

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Munculnya pengemis di perkotaan disebabkan oleh banyak aspek, salah satunya adalah keberadaan kota itu sendiri. Sebuah kota yang senantiasa memperagakan daya tarik, yang kemudian menyebabkan orang berdatangan, baik atas kemauan sendiri maupun karena tak lagi ada harapan hidup di desa.<sup>1</sup> Kemudian ketika kota tak mampu lagi menyerap semua pendatang dalam tingkatan kehidupan yang layak, dari sini kemudian muncul kelompok-kelompok baru dalam kehidupan kota yang disebut pengemis tersebut. Mereka hidup dengan meminta-minta dan menggelandang (berpindah tempat) agar dapat bertahan hidup di kota.

Realitas lain yang menunjukkan pengaruh kota terhadap kemunculan pengemis di kota dimulai setelah ditetapkannya Liberalisasi Ekonomi tahun 1870 di Hindia Belanda, yang kemudian mempunyai peran besar terhadap pembangunan perkotaan. Sistem tersebut berdampak pada peningkatan perdagangan dan industri, yang berakibat pula pada kenaikan yang sangat cepat

---

<sup>1</sup> Parsudi Suparlan, dkk., *Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial*, (Jakarta: LP3ES, 1984), hlm. vii.

dari jumlah penduduk perkotaan di Jawa, migrasi ke wilayah perkotaan yang tak terkendali yang mendorong pula perluasan wilayah kota.<sup>2</sup>

Pasca ditetapkan sebagai *gemeente* (kotapraja) kebijakan-kebijakan lain kemudian terus dikeluarkan oleh pemerintah kolonial dengan tujuan untuk menguatkan dominasi dan eksistensi mereka di kota. Dampak kebijakan-kebijakan ini adalah sikap diskriminatif pemerintah kolonial terhadap masyarakat Bumiputra serta golongan Timur Asing (*Vreemde Oosterlingen*). Masyarakat Bumiputra diberikan tempat di kampung-kampung pinggiran kota sedangkan Timur Asing diberikan tempat permukiman sendiri sesuai Undang-Undang *Wijkenstelsel*.<sup>3</sup> Dalam segi ekonomi, imperialisme juga berkembang menjadi kekuasaan politik di daerah kekuasaannya, sehingga menimbulkan suatu kesenjangan ekonomi dalam masyarakat kota.<sup>4</sup>

Puncaknya pada tahun 1930-an setelah adanya Depresi Ekonomi aktivitas ekonomi di perkotaan menurun, hingga menimbulkan krisis. Perusahaan-perusahaan kolonial mulai menelantarkan para pekerjanya, sehingga berdampak pada munculnya pekerjaan baru akibat adanya kemiskinan yaitu menjadi pengemis. Seperti halnya yang terjadi di Kota Surabaya, pengemis mulai menjadi

---

<sup>2</sup> W. F. Wertheim, *Masyarakat Indonesia Dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999), hlm. 138.

<sup>3</sup> *Wijkenstelsel* adalah pemusatan pemukiman orang Tionghoa dan etnik asing lainnya (non Eropa). Peraturan tersebut diberlakukan mulai tanggal 6 Juni 1866 yang menyebutkan, pejabat setempat memerintahkan untuk menunjuk tempat-tempat di mana dapat digunakan sebagai wilayah penempatan golongan Tionghoa dan Timur Asing lainnya yang mudah untuk diawasi. Andjarwati Noordjanah, *Komunitas Tionghoa Di Surabaya (1900-1946)*, (Semarang: Mesiass, 2004), hlm. 71.

<sup>4</sup> R.Z. Leirissa, G.A. Ohorella dan Yuda B. Tangkilisan, *Sejarah Perekonomian Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2012), hlm. xiv.

suatu permasalahan bagi pemerintah kolonial pada tahun 1930-an, dikarenakan pada tahun-tahun tersebut keberadaan pengemis mulai mendapat perhatian baik dari pemerintah kolonial ataupun dari kelompok masyarakat Bumiputra yang kemudian diprakarsai oleh Soetomo.<sup>5</sup> Akan tetapi, upaya-upaya tersebut tetap saja tidak menghilangkan realitas pengemis di perkotaan baik pada masa kolonial hingga kemerdekaan bahkan saat ini. Hal ini tentu menjadi sebuah fakta sejarah yang cukup menarik untuk dikaji dari kemunculan pengemis sebagai dampak struktural dari kemiskinan atau bahkan kemunculan pengemis karena faktor kultural.

