

PEMBANGUNAN INKLUSIF SEBAGAI UPAYA MEREDUKSI EKSKLUSI SOSIAL PERKOTAAN: KASUS KELOMPOK MARGINAL DI KAMPUNG SEMANGGI, SOLO, JAWA TENGAH

INCLUSIVE DEVELOPMENT APPROACH FOR REDUCING SOCIAL EXCLUSION IN URBAN AREA: A CASE STUDY OF MARGINAL GROUPS IN KAMPUNG SEMANGGI, SOLO, CENTRAL JAVA

Henny Warsilah

Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI
hennywarsilah@gmail.com

Abstract

Since the 1980's the paradigm of development in developing countries, especially in urban areas, has relied on the economic development with economic growth as the main output. This model tends to produce poverty, deprivation, and social exclusion. Social exclusion is a condition, in which individuals, families, and groups in the population do not have the social and political access toward social resources, lack of participation in social activities, and have inadequate living conditions and facilities. This development paradigm has been criticized as it only uses economic indicators and neglects other non-economical aspects. The challenge is to redefine or conceptualize the development in a wider term as a continuum process on a society or a social system led to social inclusion. It is a new approach, which develops an open environment and involves everyone from various backgrounds in the development process. As the development gap between rural and urban areas is getting wider, understanding social inclusion development is a need. Furthermore, President Joko Widodo's (Jokowi) Nawacita declared that the State must be present among society; therefore, the development should start from the periphery to the centre in order to improve the quality of life, prosperity, and democracy. This paper aims to reconstruct the values of urban development along with the concept of social inclusion in order to increase the quality of life, social relationships, social cohesion, social participation, and social capital in Solo, Central Java.

Keywords: social exclusion, social inclusion, inclusive development

Abstrak

Paradigma pembangunan di negara-negara berkembang sejak era tahun 80-an bertumpu kepada pembangunan ekonomi dengan *output* berupa pertumbuhan ekonomi. Model pembangunan prokapital seperti ini menghasilkan suatu kondisi kemiskinan, deprivasi, dan eksklusi sosial. Eksklusi sosial adalah suatu kondisi individu, keluarga, dan kelompok dalam populasi yang tidak memiliki akses sosial politik kepada sumberdaya sosial, kurang berpartisipasi dalam kegiatan, sehingga memiliki kondisi hidup dan fasilitas yang kurang memadai. Pilihan konsep pembangunan demikian oleh sebagian dikritik karena hanya menggunakan indikator pertumbuhan ekonomi semata, seperti tingkat pertumbuhan *gross domestic product* (GDP), dan kurang memerhitungkan aspek-aspek nonekonomis. Tantangannya saat ini mendefinisikan kembali atau mengonseptualisasikan istilah pembangunan secara luas sebagai suatu proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat atau suatu sistem sosial secara keseluruhan menuju suatu kondisi inklusi sosial, yakni suatu kehidupan yang lebih baik atau lebih manusiawi. Inklusi sosial merupakan pendekatan baru yang ingin mengembangkan keterbukaan; mengajak masuk dan mengikutsertakan semua orang dengan berbagai perbedaan latar belakang, karakteristik, kemampuan, status, kondisi, etnik, budaya dan lainnya dalam suatu proses pembangunan. Pembangunan inklusif yang diterapkan di perkotaan Indonesia merupakan kajian yang menarik karena merupakan tantangan besar dengan semakin lebarnya jurang antara kehidupan sosial di kota di Jawa dan luar Jawa. Selain itu, Nawacita Presiden Joko Widodo (Jokowi) mencanangkan bahwa negara harus hadir sehingga pembangunan seharusnya mulai dari pinggiran ke pusat bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup, kesejahteraan, dan demokrasi. Tulisan ini merekonstruksi nilai-nilai pembangunan di perkotaan sesuai dengan

konsep inklusi sosial yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup, berkembangnya hubungan sosial, kohesi sosial dan partisipasi sosial serta modal sosial dengan kasus Kota Solo, Jawa Tengah.

Kata kunci: eksklusivitas sosial, inklusi sosial, pembangunan inklusif

Pendahuluan

Pelaksanaan pembangunan di Indonesia dari masa ke masa menghadapi berbagai tantangan dan kendala seiring dengan dinamika kehidupan masyarakat di dalam negeri maupun perubahan konstelasi global. Sejak meraih kemerdekaan, Pemerintah Indonesia telah menjalankan beragam kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang dilandasi oleh paradigma pertumbuhan, kesejahteraan, dan pembangunan yang berpusat pada manusia. Banyak keberhasilan yang telah dicapai, tetapi masih banyak pula persoalan pembangunan yang belum dapat dipecahkan secara optimal. Indikator pembangunan yang bersifat mono-dimensi, seperti tingkat pendidikan, kesehatan, dan pendapatan masyarakat telah menunjukkan perbaikan yang signifikan. Namun, persoalan pembangunan yang bersifat multi-dimensi, seperti tingginya tingkat pengangguran, kemiskinan, dan disparitas di daerah perdesaan maupun perkotaan belum dapat diatasi.

Kawasan perkotaan di Indonesia mulai mengalami kebangkitan sejak tahun 1970-an, bersamaan dengan kebangkitan kota di seluruh kawasan Asia Tenggara. Kondisi ini menurut Wirth (dalam Misselwitz & Rienits, 2006) disebabkan pemberlakuan kawasan ekonomi perdagangan bebas (*free trade zone*). Faktor perkembangan kota di Indonesia, khususnya di Jawa dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi Indonesia yang mengalami peningkatan. Pada tahun 1970, negara kita mengalami surplus ekonomi karena *oil boom* mampu mendorong perekonomian secara luas, dan hal ini berimplikasi terhadap pertumbuhan kota dan penduduknya. Sementara, kota-kota di luar Jawa tumbuh tanpa pengelolaan yang baik dan minim infrastruktur perkotaan (*urban sprawl*), eksklusivitas sosial, kemiskinan, berkembangnya konflik dan kekerasan. Namun kemudian, di era desentralisasi dan demokratisasi (pasca 1998), kota-kota di luar Jawa mulai mengalami kebangkitan terutama ketika kebijakan Otonomi Daerah diberlakukan. Tetapi sayangnya *urban sprawl* dan bias urban masih berlanjut, dan pembangunan serta perkembangan kotanya begitu lambat, sangat tergantung kepada kebijakan dan visi pemimpin daerah. Sedangkan

kota-kota di Jawa menjadi pusat konsentrasi ekonomi dan keuangan, tetapi karena terlalu bertumpu kepada pertumbuhan ekonomi semata, masyarakat perkotaan mengalami eksklusivitas sosial dan masih menyisakan persoalan kemiskinan dan deprivasi sosial.

Model pembangunan *economic minded* seperti yang dijalankan pemerintahan sebelumnya yakni pemerintahan Orde Baru telah dikritisi oleh para ahli sosial, karena ternyata proses pembangunannya hanya mendorong pertumbuhan ekonomi sehingga menghasilkan eksklusivitas sosial, dalam bentuk kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan sosial. Kondisi demikian telah memberi kesadaran bahwa Indonesia membutuhkan paradigma baru dalam pembangunannya, yakni pembangunan yang tidak hanya bertumpu kepada pertumbuhan ekonomi tetapi juga berpihak kepada aspek sosial. Pendekatan pembangunan demikian pada umumnya disebut sebagai pendekatan pembangunan pembangunan inklusif. Tujuan dari pembangunan inklusif di perkotaan sebetulnya berupaya untuk melahirkan kota yang beradab, yang mampu menyejahterakan seluruh warga kota. Selain itu, juga menciptakan ruang kota yang memberi kesempatan warga kotanya untuk memiliki kebebasan, saling berhubungan sosial, berpartisipasi dalam pembangunan, dan perencanaan kebijakan kota. Kota yang telah mengadopsi pendekatan pembangunan inklusif akan menjadi kota yang dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan warganya.

Merujuk kepada kondisi ekonomi dan sosial Indonesia di bawah dekade 60-an, Indonesia yang belum lama merdeka untuk mengejar keterbelakangan dalam pengelolaan negara berupaya meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya. Paling tidak, pertumbuhan harus berada di atas pertumbuhan jumlah penduduk. Melalui cara tersebut diharapkan angka pendapatan perkapita akan meningkat, sehingga otomatis terjadi pula peningkatan kemakmuran masyarakat. Praktis dalam periode ini, teori-teori pertumbuhan seperti teori Rostow, Harold Domar, atau pun Lewis menjadi sangat populer dan dipercaya sebagai referensi bagi ahli pembangunan. Teori-teori tersebut meyakini pertumbuhan ekonomi

yang tinggi, lambat laun, dengan sendirinya akan diikuti oleh pemerataan pendapatan (*spread out*) dan berlanjut pada pengurangan tingkat kemiskinan (*trickle down effect*). Akan tetapi, ketika implementasi teori tersebut menjadi semakin bias, terutama ketika memasuki pertengahan tahun 70-an, para ahli ekonomi mulai meragukan terkonsentrasinya seluruh aktivitas ekonomi pada pertumbuhan. Pasalnya di banyak negara berkembang terdapat adanya gejala peningkatan angka kemiskinan absolut, ketimpangan distribusi pendapatan dan pengangguran yang cenderung meningkat, meskipun pertumbuhan mengalami peningkatan secara stabil. Kasus Indonesia lebih lanjut bisa dijadikan salah satu referensi bagaimana kegagalan *trickle down effect* tersebut, menyusul terjadinya krisis moneter pada akhir tahun 1997. Dari sini muncul kesadaran, bahwa pemerataan ekonomi tidak akan terjadi dengan sendirinya seperti kepercayaan yang disandarkan pada konsep *trickle down effect*, tetapi pemerataan ekonomi harus diupayakan sedemikian rupa melalui formulasi program-program konkret yang membumi. Sebagai contoh pertumbuhan ekonomi juga harus ditandai dengan semakin berkurangnya jumlah masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan dan pengangguran. Laju pertumbuhan penduduk dan tenaga kerja di Indonesia masih cukup tinggi. Periode 1961-1971, penduduk telah bertambah 2,1% pertahun, dan periode 1971-1980 sebesar 2,3%. Bahkan, tahun 1980-1990 laju pertumbuhan penduduk masih tinggi yakni sekitar 2% per tahun. Meskipun pada periode 1990-1995 ada penurunan menjadi 1,7% per tahun, demikian pula pada periode 1995-2000 yang semakin turun pada tingkat pertumbuhan 1,5% per tahun. Sayangnya hal itu tidak berlanjut, menuju tahun 2000-2002 kita bisa mendapati angka tersebut kembali membengkak, misalnya dengan pemulangan sekitar 20.000 (dari 450.000 orang) TKI ilegal dari Malaysia dan akibat masih suramnya prospek dunia bisnis dan investasi pasca tragedi Bali. Berdasarkan data BPS sampai dengan pertengahan tahun 2002 ini, sekitar 45% tenaga kerja di Indonesia bekerja di bawah 35 jam per minggu, atau setara dengan 25% pengangguran penuh. Jika jumlah ini ditambahkan dengan angka pengangguran terbuka, saat ini pengangguran di Indonesia mencapai angka sekitar 42 juta orang. Tentu saja angka pengangguran di Indonesia sudah mencapai tingkat yang sangat serius dan

membahayakan dalam pembangunan nasional (BPS, 2000-2002).

Seperti kita pahami, periode tahun 1995-1996 orang yang menganggur tercatat ada sebanyak 6,3 juta jiwa. Pada masa krisis ekonomi Indonesia tahun 1997-1998 tercatat jumlah pengangguran ada sekitar 6 juta orang. Penyebab krisis tersebut oleh para ekonom disinyalir diakibatkan oleh stok hutang luar negeri swasta yang sangat besar, dan umumnya berjangka pendek, telah menciptakan kondisi bagi “ketidakstabilan” ekonomi dan sosial. Antara tahun 1992 sampai dengan bulan Juli 1997, 85% dari penambahan hutang luar negeri Indonesia berasal dari pinjaman swasta (World Bank, 1998). Jika pada tahun 2001 jumlah pengangguran terbuka mencapai angka 5,8 juta orang, pada tahun 2002 ini menurut BPS terjadi lonjakan menjadi 8 juta orang. Sementara beberapa prediksi menyebutkan bahwa angka tersebut terus menggelembung pada tahun 2003 menjadi sekitar 9,1 juta orang. Dilihat dari sisi pendidikan angkatan kerja di Indonesia juga masih berada pada taraf yang rendah. Misalnya pada tahun 2000, dari 95,65 juta angkatan kerja berusia 15 tahun ke atas, masih terdapat 21,75 juta orang tau 22,7% yang tidak tamat sekolah dasar (SD), 37,1% lulus SD, 16,1% lulus SLTP, 19,4% lulusan SLTA dan hanya 1,3% lulusan diploma atau sarjana muda, sedangkan sarjananya hanya 2,2% (BPS, 2002).

Tingginya tingkat pengangguran di kalangan angkatan kerja terdidik ini berdampak serius pada berbagai dimensi kehidupan. Dari dimensi sosial politik, Samuel P. Huntington (1983) mengatakan, semakin tinggi tingkat pendidikan para penganggur, semakin tinggi kualifikasi kriminalitas, atau semakin gawat kadar tindakan kriminalitas dan destabilitas yang berkembang di negara tersebut. Lulusan perguruan tinggi yang tidak terlibat dalam kegiatan ekonomi dapat mendorong pada perubahan sosial yang cepat. Sementara itu, tamatan pendidikan menengah yang tidak bekerja dapat semakin mempergawat kadar ketidaknyamanan sosial politik, seperti yang terjadi di Afrika Barat dan yang sedang berkembang di Indonesia saat ini. Satu hal yang pasti, mereka menganggur karena tidak memiliki nilai jual, akibat rendahnya mutu pendidikan di Indonesia, atau karena tidak efektifnya sistem pendidikan di perguruan tinggi kita.

