

# Menata dan Mendisiplinkan “Yang Sosial”<sup>1</sup>

## Hasrul Hanif

Staf pengajar di Jurusan Politik & Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.

Email: hhanif@ugm.ac.id.

### Abstract

*This paper is a short version of the preliminary report for the sake of academic research under the supervision of Cornelis Lay. This paper is the political sociology studies to try the understanding how the dynamics of the relationship the orientation character of the political regime is a pattern or design scheme of social welfare policies that exists in Indonesia. The discussion paper sees on: what is the extention of practiclity of citizenship (citizenship) patterning with further understanding of the pattern relationship both the state and the citizen in the design of the existing social welfare.*

Kata kunci: political regime, social welfare and citizenship.

### Intisari

*Tulisan ini merupakan version singkat dari laporan preliminary research untuk kepentingan akademik di bawah supervisi Cornelis Lay. Tulisan ini –sebagai kajian sosiologi politik– berusaha memahami bagaimana dinamika hubungan watak dan orientasi rejim politik dengan pola skema atau desain kebijakan kesejahteraan sosial yang ada di Indonesia. Bahasan dalam Paper*

---

1 Tulisan ini merupakan versi singkat dari laporan *preliminary research* yang dilakukan oleh penulis dengan Debbie Prabawati (DEMOS) untuk kepentingan akademik di bawah supervisi Cornelis Lay. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada Debbie Prabawati yang menjadi mitra peneliti selama proses penelusuran data primer sekaligus kepada Cornelis Lay yang telah memberikan masukan dan kritik yang berharga. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada para narasumber yang telah bersedia untuk ditemui atau diwawancarai meskipun dalam publikasi ini nama-nama mereka disamarkan. Namun demikian seluruh tanggungjawab atas tulisan ini berada pada penulis sepenuhnya.

*ini melihat sejauh apa praktik kewargaan (citizenship) terpola dengan memahami lebih jauh pola hubungan negara & warga dalam desain kesejahteraan sosial yang ada.*

Kata kunci: Rejim Politik, Kesejahteraan Sosial dan Kewargaan.

## **Pendahuluan**

Tulisan ini –sebagai kajian sosiologi politik- berusaha memahami bagaimana dinamika hubungan watak dan orientasi rejim politik dengan pola skema atau desain kebijakan kesejahteraan sosial yang ada di Indonesia. Tulisan ini juga ingin melihat sejauh praktik kewargaan (*citizenship*) terpola dengan memahami lebih jauh pola hubungan negara & warga dalam desain kesejahteraan sosial yang ada. Hal ini menjadi sangat penting untuk dikaji karena kewargaan merupakan fondasi politik penting bagi proses institusionalisasi kesejahteraan sosial (bandingkan Andersen, 2000; Klausen, 1996: 210-217; Roche, 2000:70-84).

Pada dasarnya kesejahteraan sosial merupakan *public interest* yang ingin dituju oleh semua rejim politik, ideologi atau bentuk pemerintahan modern apapun di dunia ini (Bandingkan Foucault, 1991: 91-93; Dunleavy & O' Leary, 1984:7-8). Dengan kata lain, kesejahteraan merupakan *common goods* atau sesuatu hal yang hendak dicapai oleh seluruh warganegara –seluas-luasnya- melalui sarana-sarana politik dan aksi kolektif dari warganegara yang berpartisipasi dalam tata pemerintahan mereka sendiri (*self-government*). Oleh karena itu, sebagai *common goods*, kesejahteraan merupakan hasrat publik yang bisa dicapai melalui politik kewargaan (*citizenship*), aksi kolektif dan partisipasi aktif dalam praksis politik dan pelayanan publik (Bevir, 2007:116-117). Kesejahteraan sosial menjadi hasrat kolektif yang mempertautkan satu warganegara dengan warga negara lainnya dalam sebuah tindakan kooperasi yang bersifat altruistik (Miller, 2004:9).

Namun demikian, proses pencapaian dan bagaimana kesejahteraan sosial didefinisikan akan sangat terkait dengan watak dan orientasi rejim politik yang ada dalam memahami “yang sosial”. Setiap rejim politik yang ada dan berkuasa akan mencoba memaknai dan mengembangkan berbagai skema kesejahteraan sosial di Indonesia dengan corak berbeda. Al hasil, skema kesejahteraan sosial yang dikembangkan sangat kuat mengekspresikan watak dan kepentingan politik masing-masing rejim yang ada. Lebih jauh, skema kesejahteraan merupakan dari sebuah hasrat kekuasaan untuk menormalisasi dan

mendisiplinkan seluruh ranah sosial.

Argumentasi di atas tersebut bisa ditemukan rekam jejaknya di sebuah kampung yaitu, kampung Karanganyar, Kelurahan Brotokusuman, kecamatan Megangsan, Kota Yogyakarta. Kampung ini memiliki makna dan kaitan kesejarahan yang cukup mendalam dengan imaji kesejahteraan sosial yang digagas oleh penguasa negeri ini. Dalam rekaman sejarah lisan kampung tercatat bahwa kampung karanganyar mulai menjadi tempat “penampungan sosial” semenjak pemerintah Hindia Belanda mendorong kota Yogyakarta menjadi sebuah wilayah urban yang sedikit demi sedikit menarik kehadiran pendatang. Peran ini dilanjutkan ketika Indonesia merdeka dan semakin tertegaskan ketika rejim Orde Baru mendeklarasikan kampung ini sebagai pusat rehabilitasi sosial dan konservasi sosial terhadap warganegara kelas rendahan yang diyakini akan menjadi patologi sosial serta mengganggu stabilitas politik dan proses pembangunan. Seiring dengan memudahkan pamor sang rejim dan ketika transisi politik sejak tahun 1998 meniscayakan pluralitas aktor politik, kampung ini masih menanggung “takdir” sejarahnya. Kini kampung ini menjadi semacam “show room” aktivitas kedermawanan sosial dan klientelistik<sup>2</sup> dengan aktor yang tidak lagi tunggal, mulai dari aktor negara (baik pusat maupun lokal), NGO (baik internasional maupun domestik), hingga partai politik.

Dengan kata lain, Tulisan ini merupakan argumen akademik yang akan diawali dengan paparan tentang kenyataan sosial yang ada dan akan diakhiri dengan refleksi teoritik atas kenyataan sosial tersebut. Oleh karena itu sketsa sosial kampung Karanganyar, terutama ketika kampung tersebut menjadi bagian dari “proyek” pendisiplinan negara terhadap masalah-masalah sosial, akan menjadi bagian paling awal dalam tulisan ini. Selanjutnya tulisan ini akan menjelaskan bagaimana dinamika hubungan negara dan warganegara serta relasi antar aktor di kampung tersebut dalam beragam rejim politik, khususnya di era politik Orde Baru dan Pasca Orde Baru. Tulisan ini akan diakhiri dengan sebuah refleksi teoritik yang mencoba memahami kembali perbedaan mendasar antara skema negara kesejahteraan dan negara budiman.

