



RESPONS ATAS FENOMENA URBANISASI DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK

Riris Katharina*)

Abstrak

Fenomena urbanisasi yang terjadi terutama pasca-lebaran selalu menjadi persoalan bagi kota sebagai daerah tujuan. Berbagai persoalan sosial muncul dari adanya urbanisasi tersebut. Namun, pemerintah daerah meresponsnya hanya dengan operasi yustisi atau operasi kependudukan. Operasi yustisi hanya mampu menyelesaikan masalah administrasi kependudukan, namun tidak efektif dalam mengatasi berbagai persoalan yang ditimbulkan oleh urbanisasi. Tulisan ini memandang bahwa urbanisasi merupakan tindakan manusia yang bukan disebabkan oleh penyebab tunggal. Oleh karenanya dibutuhkan cara berpikir sistem untuk dapat mengatasi masalah tersebut. Cara berpikir sistem dilakukan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan untuk membicarakan mengenai penyebab dan akibat dari urbanisasi. DPR RI dapat menjadi inisiator untuk melaksanakan hal tersebut. Dengan demikian akan diperoleh sebuah kebijakan komprehensif dalam penyelesaian masalah urbanisasi, baik di daerah tujuan maupun daerah asal.

Pendahuluan

Fenomena meningkatnya jumlah pendatang dari desa ke kota (urbanisasi) terutama pasca-lebaran selalu terjadi setiap tahun. Fenomena ini tampak jelas pada daerah-daerah yang menjadi daerah tujuan urbanisasi primadona seperti DKI Jakarta dan kota-kota di sekitarnya seperti Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan, dan Kota Depok. Secara nasional, daerah tujuan urbanisasi terbesar yaitu DKI Jakarta, Surabaya, dan Makassar.

Fenomena urbanisasi dalam perspektif ketenagakerjaan merupakan sebuah

fenomena yang dianggap biasa karena urbanisasi didorong oleh sebuah semangat kompetisi untuk mendapatkan jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan oleh sebuah daerah (Enny, 2017). Dengan urbanisasi diharapkan diperoleh tenaga kerja yang kompetitif, baik dari sisi keahlian maupun dari sisi pendapatan. Itu sebabnya, di beberapa negara, kota-kota besarnya selalu mengalami arus urbanisasi, seperti Tokyo, New York, Shanghai, Hong Kong, Seoul, dan New Delhi. Namun, fenomena urbanisasi di Indonesia tampaknya tidak

*) Peneliti Madya Bidang Administrasi Negara pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: riris.katharina@dpr.go.id



hanya menghasilkan dampak positif berupa hadirnya tenaga kerja yang kompetitif di kota sebagai tujuan urbanisasi. Justru urbanisasi telah menimbulkan berbagai persoalan, baik di daerah tujuan urbanisasi maupun di desa sebagai daerah yang ditinggalkan para urban.

Berbagai masalah yang ditimbulkan di daerah urban misalnya ancaman angka pengangguran yang semakin tinggi karena urbanisasi tidak mendatangkan pekerja yang memiliki kompetensi yang dibutuhkan, dan munculnya bangunan liar sebagai tempat tinggal kaum pendatang yang tidak memiliki pekerjaan tetap. Hal ini telah menimbulkan kekumuhan dan berbagai masalah kesehatan. Munculnya pedagang kaki lima (PKL) liar juga menimbulkan kemacetan. Dan sebagai akumulasi dari semua hal tersebut, tingkat kriminalitas menjadi tinggi. Semua itu menjadi beban kota sebagai daerah tujuan kaum urban.

Masalah yang ditimbulkan di daerah yang ditinggalkan bukan tidak ada. Larinya para tenaga kerja potensial dari desa telah menjadikan desa sebagai daerah yang dihuni oleh kaum usia tua. Hal ini telah menyebabkan desa sebagai pusat pertanian menjadi kekurangan tenaga muda. Sementara, dengan sistem pertanian di pedesaan yang masih mengandalkan tenaga manusia, desa kekurangan tenaga kerja produktif. Akibatnya, produksi pertanian menjadi berkurang, perekonomian di desa menjadi menurun, dan harga bahan makanan di perkotaan meningkat. Padahal, pemerintah saat ini dengan kebijakan dana desa berharap desa dapat dibangun sehingga tingkat urbanisasi berkurang. Desa saat ini diberikan sejumlah anggaran untuk dikelola sendiri oleh desa dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi di desa. Secara nasional, diharapkan kebijakan dana desa akan dapat mengatasi berbagai permasalahan yang hadir akibat ketimpangan ekonomi di desa dan di kota.