Kemunduran ekonomi yang tampak di balik kemegahan Kota Surabaya yang juga berstatus sebagai *Gezhaghebber van den Oosthoek* (Pemerintahan Pojok Timur Jawa) pada masa kolonial,<sup>6</sup> tercermin pula terhadap kondisi perekonomian masyarakat Bumiputra yang pada masa tersebut mayoritas hanya bekerja sebagai buruh, mulai dari buruh dan kuli pelabuhan hingga buruh kereta api dan juga pedagang kecil.<sup>7</sup>

Standar ekonomi yang sangat rendah dirasakan oleh penduduk Kota Surabaya salah satunya adalah golongan Bumiputra, mereka merupakan golongan yang cenderung terdiskriminasi daripada masyarakat golongan lain yang tinggal di Kota Surabaya. Tekanan ekonomi inilah yang menimbulkan banyak sekali

---

<sup>5</sup> PPI, *Pemberantas Penganggoeran Indonesia Soerabaia: Verslag 1930-1936* (Surabaya: V.H. Agil's Soerabaia, 1936), hlm. 22.

<sup>6</sup> Purnawan Basundoro, *Sejarah Pemerintahan Kota Surabaya Sejak Masa Kolonial Sampai Masa Reformasi (1906-2012)*, (Yogyakarta: Elmatara Publishing dan Departemen Ilmu Sejarah Universitas Airlangga, 2012), hlm. 10.

<sup>7</sup> William H. Frederick, *Pandangan dan Gejolak, Masyarakat Kota dan Lahirnya Revolusi Indonesia (Surabaya 1926-1946)*, (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm.14.

permasalahan sosial bermunculan akibat dari adanya kemiskinan di Kota Surabaya sekitar tahun 1930-an, seperti banyaknya gelandangan, pengemis, serta meningkatnya jumlah permukiman kumuh. Hingga Von Faber pada penelitiannya tentang Kota Surabaya pada saat itu mengatakan bahwa permukiman kumuh di Kota Surabaya tak ubahnya menyerupai kandang hewan.<sup>8</sup>

Kemiskinan di perkotaan memang tidak hanya terjadi di Kota Surabaya saja. Kota-kota lainnya di Jawa juga merasakan hal yang sama oleh karena dampak adanya krisis akibat Depresi Ekonomi pada tahun 1930-an. Pengemis yang muncul sebagai suatu dampak sosial-ekonomi dari kemiskinan di perkotaan mulai muncul sebagai suatu permasalahan bagi pemerintah kolonial di Surabaya sekitar tahun 1930-an. Sebuah surat kabar terbitan Belanda menyatakan tentang kondisi pengemis di Surabaya pada tahun 1930 dalam sebuah artikel, bahwasanya di Surabaya pada tahun tersebut pengemis merupakan suatu permasalahan yang sangat serius bagi pemerintah kolonial Belanda di Surabaya.

Meskipun, kemiskinan mayoritas dirasakan oleh masyarakat Bumiputra dan golongan Timur Asing di Surabaya, tetapi realitasnya pengemis tidak hanya berasal dari golongan Bumiputra atau Timur Asing saja. Sebuah artikel dalam surat kabar terbitan Belanda dijelaskan bahwa di Surabaya pada sekitaran tahun 1930 juga terdapat banyak pengemis yang berasal dari golongan orang-orang Eropa serta dijelaskan bahwa kenyataan sosial tersebut telah menjadikan suatu aib

---

<sup>8</sup> Purnawan Basundoro, *Dua Kota Tiga Zaman: Surabaya dan Malang Sejak Zaman Kolonial sampai Kemerdekaan*, (Yogyakarta: Ombak, 2009), hlm. 45. Dalam buku tersebut digambarkan tentang kondisi kampung di Surabaya dengan bangunan rumah dari bahan seadanya, dengan konstruksi rumah dari kayu atau bambu, atap yang terbuat dari ilalang, dan lantainya yang masih dari tanah.

bagi pemerintah kolonial.<sup>9</sup> Hal ini kemudian, pengemis sebagai dampak kemiskinan di perkotaan menjadi suatu permasalahan sosial yang serius bagi pemerintah kolonial Belanda di Surabaya. Hingga pada tahun-tahun berikutnya pemerintah kolonial mulai melakukan upaya-upaya pemberantasan pengemis yang mulai banyak ditemukan di setiap sudut Kota Surabaya meskipun kurang maksimal.