Hal yang ikut memperburuk keadaan adalah batas waktu pinjaman (*maturity*) hutang swasta tersebut rata-rata makin pendek. Pada saat krisis terjadi, rata-rata batas waktu pinjaman sektor swasta adalah 18 bulan, dan menjelang Desember 1997 jumlah hutang yang harus dilunasi dalam tempo kurang dari satu tahun adalah sebesar US\$20,7 milyar (World Bank, 1998). Hill (1999 dalam berbagai website) menulis bahwa banyaknya pihak yang memiliki *vested interest* dengan intrik-intrik politiknya yang menyebar ke mana-mana telah menghambat atau menghalangi gerak pemerintah, untuk mengambil tindakan tegas di tengah krisis. Jauh sebelum krisis terjadi, investor asing dan pelaku bisnis yang bergerak di Indonesia selalu mengeluhkan kurangnya transparansi dan lemahnya perlindungan maupun kepastian hukum. Persoalan ini sering dikaitkan dengan tingginya “biaya siluman” yang harus dikeluarkan bila orang melakukan kegiatan bisnis di sini. Akhirnya semua itu berkembang menjadi “krisis kepercayaan” yang ternyata menjadi penyebab paling utama dari segala masalah ekonomi yang dihadapi pada waktu itu. Akibat krisis kepercayaan itu, modal yang dibawa lari ke luar tidak kunjung kembali, apalagi modal baru tahun 2000 (dibandingkan pada era krisis), jumlah orang miskin cenderung meningkat kembali, dan hingga Maret 2006 tercatat sekitar 39 juta jiwa, atau hampir 17,8% dari jumlah populasi. Jika angka resmi yang dikeluarkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS) tersebut memang akurat, kenaikan tingkat kemiskinan tersebut menandakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang membaik sejak tahun 2000 sama sekali tidak berdampak positif terhadap pengurangan kemiskinan. Sebagian besar dari jumlah orang miskin di Indonesia terdapat di perdesaan dan struktur kemiskinan ini mencerminkan pembangunan ekonomi yang timpang selama ini. Dalam kata lain, pertumbuhan ekonomi yang tinggi selama era Orde Baru dan ekonomi yang membaik pasca

krisis tersebut lebih banyak dinikmati oleh masyarakat perkotaan. Kesempatan kerja, khususnya di sektor-sektor yang menghasilkan nilai tambah dan pendapatan/gaji tinggi seperti industri, konstruksi, perbankan dan perdagangan modern jauh lebih besar di perkotaan daripada di perdesaan. Di perdesaan kesempatan kerja masih didominasi oleh sektor pertanian yang menghasilkan nilai tambah dan upah relatif rendah.

Belajar pada kondisi Indonesia seperti tergambar di atas, menurut Korten (2006), pendekatan pembangunan yang terlalu berorientasi kepada pertumbuhan telah menghasilkan eksklusi sosial dan tiga krisis besar, berupa: kekerasan, kemiskinan, dan kehancuran lingkungan. Ketiga persoalan ini sangat kompleks, sehingga jika suatu negara ingin keluar dari permasalahan eksklusi sosial dan kemiskinan membutuhkan paradigma baru dalam pembangunannya, yakni paradigma yang mengutamakan dimensi sosial budaya dalam proses pembangunan (pembangunan sosial). Konsep baru ini diberi nama pembangunan inklusif. Tabel 1. di bawah ini menampilkan perbandingan pembangunan di negara-negara yang mengadopsi konsep neoliberal, sosial demokratik, dan yang mempraktikkan pendekatan pembangunan inklusif (Prasetyantoko, Budiantoro, & Bahagijo, 2012). Negara yang mempraktikkan pendekatan pembangunan inklusif pada umumnya melakukan strategi untuk mengatasi kemiskinan dan ketimpangan sosial secara proaktif, dan solidaritas akan dibagikan di antara negara dengan masyarakat. Dalam pengertian, masyarakat diposisikan sebagai mitra pemerintah dalam mengelola negara dan menjalankan pemerintahan. Pendekatan pembangunan inklusif (PI) mensyaratkan peran aktif masyarakat dan mendukung peran aktif masyarakat sipil serta mengandalkan reformasi dari bawah. PI bertumpu pada institusi negara (birokrasi) dan institusi masyarakat.

Tabel 1. Perbedaan Strategi Pembangunan Inklusif dengan Strategi dan Pendekatan Lain

| Variabel/Faktor | Neoliberal | Sosial-Demokratik | Pembangunan Inklusif /Pi |
|---|------------|-------------------|--------------------------|
| Pertumbuhan | Tujuan | Sarana | Sarana |
| Peran Pasar | Utama | Penting | Penting |
| Peran Negara | Minimal | Penting | Penting |
| Strategi Mengatasi Kemiskinan & Ketimpangan | Pasif | Aktif | Proaktif |
| Titik Solidaritas | Pasar | Negara | Negara & Masyarakat |

Di Indonesia pembangunan yang mengejar pertumbuhan ekonomi semata tanpa menyertakan pembangunan inklusif atau sosial telah menimbulkan persoalan kemiskinan yang dapat dilihat melalui tingginya garis kemiskinan dan angka pengangguran. Garis kemiskinan di Indonesia pada tahun 2009 tercatat sebesar Rp200.262 per kapita per bulan, dan rata-rata dari garis kemiskinan di perkotaan sebesar Rp222.123 per kapita per bulan, sedang di perdesaan sebesar Rp179.834 per kapita per bulan. Garis kemiskinan ini mengalami peningkatan setiap tahun seiring inflasi, sehingga penduduk yang memiliki pendapatan mendekati garis kemiskinan, rentan untuk jatuh miskin apabila terjadi fluktuasi ekonomi, seperti kenaikan harga bahan bakar dan bahan pangan (Sumber BPS, 2006-2010). Sebagai contoh, jika digunakan garis kemiskinan USD 1 per kapita per hari, jumlah penduduk miskin di Indonesia tercatat sebanyak 5,9% dari populasi. Namun, jika garis kemiskinan ditingkatkan menjadi USD 2 per kapita per hari, jumlah penduduk miskin di Indonesia pada tahun yang sama melonjak menjadi 42,6% dari populasi.

Permasalahan kemiskinan yang paling berat adalah tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan. Tingkat kedalaman kemiskinan menunjukkan kedekatan rata-rata pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan.

Sementara keparahan kemiskinan menggambarkan ketimpangan pengeluaran di antara penduduk miskin. Di Indonesia, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) maupun Indeks Keparahahan Kemiskinan (P2) lebih tinggi angkanya di perdesaan dibandingkan di perkotaan.

Sebagai negara yang tergolong dalam *medium human development*, rasio antara 10% penduduk terkaya terhadap 10% penduduk termiskin di Indonesia mencapai 7,8 pada tahun 2005. Selanjutnya rasio antara 20% penduduk terkaya terhadap 20% penduduk termiskin pada tahun yang sama adalah 5,2. Secara umum, kondisi distribusi dan ketimpangan pendapatan/pengeluaran di Indonesia tidak mengalami perbaikan yang berarti dalam beberapa tahun terakhir. Apabila dibandingkan dengan capaian pembangunan di negara-negara lain, posisi Indonesia belum dapat dibanggakan, kecuali dalam hal populasi dan PDB. Kondisi ini cukup ironis mengingat Indonesia memiliki sumberdaya yang jauh lebih melimpah jika dibandingkan dengan hampir semua negara yang memiliki kinerja pembangunan lebih baik. Fenomena ini menjadi tantangan bagi pemerintah maupun pemangku kepentingan pembangunan lainnya agar visi pembangunan nasional tahun 2005-2025, yaitu “Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur” dapat diwujudkan pada kurun waktu yang ditetapkan.

Tabel 2. Peringkat Indikator Pembangunan Indonesia Dibandingkan Negara Lain

| No. | Indikator (Tahun) | Peringkat Indonesia | Jumlah Negara |
|-----|--|---------------------|---------------|
| 1. | Indeks Daya Saing (GCI) (2010-2011) | 44 | 139 |
| 2. | Infrastruktur (2010-2011) | 82 | 139 |
| 3. | Kesehatan dan Pendidikan Dasar (2010-2011) | 62 | 139 |
| 4. | Angka Kematian Bayi (2010-2011) | 97 | 139 |
| 5. | Angka Harapan Hidup (2010-2011) | 91 | 139 |
| 6. | Kualitas Pendidikan Dasar (2010-2011) | 55 | 139 |
| 7. | Indeks Pembangunan Manusia (IPM) (2010) | 108 | 169 |
| 8. | Indeks Persepsi Korupsi (CPI) (2010) | 110 | 178 |
| 9. | Risiko Kegagalan Negara (2010) | 61 | 178 |
| 10. | Indeks Pembangunan Pendidikan (EDI) (2010) | 65 | 128 |
| 11. | Jumlah Penduduk (237,6 juta orang) (2010) | 4 | 237 |
| 12. | PDB (USD 1.033 triliun) (2010) | 16 | 237 |
| 13. | PDB Per Kapita (USD 4,300) (2010) | 154 | 237 |
| 14. | Pengangguran (7,1%) (2010) | 75 | 237 |

Sumber: Kompas, Jumat, 20 Mei 2011.

Kondisi demikian menyebabkan persebaran penduduk berdasarkan klasifikasi ekonomi atas, menengah, dan rendah mengalami stagnasi, baik di daerah perkotaan

maupun perdesaan. Tabel 3. berikut menggambarkan kondisi di atas.

Pemerintah secara bertahap telah mengupayakan perbaikan kebijakan, program, dan kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Anggaran kemiskinan disalurkan kepada penduduk miskin yang telah dipersiapkan terlebih dahulu dan dikelompokkan menjadi

Tabel 3. Distribusi Pengeluaran Penduduk Menurut Daerah dan Kriteria Bank Dunia Tahun 2005-2009

| No. | Daerah/ Kelompok Penduduk | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. | Kota (%) | | | | | |
| | 40% Terendah | 20,38 | 19,79 | 19,08 | 18,55 | 18,50 |
| | 40% Menengah | 36,86 | 36,90 | 37,13 | 37,00 | 36,58 |
| | 20% Teratas | 42,75 | 43,33 | 43,80 | 44,45 | 44,92 |
| 2. | Desa (%) | | | | | |
| | 40% Terendah | 24,19 | 23,42 | 22,00 | 22,06 | 22,45 |
| | 40% Menengah | 39,13 | 39,04 | 37,94 | 38,58 | 38,45 |
| | 20% Teratas | 36,68 | 37,53 | 40,05 | 39,36 | 39,11 |
| 3. | Kota+Desa (%) | | | | | |
| | 40% Terendah | 21,84 | 21,42 | 18,74 | 18,72 | 18,96 |
| | 40% Menengah | 37,73 | 37,65 | 36,51 | 36,43 | 36,14 |
| | 20% Teratas | 40,43 | 41,26 | 44,75 | 44,86 | 44,90 |

Sumber: BPS (2005-2009).

tiga, yaitu fakir miskin, miskin, dan rentan miskin. Kemiskinan hanya salah satu persoalan dari gagalnya mengadopsi konsep pembangunan sosial. Masih tersisa persoalan eksklusi sosial dari berbagai kelompok marjinal. Meskipun masih tersisa persoalan-persoalan krusial dari ketidakmerataan pembangunan seperti dipaparkan di atas, visi Indonesia yang ingin dicapai oleh pemerintah adalah “Terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan”, yang berdasarkan visi tersebut peningkatan kesejahteraan akan diusahakan melalui pembangunan ekonomi yang berlandaskan pada keunggulan daya saing, kekayaan sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan budaya bangsa. Tujuan penting ini akan dikelola melalui kemajuan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pembangunan dirancang secara adil dan merata dengan melibatkan seluruh masyarakat secara aktif, sehingga hasil-hasil pembangunan dapat dinikmati oleh seluruh bangsa Indonesia atau dengan menggunakan paradigma baru dari pembangunan inklusif.

Terdapat dua pertanyaan besar yang muncul dari keadaan tersebut. *Pertama*, apakah model pembangunan inklusif seperti dilontarkan oleh pemerintahan baru di bawah Presiden Joko Widodo (Jokowi) itu dapat berjalan? Pembangunan yang digagas pemerintah baru itu berfokus pada siapa yang diberdayakan, bagaimana mereka diberdayakan, serta peran apa yang mereka mainkan setelah mereka menjadi bagian dari kelompok yang diberdayakan. Selanjutnya, sejauh mana

pembangunan kota mampu menyediakan ruang partisipasi bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan marjinal. Apakah dalam setiap pembangunan di ruang kota (pembangunan sosial, ekonomi dan politik) memberi warga kota suatu otoritas dan kontrol atas keputusan mengenai sumber-sumber pembangunan?.

Kedua, sejauh mana kebijakan sosial yang dibuat para pemimpin kota itu telah mengadopsi partisipasi masyarakat miskin dan marjinal dalam menetapkan prioritas pembangunan pada tingkat daerah?. Partisipasi yang keliru adalah melibatkan masyarakat dalam pembangunan hanya untuk didengar suaranya tanpa betul-betul memberi peluang bagi mereka untuk ikut mengambil keputusan. Namun demikian, tentu tidak semua pertanyaan tadi dapat dijawab melalui tulisan kali ini. Sasaran dari tulisan berupaya untuk menggali informasi tentang pembangunan inklusif di perkotaan dan manfaat dari tulisan ini adalah tersedianya gambaran kota yang inklusif.

Eksklusi Sosial sebagai Ekses Pembangunan di Wilayah Kota

Era desentralisasi dan demokratisasi yang terjadi sejak era reformasi memberikan pengalaman tersendiri dalam pendekatan pembangunan kota. Kewenangan yang luas tanpa disertai kapasitas manajemen perkotaan menyebabkan banyak kota justru mengalami permasalahan lingkungan yang lebih kompleks. Pembangunan fisik yang tidak terkendali tanpa memperhatikan prinsip-prinsip lingkungan dan penataan ruang berujung pada penurunan kualitas kelayakhunian kota. Di sisi lain, desentralisasi memberikan kesempatan munculnya pemimpin-pemimpin kota reformis yang berkontribusi dalam menyelesaikan persoalan-persoalan wilayah perkotaan dengan terobosan yang inovatif. Kota Solo, Sawahlunto, Palembang, Kabupaten Bantaeng, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Wakatobi, Kota Surabaya dan banyak kota lainnya adalah sebagian dari kota yang menikmati buah manis desentralisasi. Era demokratisasi menuntut para pemimpin kota untuk merubah paradigma pembangunan kotanya menjadi lebih inklusif. Kesadaran warga mengenai hak dan kewajibannya dalam proses pembangunan menuntut pemerintah kota untuk lebih akuntabel dalam menjalankan program-program pembangunannya dan lebih melibatkan partisipasi warga kota.

Pada banyak kasus kita telah melihat bagaimana pendekatan pembangunan kota yang inklusif membuat kota dapat mengatasi persoalan-persoalan keseharian kota seperti kawasan kumuh, kemacetan, lingkungan dan lain sebagainya.

