

# TINJAUAN MENGENAI PERKEMBANGAN KOTA DALAM PERSPEKTIF SOCIAL CAPITAL

## *OVERVIEW OF CITY DEVELOPMENT IN A SOCIAL CAPITAL PERSPECTIVE*

**Dian Susanti**

Program Studi Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Langlangbuana  
*die.diedian@gmail.com*

---

### ABSTRAK

Pembangunan perkotaan memperlihatkan kecenderungan yang kurang menguntungkan (munculnya permasalahan *water supply*, *household waste*, *Industrial waste*, *transportation*, dan *urban land*), sejalan dengan peningkatan manfaat ekonomi, muncul pula kesadaran yang mempertanyakan keberlanjutan sistem produksi dan juga posisi manusia di dalamnya. Keadaan ini sangat menggembirakan karena tampak mulai disadari adanya keterkaitan antar modal-modal pembangunan (*man-made*, *natural*, *human*, dan *social capital*). Umumnya studi perkotaan menunjukkan bahwa *social capital* merupakan obyek yang senantiasa menantang sejalan dengan manfaatnya bagi umat manusia dan pembangunan perkotaan. Upaya membangun *social capital* adalah cermin peningkatan *equity*, *social cohesive*, dan partisipasi masyarakat. Hal ini dapat dilakukan dengan membangun kerjasama dan koordinasi bersama yang kuat antarindividu dari beragam disiplin, organisasi kemasyarakatan (misalnya LSM), *private sector*, dan pemerintah pada tingkat lokal, regional dan nasional, sehingga membentuk sinergi dalam mendukung keberlanjutan pembangunan perkotaan.

**Kata kunci:** Pembangunan, Modal Sosial dan Partisipasi

### ABSTRACT

*Urban development shows unfavorable trends (the emergence of water supply problems, household waste, industrial waste, transportation, and urban land), along with increasing economic benefits, there is also an awareness that questions the sustainability of the production system and also the position of humans in it. . This situation is very encouraging because there seems to be a link between development capital (man-made, natural, human, and social capital). Generally, urban studies show that social capital is an object that is always challenging in line with its benefits for humanity and urban development. Efforts to build social capital are a mirror of increasing equity, social cohesive, and community participation. This can be done by building strong cooperation and joint coordination between individuals from various disciplines, community organizations (eg NGOs), the private sector, and government at the local, regional and national levels, so as to form synergies in supporting sustainable development. urban.*

**Keywords:** *Development, Social Capital and Participation*

## 1. PENDAHULUAN

Perkembangan kota di berbagai negara kini sudah berada pada titik mencemaskan. Faktor-faktor ekonomi ternyata lebih mendominasi daripada faktor-faktor ekologi dan sosial sehingga perkembangan kota menampilkan wajah yang tidak manusiawi. Sebagai lokomotif pembangunan, kota dikembangkan sebagai pusat bisnis dan perdagangan sehingga setiap jengkal dan sudut kota bernilai tinggi dari sudut pandang ekonomi. Banyak orang merupakan akibat dan dampak ekonomisasi pertumbuhan kota apalagi tatkala dihadapkan dengan sistem ekologi. Pencemaran udara, pembuangan air limbah, kesemrawutan lalu lintas dan lain-lain merupakan masalah-masalah perkotaan yang harus dibayar mahal oleh warganya.

Menurut akal sehat pasti tidak seorang pun dari warga kota yang mau tinggal di perkampungan kumuh, kalau tidak karena keterpaksaan, apalagi mereka mengetahui resiko adanya kemungkinan penggusuran dari tempat itu oleh aparat ketertiban umum pemerintah daerah. Begitu pula tidak ada anak manusia yang rela memanfaatkan air keruh dari kali yang membelah wilayah tempat tinggalnya kalau bukan karena tuntutan dan keperluan hidup mengingat air bersih dari PAM belum mengalir di rumah-rumah mereka. Tetapi hampir semua warga kota, baik yang berdiam di perumahan mewah maupun yang tinggal di gubuk-gubuk, terpaksa harus menghirup udara kotor dan sulit mengindar dari ancaman polusi perkotaan. Kepulan asap kendaraan bermotor dan pembuangan gas dari pabrik telah bercampur menjadi udara kotor sehingga menimbulkan masalah bagi warga kota dalam seluruh strata penghasilan, baik mereka yang berpendapatan tinggi, menengah maupun berpendapatan rendah. Kesehatan mereka terancam dan kehidupan mereka pun tidak aman dan nyaman.