Pada masa pendudukan Jepang, kemiskinan dan kemunduran sosial masih menyelimuti Kota Surabaya serta kota-kota lainnya yang juga menjadi basis pendudukan Jepang. Hal ini dikarenakan, Jepang menerapkan suatu kebijakan ekonomi yang menuntut adanya eksploitasi sumber daya ekonomi untuk mendukung Jepang dalam Perang Pasifik.<sup>10</sup> Dengan demikian, kesejahteraan masyarakat Kota Surabaya pun merosot tajam hingga menimbulkan berbagai permasalahan sosial akibat kemiskinan tersebut.

Bersamaan dengan pendudukan Jepang, Indonesia mulai mempersiapkan revolusi kemerdekaan dengan berbagai upaya baik secara politik maupun dengan upaya perlawanan hingga Indonesia memperoleh kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Kemunduran ekonomi di tahun-tahun sebelumnya menjadi fokus perhatian pemerintah dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada masa pasca kemerdekaan.

---

<sup>9</sup> “Europeesche Bedelaars”, *Het Vaderland: Staat en Letterkundig Nieuwsblad*, 24 Oktober 1930.

<sup>10</sup> R.Z. Leirissa, G.A. Ohorella dan Yuda B. Tangkilisan, *op.cit.*, hlm. 85. Masyarakat juga disibukkan dengan aktivitas militer sebagai sebuah kebijakan pemerintah pendudukan Jepang yang bertujuan untuk menyiapkan pasukan cadangan guna membantu angkatan perang Jepang dalam Perang Pasifik.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian ini akan difokuskan pada persoalan:

1. Bagaimana kemunculan pengemis di Kota Surabaya?
2. Bagaimana kebijakan-kebijakan yang muncul dari pemerintah ataupun bentuk bantuan masyarakat dalam usaha memberantas pengemis di Kota Surabaya tahun 1930-1948?
3. Bagaimana reaksi para pengemis terhadap kebijakan-kebijakan tersebut di Kota Surabaya tahun 1930-1948?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan penjelasan sejarah tentang kemunculan pengemis di Kota Surabaya pada tahun 1930-1948.
2. Untuk mengetahui peran serta masyarakat dan kebijakan pemerintah dalam menanggulangi problem pengemis di Kota Surabaya pada tahun 1930-1948.
3. Untuk mengetahui respon para pengemis terhadap kebijakan-kebijakan yang diterapkan dalam menanggulangi problem pengemis di Kota Surabaya pada tahun 1930-1948.

Adapun manfaat yang dihasilkan dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan pengetahuan tentang kehidupan pengemis di Kota Surabaya, yang selama ini dianggap sebagai suatu permasalahan sosial, dan diharapkan pemerintah lebih memperhatikan kehidupan mereka.
2. Menambah wawasan bagi masyarakat Kota Surabaya agar memiliki kesadaran sejarah serta sebagai sarana untuk membangkitkan minat kesejarahan masyarakat.
3. Dapat menjadi referensi bagi penulisan tentang sejarah Kota Surabaya selanjutnya, yang memusatkan pada masalah perkembangan sosial-ekonomi kota beserta dinamikanya dan untuk mendokumentasikan sumber-sumber sejarah yang erat kaitannya dengan perkembangan Kota Surabaya.

#### **D. Ruang Lingkup Penulisan**

Lingkup permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini adalah potret kehidupan sosial-ekonomi pengemis di Kota Surabaya pada tahun 1930-1965. Dalam penelitian sejarah dikenal dengan batasan spasial dan batasan temporal sebagai sebuah ruang lingkup penulisan. Hal tersebut bertujuan agar pengkajian terhadap suatu permasalahan sejarah dapat diungkapkan lebih terfokus.