---

2 Klientelisme merupakan sebuah bentuk pertukaran yang sifatnya personal dan biasanya dicirikan dengan adanya sejumlah kewajiban dan bahkan juga adanya hubungan kekuasaan yang tidak seimbang diantara mereka yang terlibat. Pola hubungan ini ditandai dengan aktivitas-aktivitas: “patron yang menyediakan buat sang klien berupa akses kepada sarana-sarana dasar subsistensi dan terbentuknya pola hubungan yang resiprokal dengan sang klien melalui aktivitas yang mengkombinasikan antara pelayanan dan penyediaan barang ekonomi oleh sang patron dengan adanya aktivitas sosial yang mencerminkan loyalitas dan respek dari sang klien”. (Hopkin, 2006).

## Sketsa Sosial sebuah Kampung *Gateto di Girli*<sup>3 4</sup>

Kampung Karanganyar merupakan sebuah kampung yang terletak di bantaran Sungai Code (atau Kali Code dalam penyebutan sehari-hari) bagian selatan dan berada tidak jauh dari pojok timur benteng Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. Dengan kata lain, kampung, yang berada di dalam wilayah Kelurahan Brotokusuman, Kecamatan Megangsan, Kota Yogyakarta, Propinsi DIY, ini terletak tidak terlalu jauh dari pusat bisnis dan budaya kota Yogyakarta.

Yang menarik dari kampung Karanganyar bukan sekedar sketsa yang kontradiktif: tentang kampung yang kumuh dan dihuni oleh orang-orang pinggiran yang berdekatan dengan pusat kekuasaan (kraton, Kepatihan dan kantor Walikota), pusat bisnis (Malioboro) dan pusat kebudayaan. Kampung karanganyar,<sup>5</sup> khususnya Rukun Warga (RW) 18 dan 19 adalah artefak sosial yang merekam jejak-jejak kebijakan sosial yang pernah dikembangkan oleh berbagai rejim politik di negeri ini, bahkan sejak pemerintahan kolonial Hindia Belanda.

Hal tersebut tergambar secara kuat bukan hanya dalam politik ruang di dalam kampung serta ekspresi-ekspresi sosial dan simbolik yang masih melekat tapi juga dalam penyematan nama terhadap kampung itu sendiri. Sederet nama pernah disematkan dan masih dilekatkan pada

---

3 Masyarakat Yogyakarta sangat terbiasa menyebutkan singkatan *Girli* (pinggir kali) untuk menunjukkan pada daerah-daerah atau kampung-kampung yang berada di bantaran sungai Kali Code.

4 Penulisan sejarah kampung ini hampir seluruhnya didasarkan pada hasil wawancara dengan Mbah Zarkasi (nama disamarkan), sesepuh kampung Karanganyar (15 Nopember 2008) Pak Cahyo (nama disamarkan), mantan pengurus kampung, (23 Desember 2008) dan laporan penelitian yang ditulis oleh Pratikno, Danang Arif Darmawan dan Hakimul Ikhwan (2008: 106-125).

5 Kata Karanganyar, menurut sejarah lisan yang berkembang, berasal dari dari kata "pekarangan" yang "anyar" atau pekarangan yang baru. Penamaan tersebut tidak lepas dari sejarah pendirian Kraton Yogyakarta oleh Mangkubumi. Pada awalnya, wilayah yang sekarang dibangun kraton dan alun-alun merupakan telaga Papringan yang dimiliki oleh Syekh Mardi Agung (salah seorang dari keturunan Raja Brawijaya). Telaga tersebut berada di selatan pasar kecil yang disebut Bringharjo. Seiring dengan datatanganinya perjanjian Giyanti pada 1755, pangeran Mangkubumi berkehendak mendirikan Kraton baru dan mendapatkan petunjuk cahaya (*tejo*) bahwa tempat yang tepat untuk dibangun istana adalah telaga Papringan. Oleh karena itu, pangeran Mangkubumi yang menyamar menjadi rakyat biasa dan nyantri di padepokan Syekh Mardi Agung kemudian menyampaikan keinginannya tersebut dan disetujui oleh sang syekh. Sang syekh kemudian menggeser padepokannya ke arah timur sedikit dan menempati tempat yang baru atau *pkarangan anyar* yang berada pas di sebelah barat kali Code. Maka tidak mengherankan bila yang dimaksud dengan kampung Karanganyar pada awalnya lebih luas dari wilayah kampung yang sekarang. Wilayah karanganyar pada awalnya mulai dari daerah kampung Sayidan hingga ke selatan sejajar dengan panjang istana. Wawancara penulis dengan Pak Cahyo, 23 Desember 2008, di Yogyakarta.

kampung ini mulai dari Ciptomulyo, Karang Tunggal, Karanganyar Lor, Tungkak hingga Kampung Gateto. Disebut Ciptomulyo karena dulu di tempat ini dibangun panti penampungan gelandangan yang bernama Ciptomulyo. Akan tetapi sekarang sudah dihapus. Karang Tunggal adalah nama koperasi yang pada zamannya terkenal di Yogyakarta, namun sekarang koperasi ini sudah bubar. Disebut Karanganyar Lor karena dulunya sempat menjadi satu yaitu Karanganyar, tapi kemudian pecah menjadi dua yaitu Karanganyar Selatan dan Karanganyar Utara (Lor). Sementara untuk sebutan Tungkak tidak banyak yang tahu apa artinya. Akan tetapi sebutan ini menjurus ke arah definisi yang kotor dan rendah (Pratikno, Darmawan & Ikhwan, 2008: 106).

Sebutan yang agak peyoratif lainnya adalah tidak sedikit orang yang berdomisili di Yogyakarta menyebutkan kampung ini sebagai kampung Gateto hingga di akhir 1970an. Gateto merupakan singkatan dari *gali* (preman), *lonte* (pekerja seks komersial) dan *gento* (gengster). Penyetanan nama tersebut dianggap menggambarkan sebagai profesi penduduk kampung di era tersebut.<sup>6</sup> Namun boleh jadi penamaan Gateto ini merupakan plesetan dari kata “Ghetto” dalam bahasa Inggris yang berarti perkampungan kumuh yang sangat padat dan dihuni oleh minoritas kelas rendah.<sup>7</sup>

Lalu sejak kapan kampung ini mulai menjadi “ruang” penting bagi kebijakan-kebijakan sosial yang ada? Kampung yang pada awalnya menjadi istal kuda dengan tanah kosong yang luas milik kraton (tanah *magersari*) ini pada tahun 1901 dijadikan rumah sakit untuk mengobati masyarakat yang terkena kusta/lepra atas inisiatif sultan HB VII<sup>8</sup> dan yayasan *Zending* Belanda. Orang-orang Belanda tersebut mengurus mereka yang berpenyakit kulit ini dengan gratis.

---

6 Ibu Arsih (nama disamarkan), salah seorang guru pada salah satu sekolah yang ada di kampung karanganyar, membenarkan bahwa disaat awal dia bertugas menjadi guru di wilayah tersebut (pada tahun akhir tahun 1970an) kampung ini masih menjadi kampung penampungan preman, gelandangan, dan pengemis. Meskipun ada upaya pemerintah untuk mengirim mereka ke daerah luar Jawa melalui program transmigrasi namun tidak sedikit pula yang tidak bisa bertahan dan memilih kembali ke kampung Karanganyar. Wawancara penulis dengan Ibu Arsih, guru, 14 Nopember 2008, di Yogyakarta.