Dalam konteks pembangunan kota, menurut Belsky (2012) pemerintah harus lebih proaktif dibanding reaktif dalam mengatasi persoalan-persoalan kota seperti kawasan kumuh, kemacetan dan persoalan lingkungan, terutama yang terkait dengan kelompok miskin kota, kelompok berkebutuhan khusus, anak-anak, dan kelompok lainnya. Kelompok tersebut harus didudukkan sebagai elemen penting dalam kehidupan perekonomian kota sehingga kebijakan yang disusun akan mengarah kepada upaya memberikan kesempatan yang sama dalam beraktivitas sehingga meningkatkan dinamika kehidupan kota itu sendiri. Kesadaran mengenai pentingnya pembangunan inklusif timbul setelah melihat realitas bahwa pembangunan yang telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi tidak selalu sepenuhnya dapat dinikmati oleh kelompok miskin di daerah kumuh perkotaan. Menurut Lenoir (2003), konsep pembangunan inklusif lahir dari komitmen untuk mendorong pertumbuhan dengan melibatkan warga sehingga dalam prosesnya terjadi penyebaran manfaat yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang lebih luas. Pembangunan inklusif merupakan pendekatan yang diperkenalkan sebagai bentuk “reaksi” atas pembangunan yang menekankan kepada pertumbuhan dan meninggalkan kelompok marjinal. Pendekatan ini digaungkan sebagai upaya pemerataan pembangunan tidak semata kepada kelompok-kelompok eksklusif semata. Terminologi pembangunan yang inklusif tidak terbatas kepada aspek ekonomi semata akan tetapi lebih luas memberikan akses kepada seluruh elemen masyarakat dalam menikmati hasil pembangunan, termasuk di dalamnya infrastruktur dan layanan dasar.

Penduduk di perkotaan Indonesia tahun 1980 baru mencapai 32,8 juta jiwa atau 22,3% dari total penduduk nasional. Pada tahun 1990 angka tersebut meningkat menjadi 55,4 juta jiwa atau 30,9%, dan menjadi 90 juta jiwa atau 44% pada tahun 2002. Tahun 2012 penduduk perkotaan di Indonesia mencapai 129,6 juta orang atau ada sekitar 54% penduduk yang menyesaki kota. Angka tersebut diperkirakan

akan mencapai 150 juta atau 60% dari total penduduk nasional pada tahun 2015. Jumlah penduduk kota-kota di Jawa dan Luar Jawa tidak seimbang, 58% penduduk tinggal di kota-kota di Jawa dan 42% konsentrasi penduduk kota berada di luar Pulau Jawa (data BPS: 1980-2015). Hal ini disebabkan konsentrasi ekonomi dan infrastruktur kota masih terpusat di pulau Jawa, sehingga migrasi penduduk yang masuk ke kota-kota di Jawa sangat tinggi.

Seiring dengan kenaikan jumlah penduduk kota, meningkat pula jumlah penduduk miskin. Mayoritas penduduk Indonesia tinggal di kota-kota besar dan tidak semua penduduk itu mapan secara sosial ekonomi, tetapi mereka memberi sumbangan besar kepada hingar bingar politik kota, pembangunan sosial, ekonomi, dan budaya urban. Tanpa dukungan penduduk kelas menengah ke bawah, kota tidak akan berfungsi secara maksimal dan kota akan kehilangan “ruhnya”. Kelompok penduduk strata sosial rendah pada umumnya akan menyuplai tenaga sebagai pekerja “*blue collar*”, misal sebagai pekerja rumah tangga, tukang sayur keliling, tukang air, tambal ban, penjaja makanan keliling, dan sebagainya. Di Jakarta sebagai ibukota negara memiliki jumlah penduduk mencapai 10 juta lebih, dan ada sekitar 29,13% penduduk miskin dari total penduduk Jakarta. Konflik sosial, kemiskinan, deprivasi, dan eksklusi sosial dalam beberapa aspek disebabkan adanya dominasi *stakeholders* tertentu dalam pengelolaan dan penguasaan ruang kota (SDA, SDS, SDE, dan SDP). Kondisi demikian cenderung menumbuhkan ketimpangan dan kesenjangan sosial serta lemahnya aksesibilitas terhadap sumberdaya sosial, ekonomi politik kota, selain itu menyuburkan korupsi dana APBD kota (Warsilah, 2014).

Pembangunan di ruang kota sejauh ini menghasilkan kesejahteraan untuk sebagian kecil warga kota dan kondisi deprivasi sosial untuk sebagian besar warganya. Kondisi demikian disebabkan penetapan paradigma pembangunan yang terlalu bertumpu kepada pembangunan ekonomi dengan capaian pertumbuhan ekonomi. Kapitalisasi ruang kota telah menyebabkan rusaknya tatanan sosial masyarakat kota, masyarakat menjadi asing satu sama lain dan kehilangan kontak dengan tetangga di sebelah, apalagi dengan saudara-sebangsa di pulau lain, padahal transportasi dan telekomunikasi sudah semakin modern. Ikatan-ikatan sosial yang inklusif dan kebhinekaan

telah diganti oleh pengelompokan eksklusif berdasarkan kaidah-kaidah yang dangkal dan untuk kepentingan individu. Uang telah menggantikan ucapan salam yang kita sampaikan ketika berjumpa sesama. Fasilitas material menggantikan jabat tangan hangat antara orang-orang yang bekerja bersama. Keanggotaan sebuah klub eksklusif menjadi lebih penting daripada kewarganegaraan (*citizenry*) (Warsilah, 2014).

Kondisi demikian disebut sebagai eksklusi sosial (*social exclusion*) dan sering muncul sebagai pemicu konflik dan kekerasan di ruang kota, kemiskinan, ketidakpedulian terhadap kelompok marginal kota, dan sebagainya. Eksklusi sosial menggejala di perkotaan Indonesia, seiring dengan semakin berkembangnya pembangunan wilayah perkotaan, dan mencapai puncaknya dalam bentuk berbagai krisis ekonomi, sosial, dan politik. Untuk mereduksi persoalan eksklusi sosial, kita semua membutuhkan pendekatan pembangunan inklusif yang diharapkan terjadi inklusi sosial (*social inclusion*) yang memungkinkan munculnya rasa saling percaya (*trust*), modal bersama (*social capital*) untuk membangun hidup yang lebih manusiawi, dan tidak menuju kemusnahan (*apocalyptic*) sebuah peradaban kota.

Pendekatan Pembangunan Inklusif

Sejak diperkenalkan oleh Lenoir pada tahun 1974, konsep eksklusi sosial/inklusi menonjol dalam wacana kebijakan di Perancis. Konsep ini kemudian diadopsi oleh Uni Eropa pada akhir 1980-an sebagai konsep kunci dalam kebijakan sosial dan dalam banyak kasus menggantikan konsep kemiskinan. Eksklusi sosial pada pengertian World Bank dipandang sebagai proses tempat partisipasi dan solidaritas masyarakat menurun. Kondisi demikian mencerminkan kurang memadainya kohesi sosial atau integrasi sosial. Pada tingkat individual, eksklusi sosial mengacu pada ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan membangun makna-hubungan sosial. Konsep eksklusi dan inklusi sosial menyebar ke negara-negara berkembang, dengan cara melakukan redefinisi konsep pembangunan ekonomi yang juga harus bertumpu kepada pendekatan sosial atau menggunakan pendekatan pembangunan inklusif. Pengertian inklusif digunakan sebagai sebuah pendekatan untuk membangun dan

mengembangkan sebuah lingkungan yang semakin terbuka; mengajak masuk dan mengikutsertakan semua orang dengan berbagai perbedaan latar belakang, karakteristik, kemampuan, status, kondisi, etnik, budaya dan lainnya (Lenoir, 1974). Lingkungan inklusif adalah lingkungan sosial masyarakat yang terbuka, ramah, meniadakan hambatan, dan menyenangkan karena setiap warga masyarakat tanpa terkecuali saling menghargai dan merangkul setiap perbedaan (Lenoir, 1974). Terbuka dalam konsep lingkungan inklusif, berarti semua orang yang tinggal, berada, dan beraktivitas dalam lingkungan keluarga, sekolah, ataupun masyarakat merasa aman dan nyaman mendapatkan hak dan melaksanakan kewajibannya. Karena konsep pembangunan sosial akan melihat banyak hal yang harus diperjuangkan, yakni mulai dari pendidikan yang lebih baik, peningkatan kesehatan dan standar nutrisi, pemberantasan kemiskinan, perbaikan kondisi lingkungan, pemerataan kesempatan, pemerataan kebebasan individual, dan penyegaran kehidupan budaya.

Atas dasar kritik yang dilontarkan oleh para ahli sosial terhadap pendekatan pembangunan yang cenderung *economy minded*, para sosiolog mendorong lembaga dunia UNESCO melakukan pembaharuan dalam pendekatan pembangunan di seluruh negara, terutama negara berkembang, yakni dengan cara menerapkan pembangunan inklusif. Pendekatan pembangunan inklusif mendorong kelompok yang semula termarginalkan supaya diajak ikut serta dan terlibat dalam pembangunan kota, sehingga memungkinkan terjadinya proses inklusi sosial. Di Indonesia, kondisi model pembangunan yang terlalu bertumpu kepada pembangunan ekonomi menurut Wirutomo (2013) akan menghasilkan kondisi eksklusi sosial. Keadaan tereksklusi akan menimbulkan sikap hidup atau cara berpikir atau memunculkan suatu kebudayaan yang melawan budaya *establish*. Eksklusi sosial itu sendiri terdiri dari dua hal, yakni eksklusi objektif dan subjektif. Eksklusi objektif adalah suatu kondisi apabila secara sengaja seseorang atau sekelompok orang dipinggirkan dalam upaya mendapatkan hak-haknya dari hak kompleks sampai hak yang sederhana. Contoh eksklusi subjektif pada umumnya ketika terjadi salah urus atau salah atur kebijakan, dan eksklusi subjektif ini akan sangat berbahaya jika golongan

mayoritas mengeksklusikan diri terutama jika terkait dengan konflik agama atau etnis (2015).

Pierson (2002) menunjukkan ada lima kekuatan yang cenderung mendorong terjadinya proses eksklusi sosial, yakni faktor kemiskinan, penghasilan rendah, tidak adanya akses kepada pasar kerja, tidak adanya dukungan dan jaringan sosial, serta efek dari kawasan dan lingkungan sekitar serta terputusnya layanan publik. Dengan berbagai latar belakang di atas bagi Lenoir (1974), ada sepuluh kategori warga yang tereksklusi sosial, yakni cacat fisik, cacat mental, putus asa cenderung bunuh diri, jompo, anak-anak korban kekerasan, pengguna zat terlarang, korban anak akibat kenakalan, orang penyandang asosial, orang tua single, kelompok marjinal, dan penyandang cacat sosial lainnya. Mereka semua dikategorikan sebagai “*socially excluded*”. Untuk meminimalisasi keadaan eksklusi sosial di kalangan warga kota, para pemimpin kota perlu mengadopsi model pembangunan inklusif. Terminologi pembangunan yang inklusif tidak terbatas kepada aspek ekonomi semata akan tetapi lebih luas memberikan akses kepada seluruh elemen masyarakat dalam menikmati hasil pembangunan, termasuk di dalamnya infrastruktur dan layanan dasar.

Sementara itu, menurut, Wirotomo (2015) model pembangunan inklusif adalah suatu bentuk model pembangunan sosial yang paling mutakhir. Pada model pembangunan sosial ini harus menggunakan pendekatan yang tidak bersifat sektoral dan ekonomi, meski mekanisme pembangunan memberi *budget* secara sektoral (ekonomi, kesehatan, pendidikan dan lainnya), tetapi pembangunan haruslah di arah ke pembangunan holistik. Konsep pembangunan harus diletakkan pada unsur manusia sebagai subjek pembangunan, begitupun fenomena masyarakat dalam bentuk interaksi dan interrelasi. Secara ringkas pembangunan sosial haruslah membangun interaksi sosial dan interrelasi, sehingga ekonomi mampu menciptakan kehidupan sosial dan budaya dengan cara berorientasi kepada kualitas sosial budaya dan secara teoritis. Model pembangunan sosial seperti ini akan mampu menciptakan masyarakat inklusif. Tujuan dari pembangunan inklusif adalah membangun kualitas kehidupan sosial budaya (*social cultural quality of life*), dan komponen yang dapat dipergunakan untuk menganalisis kualitas

kehidupan sosial budaya antara lain struktur sosial, kultur, dan proses sosial.

Oleh karena itu, sejak awal tahun 80-an para sosiolog terutama di Eropa mulai melakukan kritik terhadap model pembangunan ekonomi dan menawarkan pendekatan sosial yang lebih mampu memotret permasalahan sosial, yakni melalui pendekatan modal sosial dan inklusi sosial (*social exclusion*). Sering dilupakan bahwa, sebagaimana relasi sosial (relasi antar manusia) pada umumnya, hampir selalu melibatkan modal sosial (*social capital*). Bank Dunia dalam laporan tahunannya yang berjudul “*Entering the 21st Century*” mengungkapkan bahwa modal sosial memiliki dampak yang signifikan terhadap proses-proses pembangunan (World Bank, 2000). Konsep yang dikembangkan oleh World Bank dengan menggunakan modal sosial sebagai dasar pembangunan didasari pada asumsi berikut (World Bank, 1998): (a) Modal sosial berada dalam seluruh keterkaitan ekonomi, sosial, dan politik, serta hubungan sosial (*social relationships*) mempengaruhi bagaimana pasar dan negara bekerja, dan sebaliknya pasar dan negara juga akan membentuk bagaimana modal sosial di masyarakat bersangkutan; (b) Hubungan yang stabil antar aktor dapat mendorong keefektifan dan efisiensi baik perilaku kolektif maupun individual; (c) Modal sosial dalam satu masyarakat dapat diperkuat, namun membutuhkan dukungan sumberdaya tertentu untuk memperkuatnya; dan (d) Agar tercipta hubungan sosial dan kelembagaan yang baik, maka anggota masyarakat mesti mendukungnya.

Modal sosial atau *social capital* oleh World Bank (1998), didefinisikan sebagai “...*a society includes the institutions, the relationships, the attitudes and values that govern interactions among people and contribute to economic and social development*”. Modal sosial dipandang sangat berperan sebagai perekat yang mengikat semua orang dalam masyarakat. Oleh karena itu, agar modal sosial dapat berfungsi maksimal dibutuhkan adanya “nilai saling berbagi” (*shared values*) serta pengorganisasian peran (*rules*) yang diekspresikan dalam hubungan personal (*personal relationships*), kepercayaan (*trust*), dan *common sense* tentang tanggung jawab bersama. Dan memang, pada umumnya kegiatan pembangunan akan lebih mudah dicapai dan biayanya akan lebih kecil jika terdapat modal sosial yang besar

yang menyokong pembangunan tersebut (Narayan & Prittchett, 1997; Grootaert & van Bastelaer, 2001). Namun demikian, menurut Tonkiss (2000), modal sosial barulah bernilai ekonomis kalau dapat membantu individu atau kelompok terutama ketika berfungsi untuk mengakses sumber-sumber keuangan, informasi, pekerjaan, dan lain sebagainya. Tetapi, pada kenyataannya jaringan sosial, sebagai bagian dari modal sosial, tidak cukup dalam pembangunan karena belum mampu menciptakan modal fisik dan modal finansial yang juga dibutuhkan.