Batasan spasial yang digunakan dalam penulisan sejarah ini adalah Kota Surabaya. Perkembangan Kota Surabaya sebagai kota terbesar ke-2 setelah Jakarta menjadikannya sebagai sebuah objek kajian sejarah yang sering diminati.

Kota Surabaya juga menjadi kota dengan heterogenitas tinggi sejak ditetapkannya Surabaya sebagai sebuah *gemeente*. Sebagai sebuah kota penting, tentu Surabaya memiliki segudang permasalahan baik dari segi sosial, ekonomi, maupun politik. Seperti halnya permasalahan sosial yang ditimbulkan dari segi sosial-ekonomi seperti pengemis. Pengemis di Surabaya dalam periode kolonial hingga masa revolusi menjadi suatu permasalahan yang sangat serius selain kondisi ekonomi yang merosot tajam. Hal ini menimbulkan reaksi dari kaum pergerakan seperti sebuah organisasi sosial yang dibentuk oleh Soetomo bernama Pemberantasan Penganggoeran Indonesia (P.P.I) Soerabaia,<sup>11</sup> serta kebijakan pemerintah dalam usaha untuk mengurangi jumlah pengemis dan meningkatkan kesejahteraan mereka.

Sedangkan batasan temporal dari penelitian ini dibatasi pada rentang waktu tahun 1930-1948. Pengambilan periode tersebut didasarkan pada kondisi ekonomi Kota Surabaya yang mulai menurun pada awal tahun 1930-an akibat adanya Depresi Ekonomi, dengan fakta sosial berupa kemiskinan dan munculnya pengemis di wilayah kota dan berujung pada munculnya suatu langkah dari masyarakat dan pemerintah dalam usahanya mengurangi jumlah pengemis pada tahun 1930. Pengambilan batasan akhir tahun 1948 dikarenakan pada tahun tersebut merupakan masa pasca kolonialisme serta ditemukan beberapa kebijakan yang kemudian berdampak cukup signifikan terhadap berkurangnya jumlah pengemis di Kota Surabaya. Akan tetapi, usaha pemerintah Indonesia pada masa revolusi tersebut menjadi titik balik dari pembangunan perekonomian di

---

<sup>11</sup> PPI, *Pemberantas Penganggoeran Indonesia Soerabaia: Verslag 1930-1936, op.cit.*, hlm. 22.

Indonesia pasca kolonialisme, dan bukan berarti hilanglah realitas pengemis dalam sejarah Indonesia berikutnya. Realitas pengemis ini kemudian akan mengulang dalam periode-periode berikutnya dengan bentuk dan model yang berbeda pula.

### **E. Metode Penelitian**

Penulisan ini bersifat deskriptif analitis, dalam hal ini mempunyai arti bahwa pembahasan lebih menekankan pada uraian yang sifatnya memaparkan peristiwa sejarah dengan kronologis waktu yang jelas dengan tujuan untuk memperoleh penjelasan secara detail tentang sejarah perkembangan pengemis dan upaya pemberantasannya di Kota Surabaya tahun 1930-1948.

Pada tahap awal penelitian, diharapkan perlu menetapkan bagaimana mendekati objek studi dari penelitian tersebut, dengan menentukan *approach* atau pendekatan yang akan diterapkan dalam penelitiannya. Dalam hal ini, penulis menggunakan ilmu sosial sebagai ilmu bantu dalam penelitian ini. Pengaruh ilmu sosial pada penulisan sejarah dapat kita golongkan ke dalam empat macam, yaitu konsep, teori, permasalahan, dan pendekatan.<sup>12</sup> Penulisan sejarah dengan menggunakan pendekatan akan lebih mampu melakukan eksplanasi (penjelasan) daripada membatasi pada penguraian tentang bagaimana sesuatu terjadi sebagai sebuah narasi (cerita). Metode dalam ranah keilmuan merupakan sebuah alat yang digunakan untuk mengkaji tentang suatu hal. Dalam hal ini, para sejarawan menggunakan metode sebagai alat dalam tugas meneliti dan menyusun sejarah.

---

<sup>12</sup> Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah*, (Yogyakarta: Benteng, 1996), hlm. 112.