7 Mbah Zarkasih menolak istilah Gateto –dengan singkatan *gali*, *lonte*, dan *gento*- itu merupakan istilah yang familiar untuk nama Kampung Karanganyar. Menurutnya, Jawatan sosial pada tahun 1963 memberikan nama Gatitomo untuk wilayah yang ditempati oleh karyawan Jawatan sosial yang mengelola tempat penampungan “Ciptomulyo” tersebut. Hal yang sama juga dituturkan oleh pak Cahyo yang menyebutkan istilah Gateto itu sebenarnya lebih merupakan plesetan terhadap nama resmi penampungan “Gatitomo”. Wawancara penulis dengan pak Cahyo (23 Desember 2008) dan Mbah Zarkasih (15 Nopember 2008).

8 Sri Sultan Hamengkubuwono VII berkuasa di Kraton Yogyakarta dari 13 Agustus tahun 1877 s/d tahun 1921.

Sementara itu, pasien yang menderita lepra tersebut kebanyakan adalah orang-orang yang terlantar dan miskin. Beberapa waktu kemudian berdiri asrama penampungan orang miskin di kampung tersebut akibat semakin banyaknya orang-orang *kere* (gelandangan) di wilayah kota Yogyakarta menjelang kekuasaan pemerintah kolonial Hindia Belanda berakhir (Ibid).mereka diisolasi di dalamnya.<sup>9</sup>

Setelah Indonesia merdeka, keberadaan asrama ini dikelola oleh pranotoprojo. Setelah ada surat dari Menteri Dalam Negeri dan ketetapan dari Menteri Sosial tahun 1950-an berdirilah panti tuna karya dan tuna wisma di Yogyakarta yang bernama Ciptomulyo. Panti Ciptomulyo ini menempati Karanganyar yang wilayahnya mencakup kampung Bugisan.<sup>10</sup> Akhir tahun 1970, asrama ini mengalami kebangkrutan karena tidak ada dana dan para penghuninya telah memiliki sumber pendapatan dan keahlian yang lebih baik. Akhirnya asrama ini menjadi perumahan bagi karyawan dinas sosial, dan mulailah para pendatang tinggal di wilayah Tungkak ini. Sehingga secara langsung pada mulanya terdapat dua golongan masyarakat yakni warga miskin, para gelandangan, dan preman yang ditampung di Karanganyar dengan pihak pengelola penampungan yang terdiri dari para pegawai pemerintah (ibid).<sup>11</sup>

---

9 Wawancara penulis dengan pak budiharjo.

10 Menurut pak Budiharjo, pada awalnya kampung Bugisan (tempat tinggal prajurit Mataram yang berasal dari suku Bugis) berada dalam satu wilayah dengan kampung Karanganyar. Namun kemudian para prajurit Bugis tersebut dipindahkan ke wilayah yang terletak di timur Kali Code dan sekarang dikenal dengan istilah daerah Bugisan dan Barakan (menunjuk pada barak tempat tinggal prajurit). Setelah itu wilayah Karanganyar & Bugisan yang lama menjadi tanah kosong. Oleh karena itu, tanah kosong tersebut kemudian dimanfaatkan sebagai tempat penampungan penyandang penyakit lepra dan para gelandangan. Wawancara penulis dengan pak Budiharjo.

11 Alur cerita ini bisa dikonfirmasi dari biografi salah satu narasumber kami, Mbah Zainal. Mbah zainal mengaku mulai dipindahkan dari kampung asalnya di daerah Sleman dan masuk ke kampung Karanganyar pada tahun 1948 dengan janji mau disekolahkan. Ternyata kenyataan yang diterimanya adalah Mbah Zainal dimasukkan ke dalam penampungan anak-anak gelandangan di kampung Karanganyar yang terisolasi. Menurut pengakuan Mbah Zarkasih, yang hampir seluruh hidupnya dihabiskan sebagai penjual mainan, pada masa pemerintahan Soekarno, daerah ini sempat mendapatkan bantuan yang memadai dari pemerintah: mulai dari makanan (dan dapur umum) hingga bantuan susu dari UNESCO pada awal tahun 1950an. Mereka juga mendapatkan pelayanan kesehatan gratis dari pihak rumah sakit Bethesda Yogyakarta. Meskipun kemudian tidak lagi mendapatkan dukungan memadai setelah tahun 1966.

Pada awalnya merupakan di kampung Karanganyar ada mess besar yang menjadi tempat penampungan. Mess besar tersebut kemudian disekat-sekat sendiri oleh penghuninya. Hal ini bisa dibuktikan saat ini bangunan-bangunan rumah yang berasal dari mess besar tersebut masih terlihat sambung menyambung menjadi satu bangunan. Wawancara penulis dengan Mbah Zarkasih, 15 Nopember 2008, di Yogyakarta.

Berdasarkan hasil temuan pratikno, Darmawan & Ikhwan (2008: 107), sampai saat ini masih ada pembilahan yang tegas antara mereka yang merasa sebagai generasi penerus pegawai pemerintah dan mereka yang menjadi generasi penerus para penghuni barak penampungan, yaitu perbedaan antara wong ngarep dengan wong mburi.<sup>12</sup> Yang disebut sebagai wong ngarep adalah masyarakat di RW 18 yang dahulunya sebagai tempat tinggal para pengelola penampungan, dan masyarakat yang disebut wong mburi yakni masyarakat di RW 19 yang dahulunya berasal dari warga bermasalah yang ditampung di Karanganyar. Pada kondisi sekarang ini pemisahan ini secara langsung atau tidak menggambarkan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Wong ngarep kebanyakan adalah masyarakat golongan atas yang terdiri dari para pegawai, pensiunan dan para pengusaha, sedangkan wong mburi kebanyakan adalah masyarakat golongan bawah yang berprofesi sebagai tukang becak, pemulung, pedagang angkringan, preman, walaupun sebagian dari mereka ada juga yang berprofesi sebagai pegawai.<sup>13</sup>

### **Mendefinisikan, Mendisiplinkan, & Menundukkan yang (Bermasalah) Sosial**

Meskipun sebuah kampung, Karanganyar, sebagaimana tergambar dalam uraian profil singkat di atas merupakan cerminan sederhana dari isi benak rejim politik yang ada ketika menghadirkan kebijakan sosial atau secara umum mendesain skema kesejahteraan sosial. Dari sketsa yang ada, kehadiran kampung Karanganyar merupakan ekspresi bagaimana penguasa merespon dan mengisolasi, baik secara fisik maupun secara sosial dan politik, apa yang disebut atau didefinisikan sebagai penyakit atau masalah sosial dari waktu ke waktu.

Ketika muncul wabah lepra yang dianggap menjadi ancaman serius bagi tatanan sosial yang ada, pemerintah Hindia Belanda yang disokong oleh Yayasan *Zending* dan Kraton Yogyakarta menyediakan

---

12 Hal ini penulis juga rasakan ketika pertama kali melakukan melakukan pengamatan di kampung Karanganyar. Ketika penulis berusaha bertanya-tanya tentang lokasi kampung Gateto kepada pemilik rumah di pinggir jalan raya, mereka langsung menyangkal adanya istilah gateto dan merasa bukan bagian dari mereka yang berada “di belakang”.

