

7pk2-08-012

# PERKEMBANGAN MEGA URBAN, URBANISASI BERLEBIH, DAN KEMISKINAN DI PERKOTAAN

Bagong Suyanto

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Airlangga, Surabaya

*bagong\_fisip@yahoo.com*

## ABSTRACT

Cities are developing into a gigantic human settlement. They represent serious sub-regional gaps in economic and welfare. This article reviews the consequences of over-urbanization. Cities are over populated by migrants and their resources are overstretched, poor people will have to depend on themselves (not the state) to survive. To avert the likelihood of cities developed into "senseless megapolitans", a number of measures should be thoughtfully planned. They are creating vibrant economic activities, improving the productivity of the poor, protecting and preserving of the environment and the development of social capital.

**Key words:** megapolitan, over-urbanization, informal sector, social cohesion

## PENDAHULUAN

Salah satu masalah sosial yang dihadapi berbagai kota besar di Indonesia dewasa ini adalah perkembangan jumlah pendatang liar dan arus urbanisasi berlebih (*over urbanization*) yang terus bertambah dari waktu ke waktu. Daya dukung dan daya tampung kota tidak lagi mampu mengimbangi penambahan arus para migran yang terus bertambah dari waktu ke waktu. Sejak itu pula berbagai masalah kependudukan, permukiman liar, sektor informal, dan kemiskinan di kota mulai merebak. Pengalaman sepanjang lima tahun terakhir menunjukkan bahwa berbagai masalah sosial-ekonomi yang muncul di kota ini pada dasarnya adalah imbas dari terjadinya kesenjangan antarwilayah yang terlampau lebar dan arus urbanisasi yang berlebih (*over urbanization*).

Arus urbanisasi berlebih dan kehadiran migran liar di berbagai kota besar belakangan ini terasa makin mencemaskan karena jumlah dan persebarannya terus meningkat di berbagai sudut kota, tetapi pada saat yang sama mereka umumnya tidak memiliki tempat tinggal yang tetap. Akibat lahan kota yang terbatas dan harganya yang makin mahal sering terjadi penduduk pendatang yang ilegal ini akhirnya menjadi bagian dari masyarakat marginal di kota besar, dan dengan tanpa izin menempati begitu saja berbagai zona publik, lahan milik orang lain, atau lahan milik

negara –membentuk permukiman liar yang semrawut, kumuh, dan mengganggu ketertiban serta keindahan kota.

Di kota Surabaya, misalnya, dari data yang dimiliki BPS, tampak kecenderungan jumlah penduduk datang setiap tahun meningkat secara konstan. Urbanisasi adalah fenomena yang wajar di berbagai kota, khususnya di negara berkembang seperti Indonesia. Setiap tahun jumlah penduduk Surabaya diprediksi selalu bertambah sekitar 30.000 hingga 100.000 orang; bahkan tidak sedikit pengamat memperkirakan angkanya lebih besar lagi hingga 200 ribu lebih pendatang setiap tahunnya. Pertambahan ini, terutama makin terasa ketika kesempatan kerja di desa makin langka, sementara lapangan kerja di luar negeri juga makin sulit diraih karena kebijakan sejumlah negara tetangga yang merazia dan mengirim pulang paksa TKI/TKW ilegal.

Bagi kota besar, seperti Surabaya dan Jakarta, arus urbanisasi yang berlebih (*over urbanization*) menjadi masalah serius, bukan sekadar karena dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya penumpukan kaum migran di sektor informal kota, melainkan yang mencemaskan adalah jika kehadiran kaum migran yang berlebihan itu kemudian menyebabkan lahirnya berbagai persoalan sosial di luar kontrol atau kemampuan pemerintah kota untuk menangani dan mengawasinya.