Pencemaran udara kota di Indonesia, menurut berbagai hasil penelitian, telah

melebihi ambang batas toleransi yang ditetapkan oleh Badan Kesehatan Dunia (WHO). Pencemaran debu telah menimbulkan persoalan kesehatan masyarakat, antara lain gangguan tenggorokan, serangan asma, kronik bronchitis dan lain-lain. Pencemaran udara karena timah hitam juga telah menimbulkan kematian dini, darah tinggi dan serangan jantung. Banyak karyawan mangkir dari pekerjaannya karena menderita sakit tenggorokan. Beberapa manajer mengalami stress atau mundur produktivitas kerjanya karena kelelahan dan terlalu sering berada di tengah udara kotor kota.

Perkembangan kota juga diiringi oleh beragam "substitusi" alokasi sumber daya, modal, dan dampak yang diakibatkannya. Untuk lebih jelas, sistem produksi perkotaan memiliki substitusi yang tinggi antara *land* dan *non-land intensive*, antara *labor* dan *capital intensive*, atau *good* dan *bad environment*. Bisa diduga, kuatnya dorongan faktor ekonomi memberikan implikasi yang mendasar terhadap (substitusi) perilaku dan interaksi warga masyarakat dalam hal faktor-faktor sosial dan ekologinya. Di sinilah kemudian karakter individu lebih sering muncul seiring dengan apresiasinya yang makin spesifik dalam alokasi waktu dan ruang yang makin terbatas untuk kegiatan-kegiatan nonekonomi lainnya. Waktu dan ruang untuk nonekonomi yang terbatas menjadi sangat berharga dan menentukan "mode" pilihan pemanfaatannya disesuaikan dengan tingkat kendala sumber daya yang tersedia. Pilihan itu antara lain terlihat, misalnya, lebih menyukai menonton televisi di rumah sendiri ketimbang bercengkerama dengan tetangga di halaman rumah, atau lebih menyukai mendengar ceramah agama melalui radio daripada mengadakan pengajian bersama tetangga hingga memanfaatkan hari libur bersama keluarga ke luar kota daripada ikut kerja bakti merehabilitasi lingkungan sekitar rumah.

Substitusi tersebut implisit di dalamnya, adalah terjadinya pergeseran alokasi modal di antara *man-made, human,*

*natural* dan *social capitals*. Tentu saja posisi dua modal terakhir menjadi kurang menguntungkan karena kuatnya dorongan faktor ekonomi lebih “berat” kepada dua modal pertama. Dilihat dalam dimensi temporal, kecenderungan yang demikian jauh dari kaidah yang dikehendaki dalam pembangunan berkelanjutan. *Social capital* merupakan jalinan ikatan-ikatan budaya, *governance*, dan *social behaviour* yang membuat sedemikian rupa sehingga fungsi dan tatanan sebuah masyarakat adalah lebih dari sekadar jumlah individunya. *Social capital* dan wujudnya sebagai kelembagaan inilah sumber legitimasi berfungsinya tatanan masyarakat untuk mendukung baik pertumbuhan ekonomi, keberlanjutan pembangunan, maupun untuk kepentingan mediasi terhadap konflik dan kompetisi.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Perkembangan Kota dan Masalahnya

Sejarah pembangunan atau perkembangan kota sangat terkait dengan keberadaan umat manusia di muka bumi. Secara ringkas, paling tidak dikenal empat fase, yakni:

- (1) zaman purba,
- (2) pertanian tradisional,
- (3) perkotaan tradisional, dan
- (4) industri modern.

Fase ketiga dimulai lima ribu tahun yang lalu, dengan fenomena Mesopotamia dan disusul kemudian beberapa kota di India dan Cina. Ukuran kota-kota ini relatif lebih besar dalam hal populasi, dan kebanyakan penduduknya tidak secara langsung terlibat dengan aktivitas subsisten. Adapun kebutuhan penduduknya dipasok oleh surplus produksi para petani yang bermukim dan bekerja di luar kota. Pada fase ini terjadi perubahan mendasar yang mempengaruhi organisasi kemasyarakatan dan pengalaman hidup anggota-anggotanya.