13 Beberapa penghuni di wilayah “belakang” atau *wong mburi* bukan sekedar penerus penghuni panti Ciptomulyo saja. Sebagian adalah penghuni baru yang menempati tanah bekas kali Code yang mengalami penyempitan atau biasa dikenal dengan istilah *wedi gengser*. Mereka menempati “tanah tidak bertuan” karena *wedi gengser* tidak bias dikategorisasikan sebagai tanah milik kraton (*magersari*) dan bukan pula tanah pemerintah. Kebanyakan mereka juga orang-orang dengan profesi tukang becak, gelandangan, dsb.

ruang isolasi fisik dan sosial bagi penderitanya. Pada saat yang sama, menjelang akhir kekuasaan pemerintahan kolonial Hindia Belanda, kota Yogyakarta berhasil menjadi kota yang berkembang dengan baik di bagian tengah selatan pulau Jawa dan pelan-pelan mengalami proses modernisasi.<sup>14</sup> Efek yang harus ditanggung adalah Yogyakarta menjadi tempat yang menarik bagi banyak orang untuk didatangi namun sekaligus memberikan masalah baru berupa munculnya kelas-kelas sosial rendah yang kemudian dianggap sebagai masalah sosial di Yogyakarta, terutama para gelandangan, pengemis, dsb. Hal ini berlangsung hingga awal kemerdekaan Indonesia yang sempat diwarnai oleh adanya agresi militer Belanda II dan cerita penundukan kota Yogyakarta oleh tentara NICA.<sup>15</sup>

Mereka yang dianggap sebagai masalah sosial kemudian digaruk, dinormalisasi dan didisiplinkan untuk menjadi manusia yang sejati dan seutuhnya ketika negeri ini memproklamasikan kemerdekaannya. Tempat mereka tinggal bersifat tertutup dan diisolasi dari kehidupan sosial di luar mereka bak penjara bagi para kriminal hingga akhir tahun 1940an.<sup>16</sup> Selanjutnya, mereka, yang dianggap sebagai penyandang masalah sosial, dilatih dan dididik agar menjadi manusia mulia yang berada di jalan yang benar dan berguna bagi orang lain.

14 Ilustrasi sederhana tentang dinamika perkembangan kota Yogyakarta yang cukup pesat sejak jaman Hindia Belanda sampai awal kemerdekaan tercermin dari perluasan struktur pemerintahan di kota ini yang berlangsung sejak jaman Hindia Belanda. Sebagaimana diuraikan dalam studi Sullivan (1986), agar pemerintah Hindia Belanda bisa menjalankan pemerintahan yang efektif dalam kota yang semakin dinamis, pada awalnya struktur "Kemantren" (yang menjadi cikal bakal wilayah administrasi kecamatan) diperkenalkan dalam administrasi pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1932. Diawali, pada tahun 1918 Hindia Belanda menciptakan birokrasi kota Yogyakarta dengan membentuk Wedono Kota yang dibantu dengan dua asisten Wedono (Kraton dan Tugu). Di bawah mereka ada kepala kampung. Kemudian pada tahun 1932, dua wilayah asisten tersebut dibagi ke dalam kemantren. Asisten Wedono Tugu memiliki 5 mantri kampung dan Asisten Wedono Kraton mempunyai 4 mantri kampung. Ketika bangsa Indonesia merdeka pada tahun 1945 dan Yogyakarta menjadi daerah istimewa wilayah Yogyakarta dibagi menjadi 2 wilayah kabupaten yang memiliki 12 kemantren. Selanjutnya, pada tahun 1947 ibukota kesultanan Yogyakarta menjadi daerah kota otonom dan 2 Kemantren dibentuk baru, yaitu: Umbulharjo dan Kotagede sehingga Kota Yogyakarta mempunyai 14 Kemantren dengan luas area seluas 3.247 Ha.

15 Mbah Zarkasih menceritakan bagaimana dirinya, yang saat itu berumur 15 tahun dan bekerja sebagai pelayan di sebuah rumah makan di kota Yogyakarta, digaruk di jalanan oleh petugas pemerintah karena dianggap sebagai gelandangan. Mbah Zarkasih kemudian dipindahkan dan diisolasi di kampung Karanganyar dan menetap di kampung tersebut hingga saat ini. Berdasarkan penuturan Mbah Zarkasih, pada tahun 1940an sebenarnya sudah mulai muncul "ritual" penggarukan oleh petugas pemerintah terhadap penduduk kota Yogyakarta yang dianggap *wong kere*. Wawancara penulis dengan Mbah Zarkasih (15 Nopember 2008).

16 Wawancara penulis dengan Mbah Zarkasih.

Diawal kemerdekaan, para penyandang masalah sosial, baik yang diisolasi di penampungan Karanganyar (untuk orang lanjut usia dan anak-anak) maupun di penampungan Balapan (untuk bujangan atau duda) dilatih di Balai Persiapan Pekerja Sosial dibawah asuhan Mr. Sumantri Prabukusumo dengan keterampilan-keterampilan sederhana, seperti bengkel mobil, motor, sepeda, membuat gitar hingga membuat permainan.

Meskipun sudah tidak lagi terisolasi total dan pemerintah sudah mulai memerhatikan kesejahteraan mereka secara memadai pada tahun 1950an, negara masih tetap merasa penting untuk mendidik para penyandang masalah sosial agar menjadi manusia normal, baik dan berguna sebagaimana tergambar secara kuat dari nama-nama yang disematkan pada panti atau tempat yang ada di kampung Karanganyar. Pada tahun 1950an, pemerintah memformalkan fungsi isolasi sosial kampung Karanganyar menjadi panti Ciptomulyo yang diharapkan akan menghasilkan orang-orang yang mulia. Selanjutnya pada awal tahun 1960an, pemerintah membuat area “Gatitomo” di wilayah Kampung Karanganyar yang tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal para pegawai pemerintah dari Jawatan Sosial tapi juga menjadi “candradimuka” untuk pendidikan awal dan menempera mental para penghuni penampungan “Ciptomulyo” agar tidak menjadi *wong elek* (orang jahat). Oleh karena itu diberi nama “Gatitomo” atau *Nggateke barang sing utomo* (mengarah pada hal yang utama atau bertujuan untuk menjadi orang yang utama).<sup>17</sup> Selain itu, ada area di Kampung Karanganyar yang dipakai untuk mengasah keterampilan yang disebut sebagai “Mardiguna” atau *merdi guno* (bukan hanya menjadi orang baik tapi juga berguna dengan memiliki keterampilan). Kebanyakan mereka yang diajari di Mardiguna adalah tuna netra yang dalam perjalanannya setelah selesai dididik mereka kembali dan menyebar kemana-mana.<sup>18</sup>