Sebagai respons dari fenomena urbanisasi ini, pemerintah daerah di kota maupun di desa membuat kebijakan. Pemerintah kota biasanya melakukan operasi yustisi atau operasi bina kependudukan (Binduk). Sementara respons dari pemerintah di desa masih berupa himbuan yang diarahkan kepada para tenaga kerja yang akan pindah ke kota. Akan tetapi, semua respons tersebut terbukti

kurang ampuh mengatasi berbagai persoalan yang muncul. Buktinya, setiap tahun arus urbanisasi terus mengalir ke kota besar, dan masalah selalu menghampiri. Tulisan ini mencoba menganalisis penyebab kurang efektifnya respons yang ada dan mengajukan solusi lain yang lebih tepat untuk situasi ini dari perspektif kebijakan publik.

Efektivitas Respons Pemerintah Daerah terhadap Urbanisasi

Beberapa pemerintah daerah merespons urbanisasi terutama pasca-lebaran dengan operasi yustisi ataupun Binduk. Pemerintah DKI Jakarta dan Tangerang Selatan merupakan contoh daerah yang mempraktekkannya. Operasi yustisi atau kependudukan ini dilakukan dengan cara merazia penduduk terkait terkait administrasi kependudukan para pendatang. Dalam operasi ini, setiap warga didata. Pendataan meliputi kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di wilayah yang bersangkutan. Bagi warga pendatang diperlukan persyaratan antara lain jaminan tempat tinggal. Operasi ini juga bertujuan mendata tujuan kedatangan para pendatang. Bagi pendatang yang tidak jelas tujuan kedatangan dan tidak memiliki pekerjaan akan dibina oleh Dinas Sosial dan selanjutnya akan dikembalikan ke daerah asal.

Untuk mendapatkan data kependudukan terkait pendatang, Dinas Dukcapil DKI Jakarta menyebarkan formulir kepada RT/RW untuk memastikan warga baru yang masuk ke Jakarta. Selanjutnya Dinas Dukcapil membentuk posko terpadu untuk mendata warga baru dengan mengacu data dari RT/RW. Selanjutnya pada H+24, Dinas Dukcapil akan melakukan operasi Binduk. Dalam operasi ini akan disampaikan peringatan kepada pendatang baru terkait kewajiban melapor. Apabila ditemukan pendatang yang tidak melapor akan dikembalikan ke daerah asalnya. Operasi Binduk menyasar seluruh wilayah tempat tinggal, baik perkampungan maupun kawasan elite dan apartemen. Sekalipun arus urbanisasi tinggi pasca-lebaran, namun menurut Dinas Dukcapil DKI Jakarta, operasi Binduk dilakukan secara terus-menerus.

Pemerintah Kabupaten Tangerang merespons arus urbanisasi dengan melakukan sosialisasi administrasi bagi

pendatang baru. Sosialisasi dilakukan dengan cara menghimbau agar para pendatang melapor kepada petugas Dinas Dukcapil untuk didata. Target sosialisasi mereka yaitu para pendatang yang disinyalir banyak di kawasan industri dan padat penduduk.

Operasi yustisi dan Binduk yang dilakukan selama ini dinilai lemah dalam mengatasi masalah urbanisasi. Hal ini dikarenakan operasi yustisi hanya mendata penduduk yang memiliki dokumen kependudukan berupa KTP, dan bagi yang belum memiliki KTP daerah tujuan urbanisasi, para pendatang hanya dipersyaratkan memiliki jaminan tempat tinggal. Pada masa pemerintahan Gubernur DKI Jakarta Ali Sadikin, persyaratan bagi pendatang lebih ketat, yaitu pendatang harus memiliki surat izin ke Jakarta. Surat izin itu untuk memastikan bahwa pendatang tersebut selain memiliki tempat tinggal juga memiliki kompetensi yang dibutuhkan untuk mendapatkan pekerjaan di DKI Jakarta.