Fase perkotaan tradisional ini juga dicirikan oleh semakin meningkatnya jumlah populasi (*biosocial development*) yang kemudian menghasilkan interaksi

dengan lingkungannya (termasuk munculnya penyakit-penyakit kota misalnya, *typhus*, *cholera*, *smallpox*, atau malaria), relatif kecil keragaman dalam konsumsi makanan, spesialisasi pekerjaan (termasuk gender) yang berhirarkhi, dan munculnya konsep kepemilikan.

Transisi dari fase perkotaan tradisional ke fase industri modern berlangsung pertama kali saat Revolusi Industri di Amerika Utara dan Eropa sekitar 150 hingga 200 tahun yang lalu, dan hal ini pun sedang terjadi di beberapa kota NSB. Fase ini tergolong singkat dalam ukuran waktu. Namun dampaknya sangat hebat terhadap permukaan bumi dan implikasinya. Karakteristik ekologi perkotaan tidak lagi sejalan dengan *human existence phases* seperti yang diilustrasikan dalam (keseimbangan) siklus populasi, energy, dan bio geochemical. Pada keadaan ini yang sebenarnya terjadi adalah interaksi kenaikan sumber daya, *use of energy*, dan *waste production* yang berjalan secara pasif dan mengakibatkan baik tekanan maupun jenis ancaman baru terhadap lingkungan (biosphere). Kota-kota yang berkembang pada masa transisi itu masih dapat dilihat sekarang, misalnya, London, Paris dan kota besar lainnya.

### 2.2 Strategi Pembangunan Perkotaan

Sistem perkotaan sejak 1970-an dipandang sebagai studi interdisipliner yang melibatkan pemikiran ecologist berfokus ke dalam human system. Namun perkembangan ini tidak segera menampakkan hasilnya karena isu ekologi hanya sebagai window dressing. Baru ketika UNESCO mendirikan program *Man and Biosphere*, kota dianggap sebagai *ecological system*, mencakup spektrum yang luas dari unsur-unsur bio geography, bio climatic, ekonomi, sosial, budaya, politik dan situasi pembangunan yang memberikan perbaikan pengetahuan dan pemahaman kompleksitas human system dan membangun dasar-dasar paradigma ekologi sistem perkotaan hinterland industri. Sasarannya adalah untuk meningkatkan efisiensi, *self sufficiency*,

*humanness of city*, dan meminimkan dampaknya terhadap *hinterland* dalam upaya membuat mereka lebih *sustainable*, *conserving* dan *livable*.

Studi perkotaan dalam perkembangannya, juga disinergi oleh munculnya kesadaran upaya penyelamatan bumi pada awal tujuh puluhan tahun. Pada 1972 ketika konferensi Bumi di Stockholm, Swedia berlangsung, masyarakat dunia (diwakili tujuh pemimpin dunia) berhasil menetapkan apa yang disebut Brown Agenda. Agenda ini adalah cermin keprihatinan dari dampak buruk industrialisasi perkotaan (terutama negara-negara maju) yang menghasilkan polusi air dan udara perkotaan. Tetapi cakupan agenda ini Sesungguhnya sempit dan *myopic*. Tidak lama kemudian diperbaharui lagi menjadi Green Agenda yang baik spektrum substansi maupun pendekatannya meluas mengikat dan melibatkan individu dan kelembagaan mulai tingkat lokal hingga global termasuk di dalamnya ekosistem desa dan kota dan kaitan-kaitannya. Sistem perkotaan yang dipelajari berdimensi intergeneration dengan sasaran (1) menghapus kemiskinan, (2) melindungi lingkungan, dan (3) meningkatkan produktivitas perkotaan. Keadaan demikian memberi kesimpulan bahwa agenda pembangunan perkotaan terletak pada permasalahan warganya. Permasalahan ini baik langsung maupun tidak langsung akan terasakan dalam beragam aktivitas manusianya, mempengaruhi kehidupan orang-orang miskin dan anak-anaknya, hingga kepada penurunan efisiensi sistem produksi masyarakat secara keseluruhan.