Dalam perjalanannya, ternyata Panti ini tidak pernah benar-benar bisa menormalisasikan atau mendisiplinkan mental dan moral sosial penghuninya. *Wong kere* yang diisolasi di daerah Karanganyar tidak mudah begitu saja dinormalisasikan perilaku dan mentalnya. Sedangkan para pegawai pemerintah dari Jawatan Sosial, yang mestinya menjadi penyuluh atau pembina, justru tidak sedikit yang menjadi bagian dari “mereka yang bermasalah”.<sup>19</sup> Kondisi inilah yang

17 Wilayah ini sekarang berada di pinggir jalan raya dan masuk ke dalam wilayah RW 18.

18 Wawancara penulis dengan pak Cahyo.

19 Menurut pak Cahyo, sebagian pentolan preman di Kampung Karanganyar

kemudian membuat Kampung Karanganyar bukan lagi menjadi panti isolasi tapi perlahan tapi pasti justru menjadi “wilayah hitam” atau daerah preman yang cukup disegani di kota Yogyakarta.<sup>20</sup> Tidak semua orang berani melewati, melintas apalagi memasuki daerah tersebut karena resikonya yang besar.<sup>21</sup> Daerah ini kemudian kemudian lebih dikenal sebagai daerah “Tungkak”. Kata “tungkak” sendiri diambil dari istilah “kere tungkak” yang artinya orang miskin yang paling bawah (atau semacam kasta yang lebih hina dari kasta Paria).<sup>22</sup>

Kondisi tersebut menjadi sebuah ancaman yang cukup diperhitungkan terhadap rejim politik Orde Baru, sebuah rejim politik yang hasrat politiknya didorong oleh semangat-semangat pembangunan dan modernisasi ekonomi dan politik. Stabilitas politik dan ekonomi, yang menjadi salah satu elemen penting dalam mantra Trilogi Pembangunan ala Orde Baru, di Yogyakarta kini benar-benar terancam oleh kehadiran “sarang penyamun” justru di tengah-tengah kota. Oleh karena itu, ada hasrat politik yang sangat kuat dari penguasa untuk bukan sekedar menormalisasikan mental para penghuni kampung Karanganyar tapi juga menundukkan perilaku mereka agar tidak menjadi ancaman lagi bagi proses pembangunan dan modernisasi di Kota Yogyakarta.

Strategi penundukan pun dimulai dan berjalan seiring dengan proses penataan dan pengelompokan kampung-kampung yang ada di wilayah Kota Yogyakarta pada tahun 1981 melalui pembentukan wilayah Kelurahan yang berasal dari pengelompokan kembali wilayah Rukun Kampung (RK) yang ada. Kampung Karanganyar bersama 5 kampung lain di sekitarnya, yaitu: Kampung Timuran, Kampung Brontokusuman, Kampung Prawirotaman, Kampung Karangajen, Kampung Karanganyar, dan Kampung Lowano, dilebur menjadi bagian wilayah Kelurahan Brontokusuman.<sup>23</sup> Maka Kampung Karanganyar bukan lagi, secara administratif, menjadi wilayah yang “relatif otonom”

---

justru merupakan anak-anak dari pegawai pemerintah yang menetap di sana. Misalnya Wakijo (nama disamarkan) salah satu pentolan preman di Karanganyar merupakan anak dari, pak Rekso (nama disamarkan) petugas dinas sosial yang ada di kampung Karanganyar. Wawancara penulis dengan Bapak Cahyo.

20 Preman menjadi pemimpin informal yang menguasai wilayah ini. Para pemimpin-pemimpin formal di Kampung Karanganyar saat itu seperti ketua RT, RW dan RK sama sekali tidak memiliki peran riil dalam kehidupan sehari-hari. Wawancara penulis dengan Bapak Cahyo.

21 Ibu Arsih menceritakan pengalaman teman seprofesinya yang sama-sama mengajar di sekolah yang sama, beberapa kali pernah mengalami penjambratan oleh para penghuni Kampung Karanganyar yang notabene adalah wali atau orang tua anak didik mereka sendiri. Wawancara penulis dengan Ibu Arsih.

22 Wawancara penulis dengan Bapak Cahyo.

23 Wawancara penulis dengan Bapak Cahyo.

namun kampung ini kini menjadi hanya bagian dari Kelurahan. Pelan-pelan nama Kampung Karanganyar sayup-sayup memudar dan orang kebanyakan lebih mengenal Kelurahan Brontokusuman.

Setelah menundukkan wilayah, maka proses berikutnya adalah menundukkan para penghuni. Sunarno (nama disamarkan), sang birokrat Brontokusuman, atas saran pak Cahyo, menggunakan strategi “makan bubur panas”: mulai dari mereka yang berada di pinggiran (atau orang yg miskin) lalu menuju ke mereka yang ada di tengah (atau pentolan preman). Pihak kelurahan memulainya dengan menggunakan berbagai program karitas penanggulangan kemiskinan sehingga dengan mudah mereka menyapa orang-orang miskin dan menjadikan orang-orang yang di pinggiran menjadi dekat kepada penguasa.<sup>24</sup>

Sedangkan upaya penundukan terhadap para pentolan preman di Kampung Karanganyar semakin mendapatkan “dukungan kuat” secara politik dan sosial, baik dari birokrasi, tokoh masyarakat maupun militer,<sup>25</sup> seiring dengan adanya Operasi Pemberantasan Kejahatan (OPK) di tahun 1982.<sup>26</sup> OPK ini diawali dengan operasi senjata tajam di dalam Kampung Karanganyar yang dikawal oleh satu kompi tentara. Operasi senjata tajam membuat para pentolan preman kocar-kacir dan banyak yang menitipkan senjata tajam mereka ke pak Cahyo, selaku ketua RK.<sup>27</sup>

OPK tampaknya kemudian berhasil menjadi sebuah teror politik yang sangat ampuh bagi para pentolan preman di Kampung Karanganyar. Sebanyak 60 pentolan *gali* (preman), yang berhasil didata pasca operasi senjata tajam, justru meminta pertolongan dan perlindungan kepada pak Cahyo selaku pengurus kampung.<sup>28</sup>

24 Wawancara penulis dengan Bapak Cahyo.

25 Ilustrasi sederhana tentang hal ini bisa dilihat dari pertemanan erat antara pak Cahyo (sebagai pengurus kampung), Pak Sunarno (nama disamarkan) (birokrat Brontokusuman) dan Pak Asnan (nama disamarkan) (Komandan KODIM di salah satu wilayah di Yogyakarta sekaligus tokoh penting dalam OPK di Yogyakarta).

26 Dalam bahasa keseharian OPK dikenal dengan istilah PETRUS (penembakan misterius). Istilah Petrus menunjuk pada banyaknya peristiwa pembunuhan misterius terhadap orang-orang yang dianggap kriminal tanpa adanya proses peradilan terlebih dahulu. Peristiwa ini terjadi di awal tahun 1980an. Sampai hari ini, peristiwa Petrus menjadi salah satu peristiwa pelanggaran HAM di era Orde Baru yang belum terselesaikan.

27 Menurut pengakuan pak Cahyo, para preman tersebut menyangka bahwa pak budiharjo tidak tahu bahwa akan ada operasi senjata tajam. Padahal sebenarnya, seminggu sebelum operasi senjata tajam, Babinsa Hafid dari Koramil sudah menginformasikan kepada dirinya bahwa akan ada OPK di Kampung Karanganyar dan diawali dengan operasi senjata tajam. Wawancara penulis dengan Bapak Cahyo.