Di berbagai sudut kota, ketika pedagang kaki lima (PKL) tumbuh di hampir setiap ruas jalan dan permukiman liar merambah kawasan stren kali, terminal, stasiun, dan zona-zona publik lain, yang dapat dilakukan pemerintah kota akhirnya hanyalah langkah-langkah yang sifatnya parsial. Menggusur PKL dan membongkar permukiman liar untuk sementara waktu mungkin berjalan efektif. Namun, tidak lebih dari hitungan minggu, biasanya di kawasan yang sama kembali tumbuh PKL dan permukiman liar, bahkan dalam jumlah yang lebih besar. Di Indonesia, hingga saat ini tidak ada satu pun kota besar yang telah terbukti mampu menangani persoalan PKL dan permukiman liar dengan tuntas. Bahkan, ada kesan perkembangan masalah kependudukan yang dihadapi cenderung lebih besar daripada kemampuan yang dimiliki pemerintah kota itu sendiri.

Hasil kajian yang dilakukan Suyanto (2006) dari Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Airlangga di kota Surabaya menemukan bahwa rumah kaum migran di kawasan stren kali, meskipun berkali-kali terkena razia, digusur, barang dagangannya diobrak-abrik. Akan tetapi, karena di desa asalnya tidak ada sumber penghasilan yang dapat diakses, tidak ada pilihan lain yang dilakukan, kecuali kembali mengadu nasib mencari kerja di kota besar sambil berharap tidak lagi tertangkap aparat penertiban umum (tibum) atau satuan polisi pamong praja (satpol PP). Bahkan, jika perlu kaum migran yang menjadi pioner itu akan mengajak sanak-kerabatnya di desa untuk mencari kerja di kota besar karena selisih upah antara desa dan kota memang relatif menjanjikan.

Bagi penduduk desa, saat Lebaran biasanya adalah masa dan kesempatan bagi mereka untuk pulang kampung sekaligus mengajak kerabatnya yang lain untuk bersama-sama kembali mengadu nasib ke kota besar. Setiap tahun, arus balik penduduk dari desa ke kota pasca-Lebaran yang masuk ke Jakarta diperkirakan sekitar 150-200 ribu orang. Hal yang sama juga terjadi di kota Surabaya. Dapat dibayangkan apa yang dapat dilakukan pemerintah kota-kota besar jika setiap tahun

jumlah lapangan kerja yang diciptakan dan daya jangkau layanan publik yang dikembangkan tidak sebanding dengan meningkatnya arus urbanisasi.

Bagi kaum migran, kehadiran sanak-saudara dan tetangganya di kota besar acapkali bukan dianggap saingan dan karenanya harus dicegah atau dihindari. Menurut kalkulasi rasional, memang semestinya kaum migran tidak terlalu perlu mengajak penduduk desa lain mengadu nasib ke kota besar karena logikanya mereka akan berpotensi merebut lahan usaha mereka yang sudah lebih dahulu ditekuni. Akan tetapi, bagi penduduk desa kehadiran sesama migran ternyata bukan dianggap pesaing, melainkan dianggap hal yang dapat memperkuat jaring pengaman sosial mereka.

Di kalangan kaum migran, justru keberdayaan, kekenyalan, dan daya tahan mereka untuk hidup di kota besar yang keras tumbuh karena di antara mereka tumbuh apa yang disebut Evers (1982) sebagai *kohesi sosial*. Seberapa pun banyaknya penambahan jumlah kaum migran di kota besar tidak akan menjadi masalah bagi kaum migran itu sendiri karena dua alasan. Pertama, sektor informal yang mereka tekuni umumnya memiliki kemampuan involutif yang luar biasa untuk menyerap setiap tambahan angkatan kerja. Kedua, makin banyak kaum migran yang masuk ke kota besar berarti makin kuat dan kokoh jaringan sosial yang dapat dikembangkan sebagai penyangga kelangsungan hidup kaum migran dalam menghadapi tantangan dan tekanan.