Beberapa kasus menonjol yang sangat tidak menguntungkan menurut tinjauan baik ekonomi, sosial, maupun lingkungan, dapat dilihat di Jakarta mempunyai permasalahan dalam *water supply* dan *household waste*. Jumlah penduduk yang mampu mengakses air (*piped system*) kurang dari seperempatnya. Sekitar 30 persen penduduk membeli air dari para penjual resmi dengan harga lima kali dari *piped system*. Jakarta juga tidak

memiliki saluran pembuangan (*sewerage system*) dalam tanah yang memadai, sistem septic tanknya hanya mampu menampung 25 persen populasi, dan kebanyakan orang menggunakan sungai untuk keperluan mandi, cuci, dan kakus, serta pembuangan sampah rumah tangga yang jumlahnya sekitar 30 persen.”

Perhatian untuk menghapus kemiskinan, melindungi lingkungan, dan meningkatkan produktivitas perkotaan merupakan cerminan dan *triangle of sustainability*, yang di dalamnya terdiri dari interaksi tujuan-tujuan (dimensi) ekonomi, sosial, dan ekologi yang saling melengkapi dan melindungi satu sama lain. Konsepsi lainnya yang sedang dikembangkan Bank Dunia adalah apa yang dikenal *sustainability as opportunity*. Konsep ini berangkat dan definisi bahwa *sustainability is to leave future generations as many opportunities as we ourselves have had, if not more*.

Konsep itu memandang, bahwa pembangunan akan *sustainable* jika di dalamnya memberikan generasi mendatang *income* disertai *opportunity* pertumbuhan *capital* (minimal sama dengan generasi sekarang) yang dapat diperlihatkan dengan relatif lebih tinggi *capital* perkapita dibandingkan dengan generasi sekarang. Modal-modal itu dapat dilukiskan sebagai human capital (investasi dalam pendidikan, kesehatan, atau gizi), *social capital* (fungsi dan keberadaan kelembagaan dan budaya dalam masyarakat), *natural capital* (fungsi dan keberadaan sumberdaya alam dan lingkungan) dan *man-made capital* (investasi yang umumnya terhitung dalam anggaran perekonomian). Dua modal yang pertama, proporsi dan jumlah mutlaknya, senantiasa naik sedangkan dua modal lainnya jumlah mutlaknya boleh konstan.

Yang menarik untuk dikaji dari modal-modal tersebut dan menentukan tingkat *sustainability* adalah tidak terhindarkannya substitusi dari salah satu di antaranya. Pembangunan, termasuk di perkotaan, menjadi *weak sustainability* karena di dalamnya mencerminkan tingkat substitusi yang tinggi antara modal-modal

tersebut tanpa memperhatikan komposisi akhir modal. Dalam hal antara *social capital* dengan *man-made capital*, misalnya, adalah hilangnya kesempatan bercengkerama dengan tetangga akibat kesibukan kerja. Sementara *sensible sustainability* mencerminkan tingkat substitusi yang “berhati-hati” sehingga berkurangnya salah satu modal diimbangi oleh tambahan modal lainnya.

Terakhir *strong sustainability* adalah : mencerminkan substitusi “terbatas” (komplemen) sehingga berkurangnya salah satu modal harus diimbangi lebih investasi untuk modal yang sama. Keadaan ini dapat digambarkan dengan berkurangnya kesempatan bercengkerama dengan tetangga (sebagai *social capital*) digantikan oleh keikutsertaan dalam organisasi sosial (atas inisiatif lokal atau intervensi pemerintah) yang memberi manfaat bagi sesama.

Contoh-contoh studi yang menarik untuk dikemukakan adalah pengalaman Hongkong, Roma, Barcelona Bangkok dan Seoul. Kota-kota itu dipelajari mulai dari spektrum disiplin science hingga social untuk melihat:

- (1) sumber dan aliran energi dan bahan seperti air, pangan, polutan;
- (2) karakteristik lingkungan perkotaan seperti keragaman biologi dan genetik; dan
- (3) peranan organisasi sosial dan budaya dalam mendukung kehidupan kota yang “urbane.”