Sementara Putnam (1993), mengonsepsikan modal sosial sebagai: “*similar to the notions of physical and human capital, the term social capital refers to features of social organization – such as network, norms, and trust that increase a society’s productive potential*”. Melalui definisi ini, konsep *trust*, *network*, dan *civil society* adalah sesuatu yang lahir dari adanya modal sosial. Dengan mempelajari ketiganya maka kita dapat memprediksi kekuatan dan perkembangan dari modal sosial yang ada di suatu masyarakat. Oleh karena itu, modal sosial tidak dapat diciptakan oleh seorang individual belaka, tetapi akan sangat tergantung kepada kapasitas masyarakat (ataupun organisasi) untuk membentuk asosiasi dan jaringan baru. Namun demikian, jika kita analisis kelemahan konsep Putnam ini hanya memandang modal sosial sebagai seperangkat hubungan horizontal (*horizontal associations*) antar orang belaka, sehingga terkesan sempit konsepsinya. Untuk melengkapi konsep Putnam, Coleman (1988) memandang modal sosial juga mencakup hubungan vertikal. Coleman (1988), memasukkan hubungan-hubungan horizontal dan vertikal sekaligus, serta perilaku di dalam dan antara seluruh pihak dalam sistem sosial. Untuk itu, Coleman (1998) mendefinisikan modal sosial sebagai “*a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structure, and they facilitate certain actions of actors whether personal or corporate actors within the structure*”.

Pada posisi demikian, modal sosial memiliki kontribusi penting dalam pembangunan, khususnya pembangunan berkelanjutan. Tetapi, pada konsep awal pembangunan berkelanjutan, faktor-faktor yang dipertimbangkan baru terbatas pada *natural capital*, *physical* atau *produced capital*, dan *human capital*. Berarti, ketiga kapital tersebut baru menjelaskan secara

parsial dari keseluruhan proses pertumbuhan ekonomi dan satu mata rantai yang hilang adalah sosial kapital (Grootaert, 1997). Jika dicermati lebih jauh, khususnya dari sudut pandang sosiologi, dapat ditunjukkan bahwa elemen utama dalam modal sosial mencakup *norms*, *reciprocity*, *trust*, dan *network*. Pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi sering berorientasi pada pemerataan ekonomi semata, dan cenderung mengabaikan kesejahteraan masyarakat. Pada proses pembangunan tersebut, masyarakat tidak terlibat dalam pembangunan dan mereka cenderung teresklusi secara sosial, terutama di daerah di perkotaan. Mengacu kepada pendekatan inklusi sosial tersebut penting kiranya melakukan kajian eksklusif dan inklusi sosial dalam pembangunan di perkotaan Indonesia, apakah tujuan utama dari pembangunan kota itu telah mampu meningkatkan kualitas hidup, membangkitkan partisipasi warga kota dalam perencanaan dan pembuatan kebijakan sosial, dan kapasitas apa yang dimiliki oleh pemimpin untuk mewujudkan kualitas sosial warga kotanya? -Kajian menarik karena sesuai anjuran bank dunia, dan Unesco yang mensyaratkan Negara-negara anggotanya untuk melakukan pembangunan berbasis inklusi sosial.

Penerapan Pembangunan Inklusif di Kota Solo

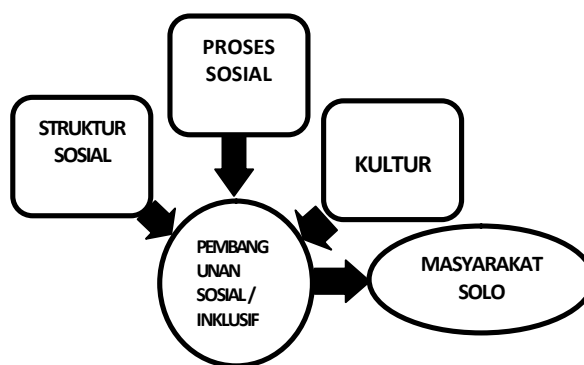
Berdasarkan penelitian yang kami lakukan di Kota Solo pada tahun 2015 ini, kelompok masyarakat yang mengalami eksklusif sosial tersebut dikategorisasi sebagai kelompok marjinal dan pada umumnya mereka ini miskin, mendiami wilayah kumuh, berpenghasilan tidak menentu atau subsisten, kekurangan pangan, mendiami rumah yang tidak layak huni dan tidak memiliki akses terhadap sumberdaya sosial, ekonomi dan politik kota, serta tidak memiliki ketrampilan dan skill memadai untuk terlibat dalam proses pembangunan. Dan yang dikategorikan kelompok marjinal di Kota Solo tepatnya di kampung Semanggi berdasarkan beberapa FGD, mererak dikategorikan sebagai pekerja sektor informal kota (PKL), buruh kota (buruh bangunan, supir dan kernet, pedagang kecil (bakulan), warung kecil dan penyedia jasa (pijat, pembantu, tukang cuci; masyarakat miskin kota; penghuni rumah-rumah kumuh; masyarakat penghuni liar di bantaran kali dan rel KA; masyarakat berpenghasilan rendah dan pengangguran. Meski beberapa kepala

pemerintahan setelah presiden Suharto telah berupaya untuk mengurangi eksklusi akibat pembangunan di wilayah perkotaan, tetapi proses eksklusi sosial tetap masih terjadi dan penyelesaiannya masih tergantung kepada kemauan politik dan kebijakan dari para pemimpin di perkotaan. Sementara itu yang termasuk ke dalam kategori kawasan atau kampung kumuh di Solo mencakup luas 400 ha, ini dapat dibaca pada SK Kumuh tahun 2015 yang dibuat oleh Pemkot Solo yakni kebijakan yang menangani kawasan kumuh berdasarkan hasil Musrenbang, di mana kawasan kumuh ini mencakup spot-spot dan zona-zona kumuh. Di wilayah Kecamatan Solo Selatan daerah kumuh itu meliputi daerah bantaran sungai Bengawan Solo, Kelurahan Sangkrah, Semanggi, Sewu Pucang Sawit, dan Kelurahan Jotosuran. Sementara di Kecamatan Pasar Kliwon wilayah kumuhnya berada di Kelurahan Serengan dan Kecamatan Jebres.

Temuan penelitian di kampung Semanggi Kota Solo mengindikasikan bahwa pendekatan pembangunan inklusif telah diterapkan dalam pembangunan wilayah dan masyarakat Kota Solo, yang dimulai sejak tahun 2005. Angin segar dalam politik pembangunan perkotaan secara nasional mulai terasa pro rakyat sejak kepala pemerintahan di pegang oleh presiden Abdurrachman Wahid (Gus Dur), kemudian Megawati dan presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), dan di Solo sejak jabatan walikota dijabat oleh Jokowi dan wakilnya FX Rudi secara tidak langsung telah mengacu kepada model pembangunan sosial dan pembangunan inklusif. Ada tiga komponen dasar sebagai basis konseptual untuk memahami dan mencapai pembangunan inklusi. (1) Kecukupan: Keterbukan akses perumahan, pangan, sandang, kesehatan, pendidikan, pekerjaan. (2) Jati diri: Pengakuan terhadap keberadaan kelompok marjinal (pelibatan dalam proses pembangunan). (3) Kebebasan: mengemukakan pendapat, tempat tinggal, memilih pekerjaan, berpolitik, berserikat, beragama (Prasetyantoko, Budiantoro, & Bahagijo, 2012). Seperti disarankan Wirutomo (2013), untuk menganalisis tiga variable tersebut dilakukan melalui tiga komponen berikut: struktur sosial, kultur dan proses sosial. Karena memang, membangun masyarakat haruslah dimulai dengan cara membangun struktur sosialnya terlebih dahulu, karena struktur sosial ini menjadi ukuran. Misal dikondisikan terlebih dahulu struktur settingnya,

baru dibentuk struktur instrumensnya dan baru tercipta struktur *powernya*. Pada posisi ini struktur *power* dapat berbentuk kebijakan-kebijakan yang diciptakan para pemimpin kota. Sementara komponen kultur melekat dalam diri setiap manusia, komponen budaya ini bisa berubah secara perlahan dan sedikit demi sedikit. Dan Komponen proses sosial adalah interaksi antara komponen struktur dan kultur yang dapat berupa interaksi sosial dan relasi sosial. Dan, menurut Wirutomo (2015), salah satu penentu keberhasilan pembangunan nasional adalah pembangunan di sektor sosial, atau biasa disebut sebagai pembangunan sosial. Pembangunan Sosial harus dapat membangun masyarakatnya melalui pembangunan sosial budaya.

Gambar 1.
Bagan Alur Pembangunan Inklusif/Sosial



Penjelasan dan keterkaitan setiap faktor tersebut sebagai berikut: **Struktur sosial**. Struktur sosial adalah pola relasi (dalam hubungannya dengan relasi kekuasaan) yang bersifat koersif, imperatif dan memiliki dominasi kekuasaan. Kekuasaan struktur sosial berwujud legal-formal yang diinstitutionalisasi. Kekuasaan ini dimiliki oleh Pemerintah Provinsi/Kabupaten melalui undang-undang yang mengatur tata ruang kota. Rancangan undang-undang tata ruang di daerah mengatur proporsi bangunan dan lahan terbuka yang seharus seimbang dan proporsional. Undang-undang memiliki kekuatan yang dapat memaksa dan mendesak semua pihak agar patuh pada peraturan yang telah ditetapkan. Namun, kenyataannya Pemerintah Provinsi/Kabupaten lebih mementingkan pembangunan ekonomi dan lebih mengikuti desakan pelaku ekonomi (pengusaha) cenderung lebih memilih untuk membangun mal, apartement dan hotel serta perkantoran sehingga jumlahnya sudah tak

terkendali dan makin mempersempit daerah resapan air. Dengan pertumbuhan fisik berupa pendirian mal yang begitu pesat, tampaknya legal-formal berupa undang-undang Tata Ruang pemerintah provinsi/Kabupaten tidak memiliki *power* yang kuat untuk mendesak pihak-pihak yang berkepentingan. Peraturan tersebut tidak terinstitusionalisasi, begitu longgar dan fleksibel. Harus ada ketegasan dari Pemrov/Pemkab untuk menerapkan kebijakan tata ruang yang memiliki keberpihakan kepada rakyat dan reservasi daerah resapan air.

Proses Sosial. Proses Sosial merupakan interaksi dinamis hari demi hari yang bersifat informal antar anggota masyarakat. Individu maupun kelompok dapat secara bebas mengekspresikan aspirasinya secara dinamis dan kreatif. Kemudian arena ini dapat menjadi lebih eksis dan negotiate dalam membuat suatu perubahan, sehingga dapat terwujud tatanan sosial yang baru. Pembangunan proses sosial dalam bidang sumberdaya air berarti memperluas kesempatan orang-orang untuk memperoleh akses terhadap air bersih dan public water sesuai dengan hak asasi manusia untuk memperoleh hak air. Bila dalam kultur seperti yang dikemukakan diatas, bahwa pembangunan dari aspek kultur membutuhkan sarana untuk berkumpul untuk mewujudkan integrasi sosial, maka didalamnya terdapat proses sosial, saling interaksi dan diskusi untuk mewujudkan perubahan yang diinginkan. Ketiga aspek pembangunan, baik struktur, kultur maupun proses tidak terpisah, melainkan saling terkait satu sama lain, saling mendukung dan melekat. **Kultur.** Pembangunan juga harus memperhatikan Kultur, yang didalam sistem sosial berupa nilai, norma, kepercayaan atau kebiasaan yang sudah mentradisi dan terinternalisasi dalam kehidupan individu dan masyarakat. Ada kultur masyarakat Indonesia yang sebenarnya sudah mulai dilupakan, misalnya gotong royong menjaga keamanan aliran irigasi air dan sumber air/mata air bersama. Nilai-nilai kegotongroyongan mulai luntur seiring dengan pertumbuhan fisik pembangunan kota. Sikap tenggang rasa, solidaritas dan “saling percaya” juga perlahan mulai ditinggalkan. Kesibukan dan ‘kerasnya’ hidup menjadikan saling tidak peduli sehingga melemahnya ikatan sosial. Padahal nilai-nilai ini dapat membuat integrasi sosial di antara penduduk semakin kuat (Wirutomo, 2013).

Berjalannya pembangunan inklusif juga tergantung kepada proses reformasi birokrasi yang berjalan di suatu daerah, terutama dalam hal keberperanan para pemimpin birokrasi dalam melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Ini telah diteliti oleh Wahidah R. Bulan dalam disertasinya di Departemen Sosiologi FISIP UI (2013), dan menurut Bulan (2013: 1-3) sebagai pemegang otoritas tertinggi, kepala daerah merupakan aktor penting dalam proses reform. Hal itu karena dengan sejumlah kewenangan yang dimiliki (UU No. 32/2004 pasal 21), kepala daerah dapat mengeluarkan aneka kebijakan guna mengupayakan terjadinya perubahan. Akan tetapi dengan memperhatikan bahwa tidak semua kepala daerah berhasil mengupayakan reform, faktor kewenangan (*official power*) semata, ternyata belumlah memadai untuk mendorong perubahan. Merujuk praktek sukses di beberapa daerah, inisiatif reform (gagasan inovatif) dan keberanian kepala daerah, beberapa faktor yang turut menstimuli terjadinya perubahan. Melalui inisiatif reform, kepala daerah dapat menetapkan kebijakan guna menyelesaikan permasalahan dan keluar dari mainstream (regulasi, kerumitan prosedur, dan lain-lain) yang meng-*constrain* tindakannya. Karena memiliki kekuatan otoritatif, inisiatif relatif lebih mungkin berkembang ke arah perubahan dibanding jika dimotori oleh staf (birokrasi). Sedangkan faktor keberanian, penting mengingat gagasan perubahan terkadang harus berhadapan dengan sejumlah kendala untuk dapat diimplementasikan, hal itu sejalan dengan penelusuran redaksi Majalah Tempo.4. terhadap sejumlah kepala daerah, yang menemukan adanya sejumlah karakter “khas” kepala daerah yang mampu mendorong reform, yaitu: egaliter, berani, dan dengan cara tidak biasa (inovatif). Kemampuan aktor kepala daerah membangun relasi (*connecting*) dengan multi aktor (struktural maupun individual), merupakan faktor lain yang tak dapat diabaikan atau mau menyelesaikan masalah dengan cara tidak biasa (inovatif). Pada posisi ini duet pasangan Jokowi dan FX Rudi mampu keluar dari arus *mainstrain* pola kepemimpinan yang sudah baku yang selalu mengutamakan birokrasi sebagai ujung tombak kepemimpinan, tetapi justru mendorong partisipasi publik dan pelibatan masyarakat kota sehingga pembangunan inklusif dapat berjalan di Solo.