28 Pak Cahyo menjadi pengurus kampung di Kampung Karanganyar dari

Pemimpin formal, terutama pengurus kampung, kemudian bukan sekedar menjadi ketua secara administratif tapi juga berhasil mengambil alih posisi sebagai “patron”<sup>29</sup> yang memberikan perlindungan sosial dan politik kepada penghuni Kampung Karanganyar.<sup>30</sup>

Sejak saat itulah pola hubungan patron-klien antara pemimpin formal dengan para *gali* menjadi sangat kuat berlangsung di Kampung Karanganyar.<sup>31</sup> Dalam pola hubungan patron klien tersebut, pemimpin formal semisal pak Cahyo, memberikan perlindungan terhadap para *gali* agar tidak menjadi sasaran atau korban kriminalisasi oleh militer. Sedangkan para preman di Kampung Karanganyar berjanji dan berusaha memastikan kampung Karanganyar tidak lagi menjadi

---

tahun 1978 hingga 1988.

29 Olle Tornquist (1990: 423) menyebutkan mereka sebagai sebagai *state-sponsored client*. *State-sponsored client* bukan tipe kelas kapitalis, tapi dengan segala kelebihan modal yang mereka miliki -baik modal kultural, sosial maupun ekonomi- mereka mampu menjadi sejumlah orang yang memiliki kapasitas dan dukungan untuk “menjinakkan” massa akar rumput sehingga memungkinkan mereka mempunyai hubungan istimewa dengan negara dan menjadi minoritas yang berkuasa serta menikmati subsidi dan keistimewaan yang diberikan oleh negara, seperti kredit dan modal hingga akses terhadap kekuasaan politik dan administrasi. Hal ini diakui secara eksplisit oleh pak Cahyo dan secara implisit oleh pak Sarwana (nama disamarkan), Ketua RW 19. Wawancara penulis dengan pak Cahyo (23 Desember 2008) dan pak Sarwana (29 Januari 2009).

30 Proses ini terjadi sejak para preman yang terdata pasca operasi senjata tajam diwajibkan membuat surat pernyataan untuk tidak melakukan penganiayaan atau perbuatan yang merugikan dan meresahkan bagi orang lain. Surat pernyataan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari pengurus kampung setempat. Apabila tidak mendapatkan persetujuan dari pengurus kampung setempat maka besar kemungkinan nyawa sang preman akan terancam oleh OPK. Dalam kondisi seperti ini, pak Cahyo berhasil memberi kesan bahwa dirinya lah yang melindungi seluruh penghuni Kampung Karanganyar, terutama para preman, dari upaya pembunuhan akibat OPK yang dilakukan tentara. Padahal sebenarnya pak Cahyo sudah melakukan koordinasi sebelumnya dengan pihak Koramil dan aparat yang terkait.

Selanjutnya pengurus kampung menjadi sangat kuat dalam kehidupan sehari-hari di Kampung Karanganyar. Misalnya ketika ada penduduk di Kampung Karanganyar yang menderita sakit mereka bisa meminta surat keterangan yang ditandatangani oleh pengurus kampung agar bisa mendapatkan pengobatan gratis dari balai pengobatan atau rumah sakit yang telah membangun komunikasi dengan pengurus kampung. Demikian juga ketika penduduk Kampung Karanganyar berurusan dengan aktivitas di kantor kelurahan atau kecamatan atau markas tentara atau polisi. Surat keterangan yang ditandatangani oleh pengurus kampung (dengan diberi simbol “bintang”) menjadikan mereka lebih mudah mengurus banyak hal. Wawancara penulis dengan pak Cahyo.

31 Dalam hubungan patron-klien, pola hubungan kedua entitas yang ada lebih berwatak dualistik dibandingkan dualisme dan lebih mencerminkan sebuah pertukaran politik timbal-balik asimetris. Sebuah hubungan yang ditandai oleh pemberian perlindungan atau alokasi sumberdaya ekonomi dan politik dari sang patron yang biasanya memiliki kekuasaan yang bersifat personal dan adanya pamrih loyalitas dan dukungan politik dari sang penerima “derma”. Pola pertukaran politik inilah yang dikenal sebagai bentuk klientelisme.

kampung yang rawan secara sosial.<sup>32</sup>

Setelah kecenderungan premanisme berhasil ditundukkan maka pemerintah kemudian berusaha kembali menormalisasi atau mendisiplinkan sikap mental para penghuni Kampung Karanganyar meskipun upaya isolasi fisik dan sosial sudah ditinggalkan sejak awal tahun 1980an.<sup>33</sup> Pertama kali yang dilakukan adalah membentuk komunitas belajar kejar PAKET A. Kejar PAKET A ini menjadi arena pendidikan dasar untuk belajar tulis-menulis. Lebih khusus, pengurus kampung kemudian menginisiasi adanya program Pendidikan Dasar dan Mata Pencaharian (PDMP) yang bertujuan memberikan keterampilan dasar sekaligus memberikan modal untuk bekerja. Program ini berhasil menkonversi sebagian preman menjadi pedagang kecil, seperti penjual gorengan, kacang rebus, dsb, meskipun ada juga yang gagal. Berikutnya bermunculan berbagai kegiatan-kegiatan sosial, terutama melalui aktivitas LKMD dan Petugas Sosial Masyarakat (PSM)<sup>34</sup>, yang berusaha untuk mengubah mental dan perilaku Kampung Karanganyar agar menjadi kampung “putih”.<sup>35</sup>

### **Melestarikan Monumen “Kaum Kelas Sosial Rendahan”**

Perubahan Politik yang berlangsung sejak tahun 1998 telah merubah tatanan politik yang ada. Negara tidak lagi tunggal karena disebar kekuasaannya sehingga membentuk wajah negara pusat dan negara lokal yang bisa berbeda. Pada saat yang sama, aktor-aktor non negara, mulai politisi hingga aktivis ORNOP dengan leluasa masuk dan mempengaruhi panggung politik serta proses pengambilan kebijakan dalam politik keseharian.

Perubahan politik tersebut sedikit banyak kini juga mempengaruhi makna kehadiran Kampung Karanganyar di tengah-

---

32 Bahkan untuk membuktikan komitmen mereka, pada tahun 1982, sebanyak 400 orang mendeklarasikan komitmennya tersebut di depan pak Lurah. Wawancara penulis dengan pak Cahyo.

33 Bahkan pemerintah kota juga turut memberikan bantuan agar rumah-rumah di Kampung Karanganyar terutama yang bekas mess besar Ciptomulyo bisa lebih sehat. Sedangkan pada tahun 1986 pemerintah propinsi membuat Panti Penampungan Sosial, yang sekarang dikenal dengan UPT Panti Karya di sebelah selatan Kampung Karanganyar. Namun panti ini bukanlah penerus dari panti Ciptomulyo melainkan pindahan dari Karangrejo, Pingit karena lokasi yang lama akan dibangun Kantor Dinas Sosial Propinsi. Wawancara penulis dengan pak Cahyo.