Butir terakhir *social capital* diakui paling menantang karena di dalamnya ditemui kesulitan mengkuantifikasi, mengidentifikasi ciri-ciri, faktor dan proses dalam organisasi sosial sehingga seringkali diabaikan dan ditolak dalam perencanaan dan perumusan kebijaksanaan. Meskipun demikian ada sedikit harapan khususnya dari pengalaman Roma dan Hongkong, yaitu betapa pentingnya membangun jalinan bersama (*social capital*) yang kuat antar individu dari beragam disiplin, organisasi kemasyarakatan (misalnya LSM), *private sector*, dan pemerintah pada tingkat lokal,

regional hingga nasional, sehingga membentuk sinergi dalam mendukung keberlanjutan pembangunan perkotaan.

Ukuran tentang *social capital* tampaknya sejalan dengan keberadaan dan density sistem sosial yang lebih bersifat *voluntary horizontal association* dibandingkan dengan *hierarchical vertical association* yang di dalamnya mencerminkan adanya *equity, social cohesive*, dan partisipasi.

### 3. PEMBAHASAN

#### Model dan Empiris *Social Capital*

Apa yang terjadi dengan perkembangan kota selama ini merupakan pengingkaran terhadap konsepsi klasik Adam Smith yang sebenarnya. Meskipun diakui perkembangan kota benar-benar menerapkan konsepsi-konsepsi klasik dan neoklasik, gejala dan kecenderungan orientasi pertumbuhan selama ini memperlihatkan bahwa peran *social capital* sama sekali tidak disentuh. Dengan kata lain (perencanaan) pembangunan perkotaan “lebih berat” kepada *man-made capital* yang di dalamnya mengandalkan efisiensi alokasi sumberdaya dengan kriteria Pareto Optimality. Lebih lanjut alokasi sumber daya perkotaan pun tidak seluruhnya terakomodasikan dalam sistem pasar sebagai *exclusive good/bad*. Bahkan dengan makin intensifnya konsentrasi manusia, barang dan jasa ke kota, maka akan ditemukan banyak jenis baru *public good/bad*. Dalam keadaan demikian sistem pertukaran yang efisien adalah berfungsinya pola-pola organisasi sosial ekonomi masyarakat yang dipandu oleh beragam tata nilai yang menjamin efisiensi alokasi sumberdaya dan tercapainya kesejahteraan.

Gambaran pembangunan perkotaan dengan demikian mencerminkan banyak hal yang menjadi kajian ekonomi *public choice* dan *organizational cooperation*. Di dalamnya *social capital* akan mempengaruhi kinerja produktivitas perkotaan melalui fungsi-fungsi kelembagaan dan organisasi pendukung yang pilihannya mempertimbangkan antara lain :

1. Jumlah organisasi (*density*). Semakin besar jumlah organisasi memberi peluang spesialisasi, kerjasama, dan koordinasi untuk memanfaatkan aktivitas ekonomi perkotaan. Keadaan ini juga akan meningkatkan frekuensi dan akses individu terhadap beragam sumber daya dan penyelesaian konflik di belakangnya.
2. Hirarki (horizontal atau vertical). Organisasi yang berhirarki horizontal memberi peluang interdependency yang lebih saling menguntungkan dan kondusif bagi kerjasama. Hirarki ini juga memungkinkan proximity individu dengan individu. lain, dengan organisasinya dan tentu saja implisit ada efisiensi dalam alokasi sumber daya perkotaan dan keberlanjutannya.
3. Pemerintah (desentralisasi atau sentralisasi). Tingkat pengambilan keputusan desentralisasi memberi peluang mobilisasi organisasi untuk menjalankan aktivitas ekonomi. Dalam hubungan ini governance merupakan titik awal dari pengelolaan sumber daya perkotaan, menentukan peranan private sector, dan mengoperasikan pelayanan dan infra' struktur perkotaan.
4. *Relative size* atau *footprint*. Makin tinggi tingkat ketergantungan kota terhadap sumber-sumber daya pendukungnya, berarti menuntut kerjasama dan koordinasi antara organisasi, pemerintah, dan hirarkinya dalam upaya mereka *externalities* yang ditimbulkan baik di perkotaan maupun hinterlandnya. Karena itu kota-kota yang berukuran lebih kecil dianggap menguntungkan karena hirarki organisasi masyarakatnya lebih sederhana dan kohesif dalam menjalankan fungsi-fungsinya.
5. *Cooperative relationship*. Kerjasama nonformal mungkin lebih tepat (daripada formal) bila diketahui ada biaya transaksi yang tinggi dalam alokasi sumbernya. Dalam pengertian lebih luas, baik kerjasama formal maupun nonformal merupakan