Pemerintah daerah desa -sebagai daerah yang ditinggalkan- tampaknya belum memandang persoalan urbanisasi sebagai persoalan daerah setempat. Akibatnya, respons yang diberikan terhadap fenomena urbanisasi kurang terlihat. Keputusan untuk melakukan urbanisasi tampaknya dianggap sebagai sebuah keputusan pribadi sehingga kurang direspons sebagai masalah daerah. Namun demikian, sudah ada kepala daerah yang memandang urbanisasi sebagai kegagalan daerah merespons kebutuhan warganya. Salah satu respons nyata yang terlihat dampaknya adalah sosialisasi yang dilakukan oleh Bupati Brebes Provinsi Jawa Tengah kepada warganya agar tidak meninggalkan daerahnya hanya untuk mencari pekerjaan, dengan memberikan jaminan bekerja di kampung halaman (Brebes).

Solusi Kebijakan untuk Urbanisasi

Operasi yustisi maupun operasi Binduk yang telah dilakukan pemerintah terbukti bukan langkah efektif untuk menekan arus urbanisasi. Namun, dalam praktiknya tetap dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam pandangan penulis, hal ini disebabkan dalam praktiknya operasi yustisi tidak dimaksudkan untuk menekan arus urbanisasi. Operasi yustisi dilakukan hanya untuk memastikan bahwa

semua penduduk yang tinggal di suatu daerah tercatat dalam sistem administrasi kependudukan sebuah daerah, padahal dampak urbanisasi telah menimbulkan masalah serius bagi daerah. Oleh karena itu, diperlukan sebuah kebijakan yang efektif untuk dapat menekan arus urbanisasi.

Dalam teori kebijakan publik, setiap kebijakan yang telah diimplementasikan harus dievaluasi efektivitasnya untuk melihat keberhasilan sebuah implementasi kebijakan (Nakamura&Smallwood, 1980). Berdasarkan analisis penulis, operasi yustisi dan Binduk serta sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak cukup efektif untuk mengurangi arus urbanisasi ke kota. Penambahan persyaratan bagi pendatang juga akan dapat menimbulkan perspektif baru terkait perlakuan diskriminatif bagi warga masyarakat.

Masalah urbanisasi harus dipandang sebagai sebuah interaksi manusia. Untuk dapat memotret keseluruhan permasalahan yang ditimbulkan dan penyebab masalah urbanisasi harus memandang urbanisasi sebagai sebuah sistem (Stacey, *et.all*, 2000: 193). Berpikir sistem mampu menangkap permasalahan yang disumbang oleh interaksi manusia, seperti masalah urbanisasi.

Urbanisasi pada dasarnya timbul karena daerah pedesaan tidak mampu menyediakan lapangan pekerjaan yang layak bagi warganya. Sementara, kota besar menjanjikan lapangan pekerjaan dan berbagai kemudahan yang diharapkan dapat memberikan penghidupan yang layak dan bahkan sejahtera. Namun, di sisi lain, manusia yang melakukan urbanisasi ke kota tidak dipersiapkan kompetensinya. Para kepala daerah di daerah tujuan urbanisasi sama-sama mengakui bahwa para pendatang yang diharapkan adalah para pendatang yang memiliki kompetensi. Data yang diperoleh dari Kota Tangerang Selatan misalnya memperlihatkan bahwa tahun 2016 terdapat lowongan pekerjaan untuk 11.000 orang di sektor retail dan jasa, namun pada waktu itu jumlah pelamar hanya 4.000 orang dan itupun tidak memenuhi standar kompetensi yang disyaratkan penyedia lapangan pekerjaan.

Selain tidak memiliki kompetensi, para pendatang tidak memiliki sejumlah dana untuk jaminan hidup selama belum

mendapatkan pekerjaan di kota. Bahkan para pendatang tidak memiliki bayangan sama sekali akan pekerjaan yang akan dilakukan. Hal ini telah memberikan kontribusi akan hadirnya berbagai permasalahan urbanisasi.