Menurut Wahidah (2013:4), Jokowi (dan Rudy sebagai Wakil Walikota Solo) mengembangkan hubungan dengan multi pihak melalui sejumlah aktifitas yang diangkat dari tradisi Jawa, yang dipopulerkan dengan istilah SLJJ yaitu: *sonjo* (silaturahmi), *layat* (mendatangi orang yang anggota keluarganya meninggal dunia), *jagong* (memenuhi undangan), dan *jagongan* (berdiskusi atau bermusyawarah). Selain itu, Jokowi juga mengembangkan apa yang disebutnya dengan *Forum Group Discussion* (FGD), forum di mana Jokowi berinteraksi dengan stakeholder pembangunan seperti para tokoh, pakar, praktisi, akademisi, NGO, aktifis kemasyarakatan, termasuk pihak swasta. Jika SLJJ ditujukan untuk mengetahui kondisi lapangan dan menyerap aspirasi publik, FGD dilakukan untuk merumuskan alternatif solusi/kebijakan atas berbagai isu atau permasalahan yang membutuhkan penanganan segera dan atau permasalahan yang mendapat perhatian masyarakat cukup luas. Selain itu, Jokowi mempunyai hubungan “spesial” dengan beberapa aktifis masyarakat sipil (*Civil Society Activist* atau CSA) yang memiliki jejaring dengan CSO (*Civil Society Organization*), dengan menjadikan mereka sebagai lingkaran terdalam (*inner-circle*); yang diistilahkan Jokowi dengan staf ahli nonformal karena tidak ada kontrak atau ikatan formal yang menunjukkan hak dan kewajiban masing-masing pihak atau bias disebut sebagai inner social circle CSO (*Civil Society Organization*). Dengan menjadikan mereka sebagai lingkaran terdalam (*inner-circle*) atau diistilahkan Jokowi dengan staf ahli non-formal karena tidak ada kontrak atau ikatan formal yang menunjukkan hak dan kewajiban masing-masing pihak, sebagai walikota Jokowi telah mampu melibatkan partisipasi lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan masyarakat lainnya.

1. Kampung Semanggi dalam Putaran Transformasi Sosial

Temuan penulis menggambarkan paparan seperti terangkai sebagai berikut. Siapapun akan merasa takjub ketika memasuki kampung kumuh Semanggi yang terletak di pinggiran sungai Bengawan Solo, dari sebuah kampung urban yang kumuh dan dihuni beragam penduduk dengan berbagai status sosial dan mata pencaharian telah menjadikan kampung ini sebagai permukiman mereka namun tidak mampu mengendalikan perkembangannya

sehingga menjelma menjadi menjadi kampung kumuh, miskin dan sarang pelaku tindak kriminal. Siapapun akan berpikir dua kali jika hendak memasuki wilayah dalam kampung, akan terbesit perasaan ngeri dan takut pertama menginjakkan kaki di kampung ini, sehingga akan membatasi gerakan kita. Padahal kampung Semanggi syarat dengan sejarah, pada masa lalu merupakan kota pelabuhan sungai/bandar dengan daerah *hinterland*-nya, dan merupakan pelabuhan yang cukup terkenal menghubungkan antara Jawa Tengah dan Jawa Timur. Namun sayang dibalik kemegahan masa lalunya tidak menjadikan kampung ini ikut maju berkembang. Pada saat ini, proses transformasi sosial ekonomi dan budaya sedang berlangsung dan menjadikan kampung ini menuju kawasan kampung bersih dan sehat, dan layak hunian seperti perkampungan kelas menengah.

Bau menyengat yang biasa menyelimuti udara di kampung kumuh Semanggi dan telah menjadi ciri khasnya secara perlahan mulai menghilang, wajah kampung kumuh itu telah berganti wajah tertransformasi menjadi kampung permanen layaknya permukiman kelas menengah baru. Beberapa program rehabilitasi kawasan kumuh penting dilakukan di sini, dari mulai program sanitasi MCK, IPAL, rehabilitasi jalan kampung dengan paving block, hingga rehab rumah reyot menjadi rumah permanen dan relokasi pemukiman liar di bantaran kali Bengawan Solo ke rumah susun. Tidak main-main program pemberdayaan CRS itu didanai oleh pemerintah Amerika melalui program USAID dan AIRWASH, dan dana dari Pemerintah Kota Solo sendiri (Pemkot). Kampung Semanggi menjelma menjadi kampung sanitasi modern dan dijadikan pilot project Kota Sanitasi di seluruh Indonesia. Pemerintah AS berkomitmen meningkatkan akses air bersih dan fasilitas sanitasi yang layak bagi masyarakat di perkotaan dan permukiman kumuh Indonesia. Pemerintah AS juga membantu penyediaan akses air bersih dan sanitasi di 54 kota di Indonesia dan membantu sekitar dua juta jiwa penduduk miskin yang tidak memiliki akses sanitasi (VOA, 7 Mei 2015).

Kampung Semanggi merupakan wilayah dengan kesempatan ekonomi yang luas. Pasar Klithikan Notoharjo yang dibangun untuk menampung para PKL gusuran pada awalnya merupakan daerah lokalisasi Silir. Pasar ini menjelma menjadi pasar relokasi penampungan

pedagang kaki lima dari Monumen 45 di Banjarsari. Pasar ini merupakan pusat barang bekas terutama besi, pasar aksesoris mobil dan motor. Di sebelahnya, terapat pasar khewan ayam dan kambing serta puusat ekonomi lainnya. Pasar Klithikan Notoharjo sekarang telah menjadi urat nadi ekonomi bagi daerah Semanggi dan sekitarnya. Pasar ini semula ditolak keberadaannya, saat ini justru diminati oleh khalayak ramai terutama para pedagang barang bekas. Karena komsumennya berkembang dari kelas bawah dan berhasil menjangkit kelas menengah. Maka, pasar ini terpaksa harus dibuka dua shift, pada pagi hari jam 04.30 sampai jam 09.00 sebelum pemilik kios buka, ratusan pedagang barang bekas dari berbagai daerah akan menggelar dagangannya emperen kios. Dan konsumen dengan kendaraan bermotor dan mobil akan memadati wilayah pasar ini. Penduduk kampung Semanggi mencapai angka 33.491 jiwa. Meski telah memiliki program pemberdayaan fisik dan ekonomi, angka kemiskinan masih tinggi. Kemiskinan mencapai angka 26%, dan angka kemiskinan tersebut lebih tinggi dari angka kemiskinan rata-rata Kecamatan yang hanya 15%.

Sejarah Pembentukan Kampung Semanggi yang kemudian bertransformasi menjadi sebuah wilayah kelurahan asal muasalanya hanya sebidang tanah rawa di wilayah pinggiran Daerah Aliran Sungai (DAS) Bengawan Solo. Daerah rawa tersebut banyak ditumbuhi tanaman Semanggi (*Hydrocotyle sibthorprides Lamk*), dan nama Semanggi ini yang pada awalnya digunakan untuk menamai sungai Bengawan Solo, yakni Bengawan Semanggi seperti tertulis dalam naskah kuno. Di Wilayah Rawa Semanggi ini pada masa lalu terdapat sebuah Bandar yang pada masa Mataram kuno diberi nama Bandar Waluyu. Pada abad 18, Bandar Waluyu dikenal juga dengan nama Bandar Semanggi atau Bandar Bengawan Solo yang merupakan sebuah Bandar besar di hulu sungai Bengawan Solo. Bandar ini terletak dekat Pasar Gede dan merupakan tempat berlabuh kapal untuk melakukan bongkar muat barang dagangan, sehingga memiliki fungsi penting sebagai penghubung dan perdagangan antara wilayah pelabuhan dan daerah hinterlandnya. Naskah kuno Babad Tanah Jawi dan Babad Panjang memuat fakta bahwa, sungai Bengawan Semanggi merupakan jalur pelayaran yang menghubungkan Jawa Tengah dan

Surabaya (Jawa Timur). Bahkan jalur sungai Bengawan Semanggi digunakan sebagai jalur pelarian para pemberontak Pajang yang dipimpin oleh Bupati Pajang Tumenggung Tambakbaya terhadap pemerintahan Sultan Agung Mataram (Solo Metro: Tunjung W. Sutirto, 7 November 2011; Pemkot: Solo Berseri Edisi 1 Tahun 2015, hlm.12-13).

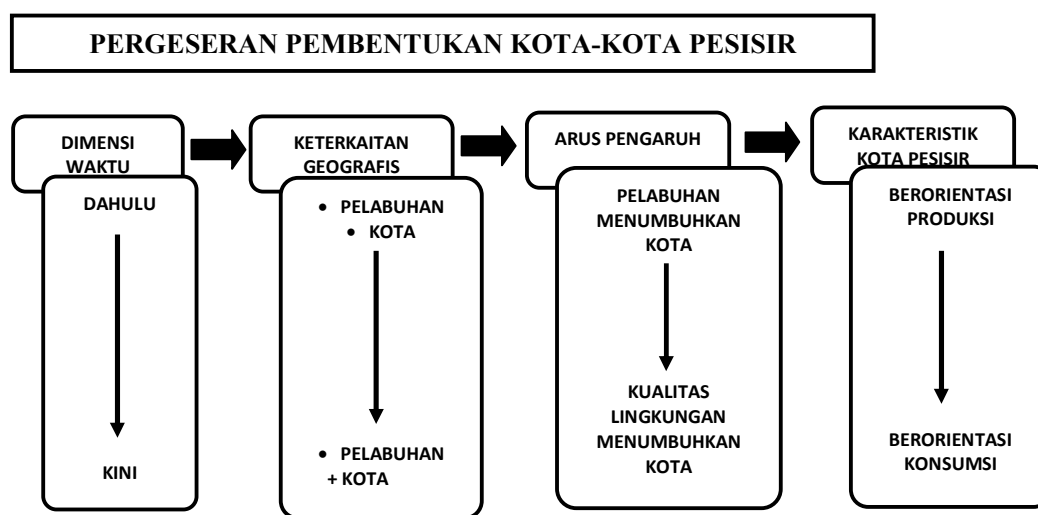
Pada masa kekuasaan Kerajaan Kartosuro yang kemudian diberi nama Keraton Kartosuro yang dipimpin oleh Paku Buwono IV sampai VII peran pelabuhan Bandar Semanggi sangat penting sebagai pusat tata niaga dan sebagai pusat politik antara kedua wilayah, yakni Keraton Kartosuro dan wilayah maritime. Pada masa Mataram kuno (seperti tertera dalam Prasasti Canggal) disebutkan di sekitar Bengawan Semanggi atau Bengawan Solo terdapat sebanyak 44 desa penambangan atau 44 desa bandar. Maka wilayah di sekitar Bandar Semanggi berkembang menjadi permukiman kampung, misal Kampung Ngepung (tempat mencari ikan para abdi dalem Keraton Surakarta), Lohsari, dan Mojo (tempat penyeberangan ke Bengawan Mojo). Seiring dengan surutnya aliran sungai Bengawan Solo, Bandar menjadi terbengkelai tidak lagi dikunjungi oleh kapal-kapal besar. Lama-kelamaan Bandar menjadi mati dan ditinggalkan. (Solo Metro: Tunjung W. Sutirto, 7 November 2011; Pemkot: Solo Berseri Edisi 1 Tahun 2015, hlm.12-13).

Dari sisi sejarah sosial, Bandar Semanggi memiliki peran penting. Misal ketika buati Madura berkunjung ke kerajaan/Keraton Kartosura berlabuh di bandar Semanggi, dan para prajuritnya mendirikan barak-barak di tepian bandar Semanggi, dan kemudian wilayah ini dinamakan kampung Sampangan (sekarang letaknya di sebelah utara kampung Semanggi). Konon, pada masa penjajahan Belanda/VOC dahulu wilayah Semanggi dan Kecamatan Pasar Kliwon merupakan tempat penjualan kambing yang ramai setiap hari pasaran Kliwon. Pasar ini berada di Kampung Arab, yaitu tempat tinggal khusus bagi orang-orang Arab yang sejak jaman penjajahan Belanda telah bermukim di wilayah ini. Melalui kebijakan wijken stelsel, orang Arab yang dikategorikan penduduk Timur Asing dalam struktur masyarakat kolonial, diwajibkan tinggal di suatu tempat khusus yang telah ditentukan dan dipimpin oleh seorang kapiten. Tujuannya adalah agar mereka tidak membahayakan serta mudah diawasi oleh Pemerintah Hindia Belanda yang ketakutan

terhadap Islam dan keturunan Arab. Dan di sekitar Kali Pepe yang bermuara juga ke sungai Bengawan Solo bermukim penduduk keturunan Tionghoa, sehingga daerah di sekitar Kali Pepe dan Pasar Gede menjelma menjadi perkampungan pecinan dengan klentheng Tien Kok Sie dan Fu Qing (Pemkot: Solo Berseri Edisi 1 tahun 2015, hlm.12-13). Kota Bandar Semanggi mengalami pergeseran menuju pembentukan kota non pelabuhan dan kota modern. Supriyono (2001) menggambarkan hubungan daerah pelabuhan dengan daerah-daerah hinterland seperti

tertuang pada gambar di bawah. *Pertama*, Pelabuhan dengan kota pesisir tidak lagi bersinergi sebagaimana diilustrasikan. *Kedua*, hubungan kausalitas antara pertumbuhan intensitas kegiatan pelabuhan sebagai pendorong pertumbuhan kota sudah tidak relevan karena pertumbuhan kota saat ini terjadi dari proses urbanisasi kota yang berorientasi kualitas lingkungan kota pesisir (*waterfront city*). *Ketiga*, kota pesisir sebagai pusat produksi barang dan jasa telah bergeser menjadi kota sebagai pusat konsumsi.

Gambar 2. Konsep Pergeseran Pembentukan Kota-kota di Wilayah Pesisir



- Pertama, pelabuhan dengan kota pesisir tidak lagi menjadi sinergi sebagaimana diilustrasikan pada gambar di atas.
- Kedua, hubungan kausalitas antara pertumbuhan intensitas kegiatan pelabuhan sebagai pendorong pertumbuhan kota sudah tidak relevan karena pertumbuhan kota saat ini terjadi dari proses urbanisasi kota berorientasi kualitas lingkungan kota pesisir (*waterfront city*).