Mencoba mencegah arus urbanisasi berlebih dengan mengembangkan kebijakan “pintu tertutup” untuk jangka pendek barangkali merupakan pilihan satu-satunya yang realitis untuk dilakukan kota-kota besar di Indonesia. Bagi kota-kota besar yang belum terlalu padat dan mampu menyediakan lapangan kerja yang sesuai, sebetulnya tidak menjadi masalah berapa pun jumlah migran yang masuk ke kota besar. Akan tetapi, lain hal jika kemampuan pemerintah kota untuk menghela pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja baru berjalan tersendat-sendat seperti yang terjadi selama lima tahun terakhir. Ketika jumlah migran melonjak, sementara kesempatan kerja yang tersedia justru makin langka, dapat dipastikan permasalahan yang muncul akan makin rumit: pengangguran makin menumpuk di kota besar, sektor informal nonlegal atau ilegal akan berkembang pesat, dan bahkan tidak mustahil pula angka kriminalitas makin mencemaskan akibat kebutuhan hidup dan persaingan yang makin keras di kota besar.

Makin besar sebuah kota, masalah yang dihadapi tak pelak akan makin banyak dan makin sulit ditangani secara instan. Di kota besar, seperti Jakarta dan Surabaya, persoalan pencemaran, kemacetan lalu-lintas, sektor informal, anak jalanan, gelandangan, pengemis, pekerja seks komersial, dan bahkan kriminalitas umumnya skala dan ancaman yang dihadapi cenderung makin besar dan intens. Banyak bukti memperlihatkan perkembangan yang pesat di berbagai kota besar lain ternyata sering tidak diimbangi dengan perkembangan kemampuan kota yang berarti. Bahkan, beberapa di antaranya justru menurun, baik kualitas maupun kapasitasnya. Sebagai contoh, derajat penderitaan kaum miskin di perkotaan semakin besar karena mengalami marginalitas ekonomi, sosial, atau akses budaya. Masalah-masalah sosial perkotaan, seperti konflik sosial, kejahatan, prostitusi, anak jalanan, dan endemiknya amuk massa yang menyerang rasa tertib umum, menajam. Relatif menurunnya usia

produktif serta kelangkaan penyediaan lapangan kerja menimbulkan persoalan-persoalan baru dalam pengelolaan kebijakan publik (Ahmad 2002:4).

## PERKEMBANGAN MEGA URBAN

Berbagai kajian telah banyak membuktikan bahwa dalam satu dekade terakhir telah terjadi pola perkembangan daerah perkotaan yang khas, yakni meningkatnya proporsi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan, terutama bersamaan dengan terjadinya proses perkembangan megapolitan dan urbanisasi. Seperti dikatakan Yunus (2006:1) mengatakan bahwa bersamaan dengan meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan di perkotaan yang terus-menerus serta makin meluasnya areal masing-masing kota dan tidak terbandungnya proses *urban sprawl* ke arah luar masing-masing kota, dua gejala yang fenomenal terjadi.

Pertama, terjadi integrasi ruang antarkota, yang kemudian menciptakan kota-kota besar, yang dikenal dengan istilah megapolitan, seperti Jakarta dan Surabaya beserta kota-kota sekunder di sekitarnya. Megapolitan adalah sebuah wilayah kota besar beserta kota sekunder di sekitarnya yang secara spasial, fungsi ekonomis, dan gaya hidup masyarakat makin terintegrasi melampaui batas-batas administratif wilayahnya.

Kedua, terjadi perubahan fungsi dan pemanfaatan ruang di kota besar dan kota sekunder di sekitarnya. Di Pulau Jawa, perkembangan kota-kota besar yang ada umumnya ditandai dengan proses restrukturisasi internal pada kota-kota itu, baik secara sosial-ekonomi maupun fisik. Salah satu ciri yang menonjol dalam proses ini, seperti yang ditunjukkan di wilayah Jabotabek dan Gerbangkertasusila, adalah pergeseran fungsi kota inti (*core*) dari pusat manufaktur menjadi pusat kegiatan jasa, termasuk keuangan (*finance*), sementara kegiatan manufaktur bergeser ke arah pinggiran kota (*fringe areas*). Secara fisik proses restrukturisasi ditandai dengan perubahan penggunaan lahan (*land use*), baik di kota inti maupun di pinggiran. Kawasan pusat kota mengalami perubahan penggunaan tanah yang sangat intensif dari kawasan tempat tinggal menjadi kawasan bisnis, perkantoran, perhotelan, dan sebagainya. Di pihak lain, di kawasan pinggiran kota telah terjadi alih fungsi penggunaan lahan secara besar-besaran dari tanah pertanian subur ke kawasan industri dan permukiman berskala besar.