Aminuddin Kasdi dalam bukunya *Memahami Sejarah*<sup>13</sup> menjelaskan bahwa sebagai suatu proses metode sejarah meliputi pertama *heuristik* yaitu proses mencari dan menemukan sumber-sumber yang diperlukan.

Penelitian ini menggunakan sumber primer yaitu artikel-artikel surat kabar terbitan Belanda yang didapat dari *Historische Kranten-Nederlandse Dagbladen* dan artikel-artikel surat kabar yang didapat dari *Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie* dan beberapa artikel dalam surat kabar terbitan lokal seperti *Pewartar Soerabaia*, *Soeara Asia*, *Asia Raya*, *Tjahaja*, *Pembangoen*, *Pelita Rakjat* dan lain-lain yang didapat dari Perpustakaan Nasional Indonesia. Selain itu, sebagian sumber primer juga didapat dari kliping arsip koleksi pribadi Purnawan Basundoro.

Sumber sekunder yang menjadi bahan dari penelitian ini didapatkan dari Perpustakaan Universitas Airlangga dan Ruang Baca Fakultas Ilmu Budaya Universitas Airlangga, dari beberapa koleksi buku tersebut telah banyak memberikan sumbangsih dalam melacak tentang perkembangan Kota Surabaya dari periode kolonial hingga kemerdekaan sebagai referensi untuk melengkapi penulisan ini. Selain itu, sumber sekunder juga didapatkan dari Perpustakaan Departemen Ilmu Sejarah Universitas Airlangga dan beberapa koleksi pribadi. Dalam hal mendukung penulisan ini, penulis juga menggunakan sumber internet dan beberapa orang yang memiliki kompetensi serta keterkaitan dengan penulisan sejarah serta tema yang dibahas, seperti sejarawan lokal, para guru atau dosen sejarah, dan pemerhati sejarah Kota Surabaya.

---

<sup>13</sup> Aminuddin Kasdi, *Memahami Sejarah*, (Surabaya: UNESA University Press, 2001), hlm. 12.

Tahapan kedua dalam metode sejarah adalah kritik sumber, yaitu tahap untuk melakukan verifikasi sumber-sumber primer, melalui pengujian baik otentisitas, validitas, orisinalitas, dan relevansi sumber dengan tema yang dibahas. Kritik sumber ini dibagi menjadi 2 yaitu kritik intern dan kritik ekstern. Kritik intern adalah kritik atas isi sumber, validitas sumber, dengan melihat kesesuaian isi yang dijelaskan dalam sumber tersebut. Penulis melakukan kritik intern dengan melakukan wawancara pada narasumber sezaman yaitu mantan wartawan surat kabar *Trompet Masyarakat* Oei Hiem Hwie dan mantan pejuang yaitu Suparto Brata. Kedua kritik ekstern yaitu mencari tahu tentang orisinalitas sumber dengan melihat tahun pembuatan, kertas yang digunakan, serta hal-hal terkait dengan bentuk fisik dari sumber tersebut.

Sebelum menginjak tahap yang ketiga yaitu interpretasi, supaya melakukan pengklasifikasian sumber tersebut. Klasifikasi sumber bertujuan untuk memudahkan dalam melakukan penulisan dengan jalan mengklasifikasikan sumber atas dasar persamaan bahasan dan tahun penerbitan. Tahap yang ketiga yaitu interpretasi, merupakan tahap penafsiran dan memahami sumber sebelum melakukan penulisan. Tahapan ini memungkinkan untuk mencari keterkaitan antara berbagai fakta yang didapatkan baik dari arsip, wawancara, dan buku.

Tahapan yang terakhir adalah tahap penulisan atau historiografi, merupakan proses penyajian sumber-sumber yang didapat dan hasil penelitian yang dilakukan, setelah melalui kritik sumber, interpretasi, dalam sebuah tulisan sejarah yang memenuhi kaidah-kaidah penulisan sejarah.

## F. Tinjauan Pustaka

Karya sejarah tentang perkembangan kota di Indonesia telah banyak ditulis oleh para sejarawan dan para akademisi. Hal tersebut dikarenakan kajian tentang perkembangan kota dinilai cukup menarik untuk dibahas sebagai referensi dalam penulisan sejarah kota selanjutnya.