34 PSM mulai hadir di kampung Karanganyar sejak tahun 1983.

35 Kecenderungan aparat jawatan sosial yang korup membuat masyarakat Kampung Karanganyar tidak terlalu percaya dengan mereka. Akibatnya mereka lebih percaya dengan aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh LKMD dan PSM. Wawancara penulis dengan pak Cahyo.

tengah kota Yogyakarta yang semakin bising dan padat. Kampung Karanganyar tentu saja bukan lagi dikenal sebagai kampung Tungkak dengan seribu penyamun yang tunduk begitu saja pada sang patron. Kini orang pun dengan mudah keluar masuk kampung tersebut tanpa rasa was-was atau syak prasangka terhadap siapapun yang ditemuinya meskipun kesan lorong-lorong sempit dan pemukiman padat tidak mudah terhapus begitu saja. Masjid yang berdiri dengan apik berikut beberapa musholla kecil seakan menjadi monumen penting yang menegaskan bahwa kampung ini telah berhasil menjadi kampung orang-orang baik yang mulai sadar akan kehadiran Tuhan.

Namun bukan berarti kampung ini kehilangan "takdir sosial"-nya sebagai kampung kumuh dan orang-orang pinggirannya. Karanganyar tetaplah "dirawat" menjadi kampung bagi orang-orang dari kelas sosial rendah yang lestari karena kampung ini kini justru menjadi monumen penting tentang kedermawanan dari berbagai proyek karitas sosial orang-orang kaya, monumen pemberdayaan masyarakat bagi aktivis ORNOP lokal maupun lembaga donor internasional, serta menjadi area yang basah dan tepat bagi berbagai proyek penanggulangan kemiskinan baik yang berasal dari pemerintah Pusat maupun dari pemerintah propinsi DIY dan pemerintah kota Yogyakarta.

Berbagai program pemerintah yang terkait dengan pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan mulai mengucur kuat. Program-program tersebut adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan (LPMK) dan Badan Keberdayaan Masyarakat (BKM), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), dan Program nasional Pemberdayaan Masyarakat PNPM Mandiri yang menyisir program mulai dari perbaikan infrastruktur, pemberian bantuan modal hingga bentuk-bentuk pemberdayaan masyarakat lainnya.

Pada saat yang sama, pemerintah juga mengucurkan program-program jaminan sosial kepada penghuni Kampung Karanganyar yang berada dalam kategori tidak mampu seperti Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM), Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda), Askeskin (Asuransi Kesehatan Keluarga Miskin).<sup>36</sup> Pemerintah juga menyediakan bantuan pendidikan bagi anak-anak yang berasal dari Keluarga Menuju Sejahtera (KMS) yang menetap di Kampung Karanganyar. Ada program untuk meningkatkan kesehatan anak didik yang bersifat tahunan, semisal imunisasi, pemeriksaan gigi, pemeriksaan mata serta bulanan oleh petugas PUSKESMAS terdekat.<sup>37</sup>

---

36 Wawancara penulis dengan pak Cahyo (23 Desember 2008), dr. Farah (nama disamarkan) (08 Februari 2009), dan Suwandi (29 Januari 2009)

37 Wawancara penulis dengan ibu Arsih.

Ketika pemerintah kota Yogyakarta memberikan perhatian khusus untuk penduduk lanjut usia dan Balita, maka aktivitas-aktivitas yang terkait dengan kelompok masyarakat tersebut juga sangat gencar dilakukan di Kampung Karanganyar. Melalui Pos Pelayanan Terpadu Lanjut Usia (Posyandu Lansia) dan program “ LANSIA Sehat dan Bugar” para Lansia di kampung Karanganyar mendapatkan pelayanan kesehatan sekaligus mendapatkan fasilitas untuk berolahraga sesuai usia mereka dan berkekespresi melalui kesenian. Semuanya dikelola dengan sinergis antara petugas kesehatan, petugas sosial kecamatan (PSK) dan ibu-ibu yang menjadi kader utama dalam posyandu tersebut.<sup>38</sup>

Yang menarik banyak program-program sosial yang ada berawal dari inisiatif dari masyarakat sendiri dengan watak solidaritas yang sangat kuat. Program-program seperti menimbang bayi, senam kesehatan, pemberian suplemen untuk Lansia dsb biasanya justru dimotori dan dibiayai oleh penghuni Kampung sendiri.<sup>39</sup> Bila ada orang yang sakit dan tidak bisa mampu membayar, tidak jarang penghuni kampung Karanganyar urunan untuk menutupi kekurangan tersebut. Bahkan badan zakat, infaq dan shodaqoh (BAZIS) yang dibentuk oleh Masjid juga turut memberikan bantuan.<sup>40</sup>

Bukan hanya dinas sosial dan kesehatan saja, dinas Kimpraswil (dengan BAPPENAS) juga turut menjadikan pinggiran Kampung Karanganyar yang berbatasan langsung dengan kali Code sebagai etalase perbaikan infrastruktur. Melalui Forum Komunikasi Code selatan mereka memfasilitasi adanya perbaikan infrastruktur dan pemeliharaan Kali code dengan dana yang dikucurkan hampir sebesar 900 juta. Ketika gempa melanda Yogyakarta tahun 2006, Kimpraswil juga memberikan bantuan perbaikan gedung sebesar 200 juta.<sup>41</sup>

Kampung Karanganyar juga menarik perhatian lembaga donor internasional. GTZ melalui Yayasan Pondok Rakyat (YPR) setelah gempa 2006 mendorong *community action plan* (CAP) yang bertujuan untuk mendorong masyarakat yang mandiri (*self-governing community*) (Pratikno, Darmawan, Ikhwan, 2008). *Community action plan* (CAP) untuk

---

38 Wawancara penulis dengan Martono, ketua RW 18 (14 Nopember 2008) dan dr. Tety (08 Februari 2009). dr. Tety Handayani merupakan satu-satunya dokter yang dalam waktu yang sangat lama menempati rumah dinas di kampung Karanganyar sekaligus menjadi tumpuan bagi layanan kesehatan penghuni di Kampung Karanganyar. Banyak program-program layanan kesehatan di Kampung Karanganyar yang dia kelola secara mandiri dan atas inisiatif sendiri.

39 Wawancara penulis dengan Suwandi, ketua RW 19, 29 Januari 2009.

40 Wawancara penulis dengan Farid (nama disamarkan), salah satu ketua RW, 14 Nopember 2008.

41 Wawancara penulis dengan Sarwana, salah satu ketua RW, 29 Januari 2009.

perbaikan showroom, tower, pengolahan sampah dan *paving bloc*, fasilitas kesehatan untuk Lansia dsb. Pada saat yang sama juga mendorong penguatan modal dengan pendampingan dari perguruan tinggi.<sup>42</sup>

Al hasil, Kampung Karanganyar telah menjadi etalase baru bagi aktivitas sosial baik atas nama kegiatan karitas<sup>43</sup> atau atas nama pemberdayaan masyarakat. Kampung karanganyar menjadi etalase yang hendak ditunjukkan pada khalayak bagaimana sebuah kampung yang kumuh dan bermasalah kemudian diberdayakan oleh berbagai program sosial yang ada oleh berbagai pihak, mulai aktor pemerintah pusat, pemerintah lokal hingga aktivis ORNOP.