Seiring dengan perubahan zaman terjadi pergeseran antara keterkaitan kota pesisir tersebut dengan peranannya sebagai pelabuhan. Pergeseran tersebut telah terjadi pada tiga komponen keterkaitan kota dengan pelabuhan (Basset, Hoare, & Glen, 1996). Perubahan dinamika interaksi sektor dalam ruang pada masa awal pembentukan kota-kota kerajaan di masa lalu dengan perkembangan kota saat ini telah mengalami suatu pergeseran yang cukup jauh. Namun demikian, pergeseran yang terjadi saat ini tidak serta merta menjadikan kita sama sekali meninggalkan proses maupun sejarah pembentukan kota-kota Nusantara di masa lalu karena saratnya nilai budaya yang terkandung pada proses pembentukan kota merupakan suatu aset yang hanya dimiliki oleh bangsa Indonesia

(Jossaer Lubis, Buletin Tata Ruang: 2011). Selain memiliki budaya pesisir, Kota Solo juga memiliki akar kuat pada budaya kerajaan (Keraton dan Pura Mangkunegaran) yang cenderung berorientasi ke darat. Perkembangan Kota Solo tidak dapat dilepaskan dengan perkembangan Kota Solo pada masa lalu. Oleh karena itu, visi dalam mengembangkan Kota Solo seperti terungkap dalam wawancara sejumlah narasumber berprinsip pada “Solo Masa Depan Adalah Solo Masa Lalu”, dalam pengertian pengembangan Kota Solo tidak boleh terlepas dari kota masa lampau yang syarat dengan budaya Keraton, Pura Mangkunegaran. Atau Kota Solo yang modern berakar pada budaya masa lalu.

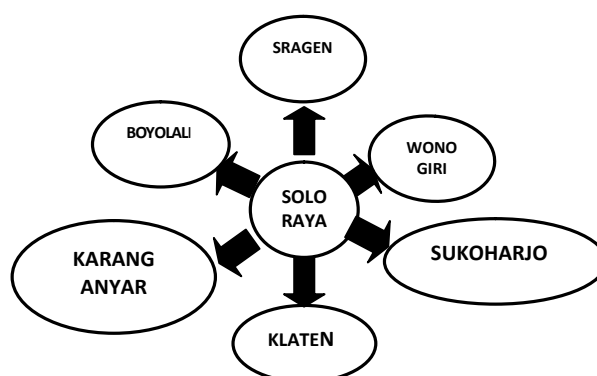
Pada masa zaman keemasan Bandar Semanggi, penduduk yang bermukim di sekitar Semanggi bekerja sebagai pedagang dan buruh pada kapal-kapal (Bandar) yang berlabuh di sekitar Bengawan Semanggi/Bengawa Solo. Dan, ketika terjadi perpindahan keraton Kartosura ke wilayah Surakarta, penduduk Solo banyak yang direlokasi di kawasan kampung Semanggi. Jadi kampung Semanggi semenjak masa lalu telah menjadi pusat pertemuan beragam penduduk, yakni antara penduduk pendatang (Arab dan China, Pribumi Madura), penduduk asli dan penduduk relokasi dari wilayah Solo.

Pada perkembangannya wilayah kampung rawa Semanggi ini berkembang pesat, seluruh daerah rawa-rawa telah dijadikan areal permukiman bahkan hingga ke wilayah bantaran sungai Bengawan Solo. Daerah ini berkembang tanpa kendali, kumuh dan tidak memiliki penataan ruang yang baik. Wilayah kampung rawa Semanggi bahkan berkembang secara menyimpang dari sebuah kota pelabuhan/kota Bandar menjadi kawasan penampungan untuk pelaku kriminalitas, wilayah prostitusi yang dikenal sebagai lokalisasi Silir. Hingga awal 2005 wilayah ini memiliki citra angker karena menjadi tempat persembunyian para begal, copet, dan maling serta PSK, jarang orang luar berani memasuki wilayah ini. Bahkan hingga saat wawancara dilakukan (Mei 2015), kesan angker wilayah Kelurahan Semanggi masih kuat seperti diceritakan beberapa narasumber. Misal: kampung yang bertetangga dengan Kelurahan Semanggi sering kemalingan dan para maling itu lari masuk ke dalam wilayah Semanggi dan ketika ditanya kepada penduduk yang sedang nongkrong di gang masuk kampung tentang arah lari maling, malah ganti bertanya balik *“...yang mana yang dicari? Rumah yang sebelah kiri rumah maling, dan sebelah kanan copet, begal....dan seterusnya...”*. Begitupun keamanan rumah penduduk Kampung Semanggi sendiri tidak terjamin karena dimasuki maling yang merupakan tetangga rumah. Baru pada era kepemimpinan walikota Solo Jokowi (2005-2010) dan diteruskan oleh FX. Hadi Rudyatmo (2010-2015), citra angker kampung Semanggi mulai dikikis dengan cara melakukan penataan kampung kumuh dan pemberdayaan masyarakat miskin kota. Sekarang, kampung kumuh Semanggi tertransformasi secara fisik dan sosial

menuju kampung yang permanen, bersih, dan sehat.

Berhasilnya pembangunan inklusif di Kota Solo telah menjadikan Kota Solo sebagai magnet pertumbuhan bagi kota-kota di sekitarnya, dan menjelma menjadi pusat pertumbuhan dari daerah-daerah hinterland. Pembangunan inklusif di Kota Solo secara besar disebut sebagai “Solo Raya”. Banyak penduduk hinterland yang bekerja mencari nafkah di Kota Solo, mereka bekerja sebagai buruh konstruksi, perdagangan dan sektor jasa. Pada awalnya mereka tetap bermukim di daerah asal hinterland, namun secara perlahan mereka menetap di Kota Solo, terutama di daerah pingiran kota (peri-peri). Sehingga daerah pinggiran berkembang menjadi takterkendali dan menjadi permukiman kumuh.

Gambar 3.
Kota Solo sebagai Pusat dan Daerah Hinterlandnya
(SUBOSUKA WONO KLATEN)



Wilayah Subosuka wono klaten meliputi 6 wilayah kabupaten (Sragen, Wonogiri, Sukoharjo, Klaten, Karang Anyar, dan Boyolali) dan satu Kota Solo atau Surakarta.

Rendahnya pertumbuhan ekonomi pada masa pemerintahan Orde Baru, berimbas kepada ekonomi regional. Perekonomian Solo pada posisi rendah pertumbuhannya, dikarenakan kurang berkembangnya investasi terutama disebabkan oleh masih tidak stabilnya kondisi sosial politik dalam negeri. Pasca reformasi, dalam hal ekspor, sejak 2000, nilai ekspor non-migas Indonesia terus merosot dari 62,1 miliar dollar AS menjadi 56,3 miliar dollar AS tahun 2001, dan tahun 2002 menjadi 42,56 miliar dollar AS. Kota Solo/Surakarta tahun 2012 memiliki penduduk sebesar 545.653 jiwa. pertumbuhan ekonomi Kota Surakarta pada tahun 2014 berada pada kisaran 5,5–6,0, sedang

tahun 2015 mengalami sedikit peningkatan pada kisaran 5,2–6,2. Selama tahun 2014, di antara kabupaten/kota di wilayah eks Karesidenan Surakarta (Soloraya), pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sragen yang tertinggi, yakni mencapai 6,2–6,7% year on year (yoy). Sementara itu, pertumbuhan ekonomi di wilayah peri-pheri Kota Solo sebagai berikut: Kabupaten Boyolali pada tahun 2014, ekonomi tumbuh antara 5,0–5,5, sedang tahun 2015 antara 5,2–5,7. Kabupaten Sukoharjo pada tahun 2014, pertumbuhan ekonomi antara 4,6–5,1, sedang tahun 2015 antara 4,9–5,4. Untuk Kabupaten Karanganyar, menurut Ismet, tahun 2014 pertumbuhan ekonomi di kisaran 4,9–5,4, sedang tahun 2015 kisaran 5,3–5,8. Kabupaten Wonogiri tahun 2014, perekonomian tumbuh antara 3,9–4,4, sedang tahun 2015 antara 4,3–4,8. Sedang pertumbuhan ekonomi Kabupaten Klaten tahun 2014 antara 5,4–5,9, sedang tahun 2015 diperkirakan antara 5,5–6,0. Tingkat kesejahteraan masyarakat Kota Solo dapat dilihat melalui menurunnya angka kemiskinan di Solo yang berdasarkan data BPS warga miskin Solo sebesar 70.000 jiwa.

Program pemberdayaan masyarakat miskin dan PKL serta warung kecil dalam proses pembangunan inklusif di Semanggi adalah sebagai berikut.

2. Program Penataan PKL dan Pedagang Warung Kecil di Semanggi

Berbeda dengan kajian mendalam tentang peran pemimpin dalam pembangunan inklusif di atas, karena keterbatasan penulis, pada uraian kali ini sorotan pembangunan inklusif (PI) di Kota Solo hanya akan bertumpu pada variable partisipasi warga kampung kumuh Semanggi terhadap proses pembangunan wilayah perkotaan. Subjek adalah pedagang kecil (warung kecil), masyarakat miskin dan pedagang kaki lima (PKL).

Penataan PKL di Kota Surakarta secara umum didasari pada Perda No. 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan PKL dan Surat Keputusan Walikota No. 2 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa gagasan mengenai pembinaan dan penataan PKL di Solo sudah dilakukan sejak lama. Namun demikian, para pemimpin kota atau walikota terdahulu masih belum mengadopsi pendekatan pembangunan inklusif karena Imam Sutopo (1993-1998)

sebagai walikota yang saat itu menjabat maupun Slamet Suryanto (2000-2005) masih menerjemahkan kehadiran PKL sebagai sumber masalah sehingga pendekatan yang dilakukan lebih menekankan aspek penertiban dan bukan pembinaan. Sayangnya, inisiatif *local reform* yang muncul dari keduanya walikota Solo terdahulu (terutama yang dilakukan Slamet Suryanto) belum memberikan hasil sesuai yang diharapkan nilai *local reform*. Walikota Slamet Suryanto hanya dipandang berhasil ketika mengeluarkan SK Walikota tentang dibentuknya birokrasi baru dalam pemerintahan Kota Surakarta yang khusus menangani PKL, yaitu tim Pembina PKL yang berfungsi mempertemukan aparat-aparat pemerintah di tingkat kota, kecamatan, maupun kelurahan.

Era kepemimpinan Jokowi-Rudy sebagai walikota dan wakil walikota yang menjabat sebagai pimpinan daerah pada periode (2005-2010) dan dilanjutkan pada periode kedua (2010-2015), sejak awal kepemimpinannya menjadikan penataan dan pembinaan PKL sebagai salah satu permasalahan prioritas yang ingin dikerjakan bersama 6 (enam) permasalahan prioritas lainnya. Keseluruhan permasalahan Kota yang diusulkan tersebut adalah: (1) Keberadaan PKL yang mengganggu ketertiban umum, (2) Hunian tidak berizin, (3) Peningkatan kesejahteraan masyarakat, (4) Pendidikan bagi keluarga miskin, (5) Fasilitas dan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin, (6) Ketidakseimbangan antara wilayah kota bagian utara dan bagian selatan, serta (7) Pelayanan pada masyarakat yang kurang memuaskan (Solopos, 1 Juli 2006).

Menurut Jokowi dan Rudi pada saat menjabat sebagai walikota dan wakil walikota Solo selama dua periode, relokasi PKL penting dilakukan karena beberapa catatan berikut, yaitu: (1) Jumlah PKL terlanjur menjamur dan tidak terkontrol (pendataan tahun 2006 tercatat terdapat 5.817 PKL diseluruh Kota Surakarta); (2) Banyaknya fasilitas umum ruang publik yang digunakan oleh PKL; (3) Kesemrawutan lalu lintas di lokasi-lokasi kawasan PKL; (4) Permasalahan sosial dan ekonomi; dan (5) Makin dirasakan perlunya ruang hijau dan ruang terbuka kota untuk perbaikan kualitas lingkungan. (Trisni Utami, 2005 dalam Wahidah 2013). Atas berbagai pertimbangan tersebut kemudian dikeluarkan kebijakan untuk merelokasi PKL dari Banjarsari ke Pasar Klithikan Notoharjo di Kampung Semanggi.

Temuah Wahidah (2013) terhadap konsep relokasi PKL di Kota Solo secara garis besar dibagi menjadi dua cara, yaitu: membuat kawasan PKL dan membuat kantong-kantong PKL, yang diimplementasikan melalui beberapa tindakan, yaitu: (1) Relokasi, yaitu kegiatan yang dilakukan bila tidak tersedia lahan dilokasi dan jumlah PKL dilokasi tersebut cukup banyak; (2) Shelter Knock Down (shelterisasi): PKL akan dibangun selter di lokasi yang masih tersedia lahan; (3) Tenda (tendanisasi): dilakukan pada wilayah yang lahannya tersedia, dan hanya beroperasi pada malam hari. Adapun bentuk, ukuran, dan warna tenda ditetapkan oleh tim Pembina (Pemkot), sebagaimana yang terlihat di kawasan PKL di Galabo (Gladak Langen Bogan) dan Kota Barat; (4) Gerobak (gerobakisasi); pemberian gerobak kepada PKL, dilakukan pada wilayah yang lahannya tidak tersedia untuk shelter maupun tenda; dan (5) Penertiban, sebagai langkah akhir, ini berbeda dengan daerah berberbeda dengan daerah lain yang menjadikan penertiban sebagai satu-satunya tindakan penataan PKL.