Layaknya penulisan sejarah yang umumnya memerlukan referensi dalam penulisan ini juga menggunakan beberapa referensi yang mempunyai keterkaitan dengan topik. Meskipun dalam beberapa referensi ini tidak dapat menjelaskan secara detail sesuai dengan tema, tetapi penulis akan mencoba untuk mengulasnya. Referensi tersebut antara lain karya yang berjudul *Kemiskinan di Perkotaan* dengan penyunting Parsudi Suparlan.<sup>14</sup> Buku tersebut merupakan sebuah kumpulan tulisan yang menggambarkan bagaimana permasalahan kemiskinan di perkotaan dengan sudut pandang yang beragam dengan pendekatan sosial sebagai sebuah kajian utama dalam melihat masalah kemiskinan dengan akibat-akibat yang ditimbulkan. Serta juga memberikan kedalaman dimensi terhadap pemahaman terhadap dampak dari sistem perekonomian tertentu yang kemudian melahirkan golongan-golongan miskin. Akan tetapi, dalam karya ini tidak menyinggung tentang aktivitas pengemis sebagai suatu permasalahan sosial di perkotaan.

---

<sup>14</sup> Parsudi Suparlan (penyunting), *Kemiskinan Di Perkotaan*, (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan dan Yayasan Obor Indonesia, 1984).

Selain itu ada karya dari Ilhami yang berjudul *Strategi Pembangunan Perkotaan di Indonesia*.<sup>15</sup> Buku tersebut mengulas tentang pembangunan perkotaan pada masa Repelita I, dengan segala aktivitas dan program-program tersebut terkait pula dengan kebijakan *controlling* atas kota yang sebelumnya kondisi kota pada masa tersebut sangat memprihatinkan dengan menampakkan permasalahan kependudukan seperti kemiskinan misalnya. Tentunya *controlling* atas kota tersebut juga berdampak terhadap kelompok-kelompok pengemis yang mendiami wilayah kota. Selain itu juga terdapat sistem pengelolaan kota dalam bentuk *planning, organizing, actuating* dan *controlling*. Dalam karya ini terdapat sedikit hal yang menyinggung tentang usaha dalam penanggulangan masalah ekonomi kota seperti kemiskinan, akan tetapi tidak ada keterangan tentang penanggulangan terhadap pengemis secara langsung.

Karya selanjutnya adalah skripsi Departemen Ilmu Sejarah Universitas Airlangga karya Sektiningsih yang berjudul *Gelandangan di Surabaya (1950-1974)*.<sup>16</sup> Buku ini mengulas tentang kehidupan sosial-ekonomi gelandangan di Surabaya dengan berbagai permasalahan yang melatarbelakangi keberadaannya seperti kemiskinan dan pengangguran akibat pemutusan hubungan kerja yang diterima oleh para buruh. Akan tetapi, berbagai kebijakan pemerintah kurang bisa mengurangi jumlah gelandangan secara baik hingga adanya program Pelita I pada masa Orde Baru yang berdampak pula pada peningkatan pertumbuhan ekonomi

---

<sup>15</sup> Ilhami, *Strategi Pembangunan Perkotaan di Indonesia*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1990).

<sup>16</sup> Sektiningsih, *Gelandangan Di Surabaya (1950-1974)*, (Surabaya: Departemen Ilmu Sejarah Universitas Airlangga, 2008), skripsi belum diterbitkan.

Indonesia dengan pesat. Akan tetapi dalam karya ini, hanya menjelaskan tentang aktivitas gelandangan sebagai suatu permasalahan sosial, dan tidak menjelaskan tentang kehidupan pengemis di perkotaan.

Dari tinjauan pustaka tersebut di atas, membuktikan bahwa belum banyak penelitian yang membahas tentang aktivitas pengemis di perkotaan sebagai suatu permasalahan sosial serta upaya penanggulangan problem tersebut. Sehingga hal ini menjadi menarik untuk dikaji terkait aktivitas pengemis serta upaya penanggulangan problem tersebut di Kota Surabaya tahun 1930-1948.

#### **G. Kerangka Konseptual**

Dalam penelitian ini membahas tentang kemunculan kelompok masyarakat pengemis di Kota Surabaya tahun 1930-1948 berkaitan pula dampak secara sosial-ekonomi bagi Kota Surabaya itu sendiri. Pengemis dapat dikatakan sebagai sebuah realitas sosial yang dinilai sebagai suatu permasalahan sosial dan ekonomi perkotaan akibat dari munculnya kemiskinan.