## **Kebijakan Sosial sebagai Ekspresi Negara Budiman**

Bagian ini merupakan catatan penutup yang sekaligus mencoba merefleksikan sejarah panjang skema kesejahteraan yang telah dikembangkan di Kampung Karanganyar. Bagaimanapun Kampung Karanganyar juga merupakan miniatur kecil dari sejarah skema kesejahteraan sosial di negeri ini. Pertanyaan mendasar yang hendak dijawab dalam bagian ini adalah: Di atas fondasi politik seperti apa skema kesejahteraan sosial di Indonesia dikembangkan?

Narasi sejarah yang terungkap dalam sejarah Kampung Karanganyar menunjukkan seluruh skema kesejahteraan sosial yang ada di Indonesia ditujukan untuk merespon terhadap masalah-masalah sosial yang berkembang di dalam masyarakat. Masalah-masalah sosial ini dianggap sebagai sesuatu yang menyimpang dalam relasi sosial yang ada dan bisa mengancam stabilitas sosial sehingga mesti dinormalkan kembali melalui berbagai program kesejahteraan yang ada. Program kesejahteraan adalah terapi terhadap penyakit sosial.

Implikasinya, sejarah skema kesejahteraan sosial di Indonesia selalu bersifat partikular. Dengan kata lain, skema kesejahteraan ditujukan bagi penyandang masalah sosial bukan seluruh warga negara yang memiliki hak-hak dasar. Skema kesejahteraan sosial adalah strategi untuk memastikan para penyandang masalah sosial kembali "normal" dan mau mendisiplinkan moral sosial mereka sesuai kehendak orang banyak yang sudah berhasil dikendalikan oleh penguasa.

Lebih jauh, skema kesejahteraan sosial merupakan sarana untuk

42 Wawancara penulis dengan Suwandi, ketua RW 19, 29 Januari 2009.

43 Ibu sukarwinah menuturkan tak jarang aktivitas-aktivitas karitas orang per orang juga hadir di Kampung karanganyar atau lebih khusus ditujukan untuk anak-anak yang sekolah di SDN Karanganyar, seperti bantuan makanan sehat, susu, dsb dari Ratu GKR Hemas, ibu Dyah (istri Hery Zudianto, walikota Yogyakarta periode 2001-2006, 2006-2011),dll. Wawancara penulis dengan ibu Arsih.

memastikan adanya stabilitas politik yang tercipta melalui loyalitas politik. Alokasi kesejahteraan sosial hanya akan dialokasikan kepada mereka yang mau tunduk kepada rejim berkuasa.

Dengan kata lain, skema kesejahteraan yang selama ini bukanlah lahir dari semangat-semangat atas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak sosial dasar warga (*social citizenship*). Skema ini lebih mencerminkan watak klientelistik dari sebuah negara budiman (*benevolent state*) dimana pola hubungan yang dibangun dengan warganya lebih mengekspresikan sebuah pertukaran politik antara kedermawanan sang patron dengan penyerahan loyalitas politik sang klien (lihat tabel dibawah ini) (bandingkan dengan Eriksen & Lofttager, 1996:1-27; Eisenstadt & Roniger, 1980).

#### Perbedaan Negara Kesejahteraan dan Negara Budiman

	NEGARA KESEJAHTERAAN	NEGARA BUDIMAN
Ide dasar	Kewargaan sosial	Pertukaran Politik Klientelistik
Basis sosial dan Politik	Solidaritas sosial dan persamaan politik	Loyalitas dan hubungan asimetris
Pola hubungan Negara-Masyarakat	Kontrak sosial bagi pemenuhan hak dasar	Transaksi kebudimanan dan loyalitas
Orientasi kebijakan kesejahteraan (dalam memaknai “sosial”)	Hak-hak sosial dan kebutuhan sosial	Masalah sosial dan Stabilitas

Yang lebih ironis, apa yang mereka sebut sebagai masalah sosial tidak dianggap sebagai buah dari “rahim” ketidakadilan struktural yang justru merupakan efek dari beragam kebijakan negara yang diskriminatif dan struktur sosial yang senjang. Masalah sosial dianggap sebagai persoalan moralitas individu, ketiadaan budaya untuk berkreasi dan berkompetisi, dan gagalnya individu untuk mengakses pasar. Maka tidak mengherankan bila skema kesejahteraan sebagai terapi yang ditawarkan adalah perbaikan moral individu untuk menjadi orang baik, membangun budaya individu yang punya watak wirausaha dan memberikan tambahan modal belaka. Tidak ada ruang untuk menggugat negara apalagi pasar sebagai sumber malapetaka.

Tentu saja ini berbeda dengan skema negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dibangun di atas basis kewargaan sosial dan di atas kesadaran yang paling dasar: struktur pasar punya potensi untuk menciptakan kesenjangan dan ketidakadilan sehingga dengan sadar

negara menciptakan skema kesejahteraan yang bersifat universal bagi seluruh warganegaranya agar efek destruktif dari pasar bisa diminimalisasi (Bandingkan dengan Jayasurya, 2005; Taylor 2007).

## Daftar Pustaka

- Andersen, Gosta-Esping (2000). *Three World of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Bevir, Mark (eds.) (2007) *Encyclopedia of Governance*, Sage Publication.
- Dunleavy, Patrick & Brendan O' Leary, 1984, *the Politics of Liberal Democracy*, MacMillan.
- Eisenstadt, S.N & Louis Roniger (1980) "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, No. 1, (Jan., 1980), pp. 42-77
- Foucault, 1991, "Governmentality" dalam Graham Burchell, Colin Gordon, & Peter Miller (eds.), *the Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf.
- Hopkin, Jonathan, 2006, "Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory", Paper presented for APSA annual meeting, Philadelphia, 31 August - 3 September 2006.
- Jayasuriya, Kanishka (2005) *Economic Constitutionalism, Liberalism and the New Welfare Governance*, Working Paper, No.121 June 2005, Asian Research Center, Murdoch University Australia.
- Klausen, Jytte, 1996, Citizenship and Social Justice in Open Societies dalam Erik Oddvar Eriksen & Jørn Loftager (eds.), *the Rationality of the Welfare State*, Scandinavian University Press.
- Maurice Roche, 2002, "Social Citizenship: Grounds of Social Change" dalam Engin F. Isin & Bryan S. Turner (eds.), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage Publications.
- Miller, Peter N. (2004) *Defining Common Good: Empire, Religion and Philosophy in Eighteenth-Century Britarian*, Cambridge University Press.
- Pratikno, Danang Arif Darmawan, & Hakimul Ikhwan (2008), *Menjamin Keberlangsungan Partisipasi: Studi Evaluasi Program CAP Pasca Gempa di DIY & Jateng*, Laporan penelitian belum dipublikasikan, GTZ.
- Taylor, Gary (2007) *Ideology and Welfare*, Palgrave Macmillan.
- Törnquist, Olle (1990), Notes on the State and Rural Change in Java and India, Arif Budiman (ed.), *State and Civil Society in Indonesia*, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.