Akibat industrialisasi, McGee (1990) mencatat di berbagai kawasan batas antara wilayah perdesaan dan perkotaan semakin tidak jelas akibat pertumbuhan ekonomi yang pesat serta ditunjang kemajuan teknologi transportasi yang semakin memperpendek waktu tempuh antarlokasi. Kegiatan perkotaan telah merambah dan berbaur dengan kegiatan perdesaan, dengan intensitas hubungan serta pergerakan aktivitas dan penduduk yang tinggi. Fenomena ini lebih tepat disebut *region based urbanization* daripada *city based urbanization*.

Secara teoretis, faktor pendorong kemunculan megapolitan adalah perkembangan investasi di bidang industri manufaktur yang berorientasi ekspor. Kebijakan untuk menarik investasi asing berupa deregulasi di bidang investasi, sektor

keuangan dan perdagangan internasional, serta debirokratisasi adalah proses yang mempercepat perkembangan *mega urban regions* (MUR).

Sementara itu, tren perkembangan kota-kota satelit umumnya tumbuh karena dihela pembangunan kompleks perumahan dan merupakan areal alternatif untuk beraktivitas dan bermukim bagi warga kota yang jenuh akibat pertumbuhan penduduk di kota besar yang tidak terkendali atau karena mereka tidak memiliki kemampuan ekonomi untuk membeli lahan yang dari tahun ke tahun makin mahal. Di berbagai daerah, acapkali terjadi bahwa pertumbuhan pesat justru terjadi di di luar wilayah inti kota metropolitan.

Daerah megapolitan merupakan jaringan yang terintegrasi dari daerah metropolitan dan mikropolitan. Istilah megapolitan diidentikkan dengan istilah megapolis dengan menggunakan data depan yang sama, sehingga Jean Gottman mengartikan megapolitan sebagai suatu kesatuan wilayah urban (*urban field*) yang membentang di suatu wilayah yang cukup luas lebih dari 500 mil.

Sebuah wilayah disebut megapolitan bila memenuhi sejumlah syarat. Pertama, wilayah itu menggabungkan dua atau lebih daerah metropolitan atau mikropolitan, dengan total penduduk melebihi 8-10 juta jiwa. Kedua, wilayah yang digabungkan dalam metropolitan dan mikropolitan bersebelahan satu dengan yang lain. Ketiga, memiliki kesatuan budaya. Keempat, wilayah itu berada di lingkungan alam fisik yang kurang-lebih sama. Kelima, di wilayah itu ada infrastruktur transportasi yang menghubungkan daerah-daerah tersebut, ditandai dengan aktivitas lalu-lintas barang-barang ekonomi dan jasa. Gejala perkembangan *urban region* menjadi megapolis benar didorong banyak faktor. Akan tetapi, semua mengarah pada aktivitas ekonomi terkait dengan aspek ruang, tingkat komunitas, skala kota, regional, nasional, bahkan global.

## MASYARAKAT MISKIN KOTA

Bagi warga kota kelas bawah yang banyak mencari nafkah di wilayah pusat kota —sebagai pemulung, sektor informal, tukang becak, dan sebagainya— untuk menghemat ongkos transportasi, mereka cenderung mencari tempat tinggal yang dekat dengan tempat bekerja, yaitu di pusat kota. Akan tetapi, karena harga tanah di pusat kota telah melonjak sedemikian tinggi dan wilayah permukiman juga semakin berkurang, sementara tingkat penghasilan mereka pas-pasan, pilihan yang biasanya diambil adalah mengontrak rumah di kampung-kampung kumuh di pusat kota atau mendiami stren-stren kali sebagai pemukim liar.