Dalam pembahasan mengenai kemunculan kelompok masyarakat pengemis ini tentu sangat erat kaitannya dengan permasalahan kemiskinan, definisi kemiskinan sendiri adalah situasi penduduk atau sebagian penduduk yang hanya dapat memenuhi makanan, pakaian, dan perumahan yang sangat diperlukan

untuk mempertahankan tingkat kehidupan yang minimum.<sup>17</sup> Kemiskinan juga terbagi menjadi dua, yaitu kemiskinan secara struktural dan secara kultural.

Kemiskinan struktural sendiri menurut Soetandyo Wignjosoebroto adalah kemiskinan yang ditengarai atau didalihkan bersebab dari kondisi struktur, atau tatanan kehidupan yang tak menguntungkan. Dikatakan tak menguntungkan karena tatanan itu tak hanya menerbitkan akan tetapi juga melanggengkan kemiskinan di dalam masyarakat.<sup>18</sup> Sedangkan kemiskinan secara kultural sendiri adalah keseluruhan konfigurasi normatif dan/atau pola perilaku orang-orang miskin yang secara fungsional bekerja untuk menuntun bagaimana cara sebaiknya orang-orang miskin menjalani hidupnya sehari-hari –lahiriah ataupun batiniah– sebagai orang-orang yang tak mempunyai dan harus menyadari dan menerima nasibnya berjongkok-jongkok di papan bawah.<sup>19</sup>

Adapun definisi pengemis sendiri berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 yaitu, pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain. Munculnya istilah pengemis pada awalnya berasal dari budaya para raja-raja tanah Jawa, para penguasa tersebut memiliki kebiasaan untuk membagi-bagikan sedekah kepada rakyat yang miskin pada hari Kamis (dalam bahasa Jawa Kamis disebut dengan

---

<sup>17</sup> Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm. 749.

<sup>18</sup> Bagong Suyanto, *Perangkap Kemiskinan: Problem dan Strategi Pengentasannya*, (Surabaya: Airlangga University Press, 1995), hlm. 59.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 56.

kata *Kemis*), kemudian orang-orang tersebut dikenal dengan sebutan pengemis.<sup>20</sup> Selain itu, di Yogyakarta sendiri pengemis juga disebut sebagai *wong emis*, yaitu orang laki-laki dan perempuan yang pekerjaannya adalah meminta-minta.<sup>21</sup>

Akan tetapi kemunculan pengemis di Kota Surabaya bukan disebabkan oleh faktor budaya, adapun munculnya kelompok masyarakat miskin atau pengemis di Kota Surabaya lebih disebabkan adanya faktor urbanisasi yang pesat pada tahun 1900-an. Dengan kata lain, kenaikan jumlah penduduk yang pesat berujung pada kebutuhan akan ruang, keterbatasan ruang kota, serta terbatasnya lahan ekonomi yang kemudian berujung pada meningkatnya kelompok-kelompok marjinal, yaitu masyarakat miskin kota.<sup>22</sup>

Gilbert dan Gugler menyatakan bahwa kemiskinan di perkotaan seperti yang dialami Kota Surabaya pada tahun 1900-an akan jelas terlihat pada kawasan permukiman.<sup>23</sup> Dapat dilihat di kawasan perkotaan bahwa di balik keindahan dan kemajuan wilayah kota terdapat suatu permukiman yang terselip-selip di antara bangunan-bangunan besar di kota. Permukiman tersebut di huni oleh masyarakat kalangan menengah ke bawah yang cenderung tak tersentuh kebijakan perkembangan wilayah kota, karena permukiman miskin dinilai sebagai kawasan yang dapat mengurangi keindahan kota.

---

<sup>20</sup> Olivier Johannes Raap, *Pekerdja Di Djawa Tempo Doeloe*, (Yogyakarta: Galang Pustaka, 2013), hlm. 174.

<sup>21</sup> Parsudi Suparlan, *op.cit.*, hlm. 18.

<sup>22</sup> Purnawan Basundoro, *Pengantar Sejarah Kota*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2012), hlm. 120.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 157.