Contoh dari relokasi yang dilakukan Pemkot Solo merupakan sekelumit gambaran dari keberlakuan pembangunan inklusif, karena telah berhasil membuka kesempatan bagi PKL untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan dan kehidupan social serta memperoleh hak-hak dasar (untuk melanjutkan usaha, memperoleh penghasilan, dll.). Pada proses relokasi PKL tidak hanya persoalan insfrastruktur yang diselesaikan, misal pemindahan PKL dari bantaran Sungai Bengawan Solo sebanyak 1000 PKL dan sebanyak 5.850 lebih PKL dari Monumen Nasional Banjarsari tetapi juga terkait dengan maslah pemberdayaan ekonomi dan bantuan pemasaran sehingga para PKL yang dipindahkan ke Pasar Klithikan Notoharjo dapat berkembang secara pesat dan meningkatkan omzet dan penghasilannya. Relokasi PKL itu tidak berjalan dengan mudah, karena membutuhkan waktu hampir satu tahun untuk bernegosiasi antara Pemkot dengan PKL dengan cara mendatangi lapak PKL untuk berdiskusi dan dengan cara mengundang makan sebanyak 54 kali. Selain itu, ada persoalan budaya yang termasuk dalam program relokasi dan pemberdayaan PKL, seperti bagaimana PKL dapat menghadirkan budaya bersih (buang sampah dan ludah) tidak dilakukan di sekitar lokasi dagang/kios, kemudiaan ditingkatkan keguayuban para PKL dengan membentuk

asosiasi atau paguyuban PKL yang berfungsi sebagai media tukar informasi dan saling belajar. Jadi secata struktur dibuat perangkatnya dalam bentuk Perda Penataan Kumuh dan relokasi PKL, secara prosesual dilakukan dialog atau interaksi dan secara kultur ada upaya untuk “ngewongke” (memanusiakan) PKL dengan duduk sejajar dan makan bersama di kantor Pemkot dan rumah makan. Kemudian secara budaya juga, proses pemindahan ke lokasi baru dilakukan dengan cara pesta budaya diarak dengan pentas budaya. Program relokasi PKL ke Pasar Klithikan Nitiharjo juga ternyata mampu mendorong perkembangan ekonomi wilayah, terbukti di sebelah Pasar Nitiharjo sekarang beridiri pasar jual beli ternak, dan pasar jual beli besi tua yang cukup ramai. Juga dibangun sub terminal penumpang dan di depan pasar di bangun rumah susun yang diperuntukkan bagi korban gusuran penduduk dari banatran sungai Bengawan Solo.

Pasar Klithikan Notoharjo sebelum digunakan sebagai lokasi relokasi para PKL, awalnya adalah merupakan kompleks pelacuran terkenal setelah lokalisasi ini ditutup dipergunakan oleh Pemkot untuk bangunan Pasar Nitiharjo karena memang lokasinya strategis di pinggir jalan besar dan memiliki luas 1.726 m² dengan luas bangunan 5.964 m². PKL yang dipindah ke pasar ini menempati kios-kios secara gratis, diberi secara gratis oleh Pemkot Solo tetapi dikenakan iuran redistribusi sebesar Rp.3.175,- Awal kepindahan dan selama enam bulan PKL digratiskan dari biaya redistribusi, dan pada awal kepindahan dibantu promosi besar-besaran oleh Pemkot melalui even panggung hiburan, televisi lokal, radio lokal dan koran-koran lokal. per harinya. Pasar ini dikepalai oleh seorang lurah pasar yang bernama Sumadi. Pasar Nitiharjo memiliki 1.018 kios yang terbagi ke dalam kios-kios berikut.

Tabel 4. Peruntukkan Kios Pasar Klithikan Notoharjo Semanggi

| No | Jenis Kios | Jumlah |
|----|--------------------------|--------|
| 1 | Aksesoris mobil | 300 |
| 2 | Pakaian bekas | 250 |
| 3 | Elektronik | 350 |
| 4 | Aksesoris motor dan helm | 200 |
| 5 | Makanan dan minuman | 15 |

Sumber: Dinas Pasar Klithikan Notoharjo, 2015

Sejak ditempati para PKL, ternyata Pasar Notoharjo berkembang pesat dan diminati

konsumen dari Solo bahkan luar Solo. PKL yang diberi kios dilarang memperjual belikan kiosnya demi perkembangan ekonomi masing-masing PKL. Omzet para PKL berdasarkan wawancara dengan lurah pasar dan beberapa pemiliki kios berkisar antara 3 sampai 4 juta per harinya. Jam operasional pasar ini dari jam 09.00-17.00, tetapi karena peminta terhadap pasar ini, baik dari konsumen maupun pedagang lain semakin tinggi maka pasar ini sejak subuh antara jam 04.30 pagi- 09.00 Wib difungsikan untuk menampung pedagang « *oprotan* », yakni pedagang yang berjualan di emperen pertokoan dan halaman pasar. Para pedagang oprotan ini berasal dari Kota Solo dan luar Solo, seperti Sukoharjo, Boyolali, Sragen, Kalten dan Wonogiri. Pada kondisi ini ada transformasi dari suatu keadaan eksklusif sosial ke arah inklusi sosial, di mana terjadi perkembangan ekonomi para PKL dan ini merupakan indikasi positif dari peningkatan kesejahteraan mereka.

Seperti telah diteliti oleh Wirutomo (2013), yang terpenting dalam proses pembangunan inklusif untuk mendorong terbentuknya inklusi sosial dalam masyarakat adalah “terbukanya kesempatan bagi setiap individu untuk dapat berpartisipasi di dalam kehidupan sosialnya sebagai warga masyarakat, bukan hanya memenuhi kebutuhan fisik, tetapi semua hak-hak dasar (pendidikan, kesehatan, politik, pekerjaan, melaksanakan ibadah, menikmati waktu luang, berekspresi diri, dsb.”. Wirutomo pada posisi demikian menyarankan untuk mencapai hasil maksimal dari sebuah pembangunan inklusif di perkotaan sebaiknya mengacu kepada teori pembangunan sosial. Tujuan pembangunan sosial bukan sekedar menghilangkan kemiskinan dalam arti sempit (rendahnya penghasilan atau tidak terpenuhinya kebutuhan fisik minimum), tetapi menciptakan “*social inclusion*”.

3. *Program Penataan Kampung, Sungai dan Air Bersih serta MCK*

Jalan yang merupakan gang di dalam kampung yang semula berupa jalan tanah yang becek sudah dibangun dan diperkeras dengan *paving block*, rumah-rumah tidak layak huni telah di rehab menjadi rumah berdinding batu bata. Di Solo secara keseluruhan terdapat 4.700 rumah tidak layak huni yang ditangani atau di rehabilitasi oleh Pemkot Solo (data tahun 2011, wawancara dengan narasumber, 2015). Begitupun saluran pembuangan air (got) yang biasanya kotor dan bau telah berganti wajah, menjadi saluran pembuangan yang modern dengan sistem IPAL. Berdiri tegak di sudut desa MCK yang megah, modern dan bagus, berwarna kuning gading dan bertingkat dengan teras dibuat *awning* berbahan fiber. Siapapun pendatang baru atau tamu yang berkunjung ke Kampung Semanggi tidak akan mengira jika bangunan mewah itu hanyalah sebuah MCK publik, orang akan berpikir itu adalah bangunan rumah termewah di kampung atau sebuah masjid karena keindahannya.

Kampung Kumuh dan miskin Semanggi bak primadona disentuh oleh berbagai program CSR baik berasal dari Pemerintah Kota sendiri maupun dengan bantuan pendanaan dari luar negeri. Dibangunnya proyek Indonesia Urban Water Sanitation and Hygiene (IUWASH) yang dilaksanakan dengan dana dari Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID) menambah gemerlapnya wajah kampung Semanggi. Pemerintah kota yang dipimpin oleh FX Rudi mengintruksikan manajemen “kroyokan” untuk merehabilitasi kampung kumuh dan memberdayakan masyarakat marjinal dari berbagai aspek, mulai dari fisik, pangan, ketrampilan dan skill, ekonomi dan gaya hidup sehat. Pada posisi ini, sentuhan struktur dalam bentuk kebijakan penataan kampung kumuh, dan pembuatan SK kampung kumuh telah menjadi jembatan bagi upaya pemberdayaan fisik dan masyarakat kampung dalam suatu bentuk pembangunan inklusif.

Gambar 4.
Lokasi Relokasi PKL Banjarsari di Pasar Klithikan Notoharjo dan Lurah Pasar



Gambar 5.
Dari Gang Kumuh dan Tidak Terawat menjadi Jalan Paving Block dan dari MCK Kumuh ke MCK Modern dan Sehat



Pendekatan pembangunan inklusif pada kelompok marjinal dan wilayah marjinal kota telah diadopsi oleh Pemerintah Kota Solo melalui tiga prinsip utamanya, yakni: mengikutsertakan kelompok marjinal dalam pembangunan kota, membuka akses bagi kelompok marjinal terhadap sumberdaya ekonomi dan sosial kota dan memberi kebebasan bagi kelompok marjinal untuk berorganisasi, berkumpul dan berserikat serta ikut terlibat melakukan monitoring dan evaluasi terhadap program pembangunan Kota Solo. Kota Surakarta atau yang lebih dikenal dengan Kota Solo beberapa tahun ini menjadi perhatian nasional dan bahkan internasional. Sejak awal kepemimpinan Joko Widodo (Jokowi) Kota Solo berkembang cukup pesat di beberapa sendi kehidupan kota. Salah satu perkembangan yang dapat dilihat adalah dalam hal penataan ruang. Sudah tidak asing lagi, keberhasilan Pemerintah Kota Surakarta merelokasi pedagang kaki lima di sekitar Monumen Banjarsari dan memberi sebuah ruang dan tempat baru bagi mereka di Pasar Notoharjo. Hasil yang dapat kita lihat bersama adalah kawasan Monumen Banjarsari yang cukup tertata. Selain itu, penataan koridor Jalan Slamet Riyadi dengan *City Walk*-nya, penataan kawasan Pasar Gede dan Koridor Jalan Jendral Sudirman, serta upaya revitalisasi beberapa pasar tradisional merupakan keberhasilan Pemerintah Kota Surakarta yang lain dalam bidang penataan ruang.

Masyarakat menjadi sangat antusias dan ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan inklusif di wilayahnya masing-masing. Tidak hanya warga Kota Surakarta saja, namun beberapa masyarakat yang tinggal di luar Kota Solo atau daerah hinterland Solo juga turut menjadi antusias dengan kota ini. Kota Solo berkembang menjadi salah satu Kota Perdagangan dan Jasa di Jawa Tengah. Secara historis dan estetika bangunan sejarah Kota Solo juga berpotensi menjadi salah satu destinasi kunjungan wisata di Jawa Tengah. Hal ini menuntut Kota Solo untuk menyediakan ruang-ruang untuk mendukung hal-hal tersebut. Sampai saat ini yang terlihat adalah berkembangnya hotel, apartemen, dan pusat perbelanjaan.

Sebagai salah satu kota terpadat di Jawa Tengah, Kota Solo juga tidak lepas dari kawasan padat penduduk. Secara teori kawasan padat penduduk akan menempati ring pertama hirarki kota yaitu di pusat kota. Di Kota Solo,

kawasan padat penduduk dapat ditemui di beberapa kelurahan diantaranya Kelurahan Kedung Lumbu, Kelurahan Sangkrah, Kelurahan Sudiroprajan, Kelurahan Kampung Baru, Kelurahan Gandekan, dan Kelurahan Semanggi. Kawasan padat penduduk rentan menjadi kawasan kumuh apabila tidak dilakukan penataan dan pemertajaaan secara serius oleh Pemerintah Kota Solo.

Kesimpulan dan Saran

Pendekatan pembangunan inklusif merupakan bagian dari penerapan konsep pembangunan yang bertumpu pada aspek sosial seperti telah diuraikan di bagian depan, dan merupakan jawaban untuk upaya mengurangi terjadinya eksklusi sosial akibat salah urus pembangunan yang terlalu bertumpu pada konsep upaya mengejar pertumbuhan atau pada kemajuan ekonomi semata. Terbukti di beberapa Negara berkembang, dan di Indonesia tepatnya di Kota Solo pendekatan pembangunan inklusif mampu mereduksi terjadinya eksklusi sosial dan mendorong terjadinya inklusi sosial dengan mengikutsertakan warga kota untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan kota. Dan, dengan mengadopsi *variable* struktur social, kultur dan proses sosial masyarakat pembangunan inklusif dapat berjalan dengan baik. Temuan penerapan program-program pemberdayaan yang menggunakan pendekatan pembangunan inklusif di Kelurahan Semanggi, Kecamatan Pasar Kliwon memperlihatkan terjadinya transformasi dari suatu keadaan eksklusi sosial ke arah inklusi sosial, di mana terjadi perkembangan ekonomi para PKL dan ini merupakan indikasi positif dari peningkatan kesejahteraan mereka.

Pemkot Solo pada periode sebelum Jokowi dan Rudi lebih mementingkan pembangunan ekonomi dan lebih mengikuti desakan pelaku ekonomi (pengusaha) cenderung lebih memilih untuk membangun mal, apartemen dan hotel serta perkantoran sehingga jumlahnya sudah tak terkendali dan makin mempersempit daerah resapan air. Dengan pertumbuhan fisik berupa pendirian mal yang begitu pesat, tampaknya legal-formal berupa undang-undang Tata Ruang Pemkot Solo tidak memiliki *power* yang kuat untuk mendesak pihak-pihak yang berkepentingan. Peraturan tersebut tidak terinstitusionalisasi, begitu longgar dan fleksibel. Harus ada ketegasan dari Pemkot Solo untuk menerapkan kebijakan tata ruang yang memiliki

keberpihakan kepada rakyat dan reservasi daerah resapan air. Di Solo pendekatan pembangunan inklusif mampu mereduksi terjadinya eksklusi sosial dan mendorong terjadinya inklusi sosial dengan mengikutsertakan warga kota untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan kota. Dan, dengan mengadopsi *variable* struktur sosial, kultur dan proses sosial masyarakat pembangunan inklusif dapat berjalan dengan baik. Temuan penerapan program-program pemberdayaan yang menggunakan pendekatan pembangunan inklusif di Kelurahan Semanggi memperlihatkan terjadinya transformasi dari suatu keadaan eksklusi sosial ke arah inklusi sosial, di mana terjadi perkembangan ekonomi para PKL dan peningkatan ketrampilan mereka dan ini merupakan indikasi positif dari peningkatan kesejahteraan mereka, begitupun wajah kampung kumuh sudah berubah dan tertata dengan baik. Terlebih dibangun infrastruktur pelayanan kota, seperti sanitasi MCK, dan IPAL (program pengelolaan air limbah) dari program air wash UNDP, relokasi bantaran kali, paving block jalan-jalan kampung, rehabilitasi rumah tidak layak huni, pembangunan taman dan area publik, relokasi PKL dari bantaran kali, pembangunan shelter PKL dan relokasi PKL ke Pasar Nitiharjo, pembangunan rumah susun untuk menampung penduduk gusuran dari bantaran kali dst-nya.