Pemerintah kota saat ini hanya melihat masalah urbanisasi sebagai masalah tunggal, yaitu masalah perpindahan penduduk dari desa ke kota, yang membutuhkan penyesuaian dalam sisi administrasi kependudukan. Padahal, dampak dari urbanisasi di Indonesia telah menimbulkan masalah, tidak hanya di kota tujuan namun juga di daerah yang ditinggalkan.

Dalam perspektif kebijakan publik yang memandang urbanisasi sebagai masalah kompleks dan harus diselesaikan secara sistem, metode partisipatif merupakan metode yang tepat untuk mengurai masalah urbanisasi. Pemerintah pusat dapat menjadi fasilitator untuk mendudukkan para kepala daerah secara bersama dan menemukan benang merah atas apa yang menjadi masalah terkait urbanisasi di daerahnya masing-masing. Dengan demikian, diharapkan ada satu pemahaman bersama, bahwa masalah urbanisasi bukan hanya masalah pribadi warga masyarakat dan bukan hanya menyangkut masalah administrasi kependudukan. Urbanisasi merupakan masalah bersama yang ditimbulkan baik di level hulu maupun hilir. Oleh karena itu, penyelesaian masalah urbanisasi harus dilakukan secara komprehensif dan menyeluruh.

Kebijakan dalam mengatasi masalah urbanisasi harus bersifat menyeluruh, baik terhadap individu maupun pemerintah daerah, baik di kota maupun desa. Individu harus dipersiapkan kompetensinya. Daerah harus menyediakan lapangan pekerjaan yang dibutuhkan warganya. Tentunya, infrastruktur yang mendukung kenyamanan warga dalam menjalankan aktivitasnya juga harus diperhatikan.

Penutup

Urbanisasi merupakan fenomena yang terus menerus terjadi, terlebih lagi pasca-lebaran. Dari perspektif kebijakan publik, respons pemerintah selama ini memperlihatkan bahwa masalah urbanisasi masih dipandang sebagai masalah

administrasi kependudukan semata. Padahal, urbanisasi merupakan masalah yang kompleks, yang membutuhkan penyelesaian secara sistem.

Penyelesaian masalah secara sistem harus dimulai dengan melibatkan partisipasi seluruh pemangku kepentingan, baik warga masyarakat maupun pemerintah daerah di kota dan di desa. Pelibatan masyarakat dan pemerintah daerah dalam sebuah forum pembahasan mengenai urbanisasi akan mampu mengurai berbagai penyebab dan akibat urbanisasi, sehingga dapat dicari solusi yang menyeluruh. Tanpa solusi yang menyeluruh, masalah urbanisasi akan menjadi masalah tahunan yang selalu dibicarakan namun tidak pernah mendapatkan penyelesaian secara menyeluruh.

Tulisan ini merekomendasikan agar DPR RI dapat menginisiasi upaya pelibatan seluruh pemangku kepentingan dalam membahas persoalan urbanisasi. Sebagai contoh, solusi memindahkan ibukota negara dapat juga dipandang sebagai upaya penyelesaian masalah urbanisasi, namun tanpa membicarakannya lebih terbuka kepada seluruh pemangku kepentingan, kebijakan tersebut akan kurang mendapat dukungan dan sulit diimplementasikan.

Referensi

- Nakamura, Robert T. & Smallwood, Frank. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. USA: St. Martin's Press, Inc.
- Stacey, Ralph D., Griffin, Douglas, Shaw, Patricia. (2000). *Complexity and Management: Fad or Radical Challenge to Systems Thinking?* London: Routledge.
- "Bupati Berhasil Cegah Urbanisasi Warga", *Media Indonesia*, 4 Juli 2017, hlm. 24.
- "DKI Sebar Formulir untuk Pendatang", *Kompas*, 4 Juli 2017, hlm. 28.
- Enny Sri Hartati, "Jurus Mengikis Urbanisasi Permanen", *Media Indonesia*, hlm. 8.
- "Kesuksesan Tidak Hanya Ada di Kota Besar", *Kompas*, 3 Juli 2017, hlm. 1.
- "Operasi Yustisi Gagal Hadang Urbanisasi", *Media Indonesia*, 5 Juli 2017, hlm. 11.
- "Pemkab Tangerang Akan Sosialisasi ke Pendatang", *Kompas*, 5 Juli 2017, hlm. 28.