Permukiman miskin di perkotaan tak lain merupakan dampak dari meningkatnya urbanisasi di perkotaan. Penduduk desa melakukan urbanisasi dengan tujuan agar mendapat kehidupan yang lebih layak, akan tetapi dalam perkembangannya mereka justru menimbulkan masalah baru di kota dengan memunculkan permukiman-permukiman miskin dan kumuh yang cenderung “terbelakang”.

Kemunculan pengemis di Kota Surabaya pada tahun 1930-1948 juga diakibatkan karena adanya depresi ekonomi tahun 1930-an atau dikenal dengan istilah *malaise*. *Malaise* berasal dari Bahasa Inggris yang berarti ‘rasa tidak enak’, sejarawan Barat sering menyebut masa depresi ekonomi pada 1930-an sebagai *malaise* karena kondisi yang tidak menyenangkan (masa sulit) bagi semua orang pada masa itu.<sup>24</sup> Krisis ekonomi tersebut telah menghancurkan ekspor komoditi Hindia Belanda yang kemudian berakibat pada penurunan jumlah pendapatan pemerintah Hindia Belanda. Untuk mensiasati krisis tersebut, beberapa perusahaan-perusahaan swasta memecat banyak pegawainya, sedangkan yang bertahan diberi upah minimum dengan jam kerja yang lebih lama.

Para pegawai yang dipecat tersebut kemudian menjadi pengangguran, untuk bertahan hidup kebanyakan dari mereka kemudian menjadi pengemis.<sup>25</sup> Para pengemis ini muncul disebabkan karena perkembangan kota yang tidak berimbang, dalam arti lain perkembangan kota yang menuntut sebuah kemegahan

---

<sup>24</sup> Agung Wibowo, *Gaya Hidup Masyarakat Eropa Di Batavia Pada Masa Depresi Ekonomi (1930-1939)*, (Depok: Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya, Universitas Indonesia, 2012), skripsi belum diterbitkan, hlm. 28.

<sup>25</sup> “Soerabaia sarang pengemis. Semoea koerban kapitalis”, *Proletar*, 6 April 1935.

kota tetapi di sisi lain tetap memunculkan ketimpangan sosial, yaitu lahirnya kelompok masyarakat miskin kota termasuk pengemis misalnya. Keberadaan mereka ibarat 'anak haram', karena kelahiran atau kemunculan mereka tidak dikehendaki oleh yang melahirkan, yaitu kota itu sendiri.<sup>26</sup>

Keberadaan pengemis di kota tentu juga menimbulkan berbagai permasalahan selain tidak teraturnya tatanan kehidupan sosial di kota juga dapat pula berdampak pada meningkatnya kriminalitas di kota. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut sewajarnya diperlukan kerja sama besar-besaran, kerja sama antara berbagai disiplin ilmu, politikus (sebagai penimbang kebijakan kota) dan terutama mereka yang terlibat secara langsung, yaitu masyarakat miskin tersebut.<sup>27</sup>

#### **H. Sistematika Penulisan**

Sesuai dengan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, penulisan tentang pengemis di Surabaya pada tahun 1930-1948 merujuk pada sistematika penulisan yang terbagi dalam 4 bab, yaitu:

Bab I, berisi tentang pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penulisan, ruang lingkup penulisan, metode penulisan, tinjauan pustaka, kerangka konseptual dan sistematika penulisan.

---

<sup>26</sup> Reza Hudyanto, "Yang Tersisa Di Tengah Kemajuan: Kaum Miskin Di Kota Malang 1916-1950", dalam Sri Margana dan M. Nursam (ed.), *Kota-Kota Di Jawa: Identitas, Gaya Hidup dan Permasalahan Sosial*, (Yogyakarta: Ombak, 2010), hlm. 140.

<sup>27</sup> Bob Goudzwaard dan Harry de Lange, *Di Balik Kemiskinan dan Kemakmuran*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 18.

Bab II, berisi tentang kemunculan pengemis di Kota Surabaya.

Bab III, berisi tentang kebijakan-kebijakan dalam upaya penanggulangan pengemis serta reaksi pengemis atas kebijakan tersebut di Kota Surabaya tahun 1930-1948.

Bab IV, berisi tentang penutup yang berupa kesimpulan.