Keberhasilan Pemkot Solo melaksanakan pembangunan inklusif adalah dengan cara mengusung *variable* struktur yang diejawantahkan dalam bentuk kebijakan dan Perda penertiban bangunan di Bantaran kali Bengawan Solo, SK Kumuh, Perda Relokasi PKL, Perda Rehabilitasi rumah tidak layak huni, Perda Pendidikan dan Kesehatan inklusif saja, tetapi yang lebih utama Walikota dan wakilnya berserta jajaran di bawahnya sebagai pemimpin kota melakukan interaksi sosial atau proses sosial terhadap penduduk kampung Semanggi sehingga ada kesepakatan secara terus menerus sehingga tercapai keputusan final secara dua arah. Pendekatan budaya juga menjadi alat utama untuk melakukan pembangunan inklusif yang dapat diterima secara baik oleh warga, karena sesungguhnya mereka adalah manusia yang memiliki martabat bukan sekedar objek pembangunan.

Selain itu, konsep pemberdayaan PKL dan masyarakat miskin yang dilakukan Pemkot Solo sesungguhnya mengacu kepada model

pemberdayaan paling mutakhir yang mengacu kepada pembangunan inklusif seperti ditulis oleh Derwanto (2014), di mana pemberdayaan itu merujuk pada pengertian perluasan kebebasan memilih dan bertindak. Bagi masyarakat miskin, seperti yang bermukim di Kampung Semanggi Solo kebebasan ini sangat terbatas karena ketidakmampuan bersuara (*voicelessness*) dan ketidakberdayaan (*powerlessness*) mereka jika dihadapkan atau lebih tepatnya dalam hubungannya dengan negara dan pasar pada rejim pemerintahan sebelumnya (Regim Orde Baru). Karena kemiskinan yang harus ditanggung penduduk miskin Solo bersifat multi dimensi, masyarakat miskin membutuhkan kemampuan pada tingkat individu (seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi dan perumahan) dan pada tingkat kolektif (seperti bertindak bersama untuk mengatasi masalah). Memberdayakan masyarakat miskin dan terbelakang menuntut upaya menghilangkan penyebab ketidakmampuan mereka meningkatkan kualitas hidupnya. Ini yang coba dipahami oleh para pemimpin di pemerintahan Kota Solo yang diwakili oleh walikota dan wakil walikotanya (Jokowi dan Rudi) pada saat melakukan pembangunan inklusif di Kota Solo dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat.

Unsur-unsur pemberdayaan masyarakat pada proses pembangunan inklusif umumnya adalah: (1) Inklusi dan partisipasi; (2) Akses pada informasi; (3) Kapasitas organisasi lokal; dan (4) Profesionalitas pelaku pemberdaya (Derwanto, 2014). Keempat elemen ini terkait satu sama lain dan saling mendukung. Inklusi berfokus pada pertanyaan siapa yang diberdayakan, sedangkan partisipasi berfokus pada bagaimana mereka diberdayakan dan peran apa yang mereka mainkan setelah mereka menjadi bagian dari kelompok yang diberdayakan. Pada bahasan di atas yang diberdayakan adalah kelompok marjinal PKL dan penduduk miskin kota, kemudian terkait dengan peran apa setelah menjadi kelompok pemberdayaan adalah peran sebagai kelompok aktif yang mengikatkan diri dalam kelompok-kelompok pemberdayaan. Pada posisi ini Pemkot telah menyediakan ruang partisipasi bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin dalam proses pemberdayaan seperti relokasi PKL relokasi penghuni Bantaran Kali Bengawan Solo, rehabilitasi rumah tidak layak huni, peningkatan berbagai model keterampilan. Pemkot Solo berperan besar kepada kelompok-

kelompok yang diberdayakan dengan cara memberi mereka otoritas dan kontrol atas keputusan mengenai sumber-sumber pembangunan. Misal melalui Musrenbang mereka bias mengajukan berbagai kebutuhan untuk kampung dan kelompok, meski semua berpulang kepada ketersediaan dana.

Partisipasi masyarakat miskin dalam menetapkan prioritas pembangunan pada tingkat daerah bahkan tingkat nasional sangat diperlukan guna menjamin bahwa sumberdaya pembangunan (dana, prasarana/sarana, tenaga ahli, dll.) yang terbatas secara nasional maupun pada tingkat daerah dialokasikan sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masyarakat miskin tersebut. Itu tentu saja peran partisipasi dalam bentuk yang ideal, kenyataannya di Solo seperti halnya kota-kota lain keikutsertaan penduduk miskin dalam musrenbang baru pada tingkatan kehadiran fisik, jika mereka berpendapat dan mengajukan berbagai proyek atau kegiatanpun sulit diakomodir oleh Pemkot karena keterbatasan anggaran tadi. Sebetulnya, seperti yang dikatakan Derwanto (2014) ada berbagai bentuk partisipasi, yaitu: secara langsung, dengan perwakilan (yaitu memilih wakil dari kelompok-kelompok masyarakat/kelompok), secara politis (yaitu melalui pemilihan terhadap mereka yang mencalonkan diri untuk mewakili mereka/misal LSM, atau CSO), berbasis informasi (yaitu dengan data yang diolah dan dilaporkan kepada pengambil keputusan), berbasis mekanisme pasar yang kompetitif (misalnya, dengan pembayaran terhadap jasa yang diterima). Partisipasi secara langsung oleh masing-masing anggota masyarakat kurang realistis, kecuali pada masyarakat yang jumlah penduduknya sedikit. Yang umum dilakukan adalah partisipasi secara tidak langsung, oleh wakil-wakil masyarakat atau berdasarkan informasi dan mekanisme pasar melalui Musrenbang. Organisasi berbasis masyarakat seperti lembaga riset, LSM, organisasi keagamaan, dll. mempunyai peran yang penting dalam membawa suara masyarakat miskin untuk didengar oleh pengambil keputusan tingkat nasional dan daerah. Mereka berperan sebagai “kelas menengah”, seperti kasus di Kota Solo. Mereka mediator antara Pemkot Solo dan Masyarakat miskin, bahkan mereka bekerja bersama masyarakat miskin kota. Upaya melibatkan masyarakat dalam pengertian yang benar adalah memberi masyarakat kewenangan untuk memutuskan sendiri apa-apa

yang menurut mereka penting dalam kehidupan mereka.

Unsur kedua, akses pada informasi, adalah aliran informasi yang tidak tersumbat antara masyarakat dengan masyarakat lain dan antara masyarakat dengan pemerintah. Informasi meliputi ilmu pengetahuan, program dan kinerja pemerintah, hak dan kewajiban dalam bermasyarakat, ketentuan tentang pelayanan umum, perkembangan permintaan dan penawaran pasar, program pemberdayaan masyarakat, dsb. Sementara, kapasitas organisasi lokal adalah kemampuan masyarakat untuk bekerja bersama, mengorganisasikan perorangan dan kelompok-kelompok yang ada di dalamnya, memobilisasi sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk menyelesaikan masalah bersama. Masyarakat yang organized, lebih mampu membuat suaranya terdengar dan kebutuhannya terpenuhi, contoh terbentuknya perwakilan PKL sangat penting dalam konteks ini. Kemudian, profesionalitas pelaku pemberdaya adalah kemampuan pelaku pemberdaya, yaitu aparat pemerintah atau LSM, untuk mendengarkan, memahami, mendampingi dan melakukan tindakan yang diperlukan untuk melayani kepentingan masyarakat. Pelaku pemberdaya juga harus mampu mempertanggung-jawabkan kebijakan dan tindakannya yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Basset, K., Hoare, T., & Glen, N. (1996). *The Emergence of Postmodernism on the Urban Waterfront*. Great Britain: Pergamon.
- Belsky, E.S. (2012). Planning for inclusive and sustainable urban development. Dalam Starke, Linda (Ed.) *State of the World 2012: Moving Toward Sustainable Prosperity* (hlm. 38-52). Washington DC: Island Press/Center for Resource Economics.
- Blakely, E.J. & Bradshaw, T.K. (2002). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Bulan, W.R. (2013). *Local Reform di Kota Solo pada era JOKOWI (TAHUN 2005-2012)*.
- BPS. 1970. *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 1970*. Jakarta.

- BPS. 1980. Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 1980. Jakarta.
- BPS. 1990. Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 1990. Jakarta.
- BPS. 2000. Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 1970. Jakarta.
- BPS. (2008). Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 2008. Jakarta.
- BPS. (2009). Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan 2009. Jakarta.
- Brata, A.G. (2004). Nilai Ekonomis Modal Sosial pada Sektor Informal Perkotaan. Jakarta: Lembaga Penelitian Universitas Atma Jaya.
- Busse, S. (2001). Strategis of Daily Life: Social Capital and the Informal Economy in Russia. University of Chicago, and The World Bank. 1998. hlm. 5-7.
- Coleman, J. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital." American Journal of Sociology 94. (Supplement) S95S120. (Dalam: The World Bank. 1998. Hal 5-7).
- Derwanto, A. (2014) "INDEKS ... Ilustrasi Pembangunan 7 Sekolah Inklusi Dapat Prioritas Bantuan". Harian Umum Solopos (28 Oktober).
- Huntington, S.P. (1983). *Tertib Politik di Dalam Masyarakat yang Sedang Berubah*. Jakarta: Rajawali.
- Grootaert, C. (1997). "Social Capital: The Missing Link?" in Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally
- Gidden, A. & Philip, S. (2012). *Poverty, Social Exclusion and Welfare, 7 edition*, Sociologist online.
- , (2000). *The Third way and Its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Gordon, D. et.al. (2000). *Poverty and Social Exclusion in Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Grootaert, C & Bastelaer, T. van. (2001). *Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative*. Social Capital Initiative Working Paper No. 24. Washington, D.C.; The World Bank 43.
- International Disability and Development Consortium (IDDC). (2010). Laporan Caritas Asia Regional Forum di Phnom Penh, Kamboja, 16-18 juni.
- Jossaer, L. (2011). "Membangun Kota Inklusif" dalam *Buletin Tata Ruang*, halaman 18; diterbitkan oleh P2KP, Kementerian PU, dan Perumahan Rakyat.
- Korten, D.C. (2006). *The Great Turning*. San Fransisco: Berret Koehler Publisher Inc.
- Laporan World Bank. (1998). Kondisi Ekonomi dan Sosial Negara Indonesia.
- Lenoir, R. (1974). *Les Exclus: Un Francais Sur Dix*, Paris: Seuil Publication.
- Misselwitz, P & Rienits, T. (Ed.). (2006). *City of Collision: Jerusalem and the Principles of Conflict Urbanism*. Basel: Birkhauser.
- Narayan, D. dan Pritchett, L. 1997. Cents and Socialibility: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania, Policy Research Department, The World Bank, Washington DC, August 1996. (Mimeograph).
- Novita F. (2003). *Pengaruh Perkembangan Ekonomi Kota Bandar Lampung Terhadap Perkembangan Kawasan Pesisir* (Tesis Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota, Universitas Deponegoro). Semarang: UNDIP.
- Pierson, J. (2002). *Trackling Social Eclusion*. London & New York: Routledge.
- Prasetyantoko, A., Budiantoro, S., Bahagijo, S. (2012). *Pembangunan Inklusif: Prospek dan Tantangan Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Putnam,R. 1993. The Prosperous Community-social capital and public life. *American Prespect* (13). Simon and Schuster, New York.
- Rawal, N. (2012). Social Inclusion and Exclusion: A Review, *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, 2.

- Somerville, P. (1998). "Explanation of social exclusion: Where does housing fit in?" in *Housing Study*, 19 (6), 761-780.
- Sumaryadi, I.N. (2005). *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom & Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Citra Utama.
- Supriyono (2001) di halaman 18; Supriyono, 2001, *Proses Pengendalian Manajemen Edisi 1*, Yogyakarta; STIE YKPN
- Subejo. (2004). Peranan *Social Capital* dalam Pembangunan Ekonomi: Suatu Pengantar untuk Studi *Social Capital* di Perdesaan Indonesia. *Majalah Agro Ekonomi*, 11 (1), hlm. 79.
- Supriyono, A. (2001). "Hubungan antara daerah pelabuhan dan daerah-daerah hinterlandnya: Studi kasus di Pelabuhan Semarang pada masa colonial Belanda abad XX", Dalam Arung Samudra Persembahan Memperingati Sembilan Windu AB.Lapian. Depok: PMB-LIPI.
- Sustainable Development. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 7. Washington, DC: The World Bank. (Dalam The World Bank, Social Development Family, Environmentally and Socially Sustainable Development Network. (Dalam <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/wkrppr/sciwp2.pdf> diakses June 1998.
- Sutirto, T.W., (2015). Pemkot: Solo Berseri (*Solo Metro*, 7 November: hlm.12-13).
- Todaro, M.P. & Smith, S.C. (2003). *Economic Development, Eight Edition*. Boston: Addison-Wesley.
- Tonkiss, F. (2000). 'Trust, social capital and economy', in F. Tonkiss and A. Passey (eds) *Trust and Civil Society*. Basingstoke: Macmillan, hlm. 72-89.
- UNDP. (2006). *Human Development Report 2006*. New York.
- Warsilah, H. (2014). Transformasi Sosial Masyarakat Kota Jakarta dari Periode Orde Baru hingga Era Reformasi. Orasi Profesor Riset, September 2014, LIPI Press.
- Wirutomo, P., Pramono, A., Riyadmadji, D., Saragi, T.P., & Mardinia, N. (2003). *Paradigma Pembangunan di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Ciprui.
- Wirutomo, P. (2013). "Mencari Makna Pembangunan Sosial: Studi Kasus Sektor Informal di Kota Solo, *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, 18 (1), 101-120.
- Wibisono, Y. (2007). *Membedah Konsep & Aplikasi CSR: Corporate Social Responsibility*, Cetakan Kedua. Gresik: Fascho Publishing.
- Wirutomo, P. (2015). FGD Pembangunan Inklusif, Kelompok DIPA Perkotaan P2KK-LIPI, tanggal 15 Juni 2015.
- World Bank. 2000. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. (2006). *Social Capital in Economics, Trade, and Migration* <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/topic/econ1.htm>, diakses 10 Mei 2005.

Website

- <http://beritaekonomi-terkini.blogspot.com/2013/09/akankah-terulang-krisis-ekonomi.html>
- <http://www.pakartrading.com/2013/09/tantangan-indonesia-ketika-menghindari.html?m=1>
- <http://ade-artikel.blogspot.com/2010/03/sebab-sebab-terjadinya-krisis-ekonomi.html>
- <http://www.pakartrading.com/2013/09/tantangan-indonesia-ketika-menghindari.html?m=1>
- <http://accounting-media.blogspot.com/2013/01/penyebab-krisis-ekonomi-indonesia-1997.html>
- <http://www.mediaindonesia.com/misore/read/416/Indonesia-Masuk-Fase-Kedua-Krisis-Moneter/2015/02/27>
- <http://putracenter.net/2009/02/10/4-penyebab-krisis-ekonomi-indonesia-tahun-1997-1998-apakah-akan-terulang-pada-krisis-ekonomi-sekarang/>