persyaratan penting dalam mengupayakan efisiensi alokasi sumberdaya perkotaan khususnya menghadapi kompleksitas dunia bisnis menyongsong globalisasi.

#### 4. KESIMPULAN

Sekalipun pembangunan perkotaan memperlihatkan kecenderungan yang kurang menguntungkan (munculnya permasalahan *water supply, household waste, Industrial waste, transportation, dan urban land*), sejalan dengan peningkatan manfaat ekonomi, muncul pula kesadaran yang mempertanyakan keberlanjutan sistem produksi dan juga posisi manusia di dalamnya. Keadaan ini sangat menggembirakan karena tampak mulai disadari adanya keterkaitan antar modal-modal pembangunan (*man-made, natural, human, dan social capital*). Umumnya studi perkotaan menunjukkan bahwa *social capital* merupakan obyek yang senantiasa menantang sejalan dengan manfaatnya bagi umat manusia dan pembangunan perkotaan.

Upaya membangun *social capital* adalah cermin peningkatan *equity, social cohesive, dan partisipasi masyarakat*. Hal ini dapat dilakukan dengan membangun kerjasama dan koordinasi bersama yang kuat antarindividu dari beragam disiplin, organisasi kemasyarakatan (misalnya LSM), *private sector, dan pemerintah* pada tingkat lokal, regional dan nasional, sehingga membentuk sinergi dalam mendukung keberlanjutan pembangunan perkotaan.

Beberapa gambaran kegiatan sosial budaya penduduk Indonesia menunjukkan bahwa *stock social capital* penduduk perkotaan lebih rendah dibandingkan dengan pedesaan. Kegiatan sosial budaya perkotaan lebih bersifat individu, misalnya dalam menonton televisi dan film, membaca surat kabar dan berolahraga. Sebaliknya kegiatan sosial budaya pedesaan cenderung dilakukan "bersama" antara lain dalam menonton dan melakukan kesenian, mendengar ceramah agama, dan menjadi anggota organisasi sosial. Yang menggembirakan adalah masih tingginya

persentase penduduk yang menjadi anggota organisasi sosial keagamaan baik di kota maupun di desa. Ini tentu saja memberi kesan bahwa *social capital* dalam bentuk norma dan nuansa kehidupan agama masih “kental” menjiwai perjalanan pembangunan. Namun ada juga yang agak menyedihkan dengan fenomena DKI Jakarta. Bisa dikatakan bahwa penduduknya kurang berinisiatif melakukan kerjasama dan koordinasi sebagai prasyarat penting terbentuknya organisasi. Ini diperkirakan akan dapat memperlemah *stock total capital* sekalipun *man-made* dan *human capital* di dalamnya diakui lebih baik dibandingkan dengan wilayah lainnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- J. Serageldin, 1996, *Sustainability and the Wealth of Nations, First steps in an on going Journey*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series.
- J. Serageldin, M.A. Cohen, K.C. Sivaramakrishnan (eds), *Proceeding of the Second Annual World Bank Conference on Environmental Sustainable Development*, Washington D.C.: World Bank.
- S. Boyden, 1996, *Urbanization in a Historical Context, Nature & Resources*, Washington D.C. : World Bank.
- G.T. Kingsley, B.W. Ferguson, B.T. Bower dan S.R. Dice, *Managing Urban Environmental Quality in Asia*, Washington D.C. : World Bank.
- K.C. Sivaramakrishnan (eds), 1995, *Proceeding of the Second Annual World Bank Conference on Environmental Sustainable Development*, Washington D.C. : World Bank