Kelompok rakyat jelata (*lumpen proletariat*) yang berasal dari desa, dan kemudian melakukan urbanisasi ke kota karena tidak memiliki penghasilan yang cukup dan tidak ada sanak keluarga yang menampung, kemudian mendirikan bangunan liar di seputar wilayah pusat kota yang dekat dengan tempat mencari nafkah. Ada kecenderungan mereka mengelompok dan membentuk kerumunan tempat tinggal di lahan-lahan kosong di kota, seperti di pinggir rel kereta api, di kolong jembatan, di tanah-tanah negara yang belum digunakan, atau di lahan yang sebetulnya tidak boleh digunakan sebagai tempat tinggal —termasuk stren kali. Jadi, meskipun tempat tinggal dan hunian kaum migran kota acapkali tidak tersentuh oleh

fasilitas umum, karena prospektif dan letaknya juga strategis, tidak heran jika kebanyakan migran tetap memilih mengumpul di wilayah-wilayah yang tergolong melanggar hukum dan tak bertuan. Dalam konteks semacam itu, tidak mengherankan jika mereka lalu menjadi rawan dan sering terancam pengusuran.

Ada lima konsekuensi yang harus ditanggung warga kota yang tinggal di wilayah permukiman kumuh atau permukiman liar, yakni (1) orang terpaksa membangun rumah di tempat yang buruk dan berbahaya bagi kesehatan; (2) karena status mereka yang tidak legal dan tidak menentu itu, hanya sedikit sekali dari mereka yang menerima bantuan atau tanpa bantuan sama sekali dari pemerintah; (3) karena penghuni permukiman itu dalam keadaan tidak menentu —tidak tahu akan digusur atau tidak— mereka tidak berani memperbaiki perumahan mereka; (4) kota itu sendiri berkembang secara serampangan; dan (5) karena statusnya sebagai permukiman liar, perkampungan miskin itu lebih banyak mendapat tekanan dari petugas, pengusaha, serta penguasa setempat.

Di berbagai kota besar, sektor informal pada dasarnya adalah salah satu bentuk respon migran dan masyarakat miskin di kota terhadap pembangunan antardaerah yang tidak merata, urbanisasi, meluasnya tingkat pengangguran, dan merebaknya tekanan kemiskinan (Tjiptoherijanto 1997). Artinya, kehadiran dan perkembangan sektor informal di berbagai kota besar bukan didorong oleh faktor internal dalam diri mereka sendiri, melainkan lebih merupakan akibat dari terjadinya bias urban dalam pembangunan (Manning dan Effendi 1985). Banyak kajian telah membuktikan bahwa para migran umumnya terkesima oleh gemerlap ibukota dan kota-kota besar lain bersamaan dengan daya tarik pendapatan tunai. Namun, keterbatasan pekerjaan di sektor formal kota telah menyebabkan mayoritas migran akhirnya lebih banyak terlibat di sektor informal (Azuma 2001:5).

Sekarang kota-kota telah tumbuh terlalu pesat dengan ditandai oleh tiga hal. Pertama, jumlah penganggur dan setengah penganggur meningkat pesat. Kedua, proporsi tenaga kerja yang bekerja di sektor industri kota hampir tidak dapat bertambah bahkan semakin berkurang. Ketiga, jumlah penduduk dan tingkat pertumbuhannya yang pesat sehingga pemerintah kesulitan menyediakan lapangan pekerjaan dan pelayanan publik yang memadai (Yustika 2000:186--187). Dapat dibayangkan apa akibat yang bakal terjadi jika kesempatan kerja yang tersedia di kota-kota besar ternyata tidak sebanding dengan perkembangan jumlah migran. Selain terjadi pembengkakan secara terus-menerus jumlah migran yang bekerja di sektor informal, terjadinya urbanisasi berlebih tak pelak akan membuat kota tumbuh kontradiktif: investasi dan modernisasi tumbuh pesat, tetapi pada saat yang sama kota juga dilanda proses kekumuhan dan pemiskinan.

Sepanjang di kota tersedia kesempatan kerja di sektor formal yang cukup sebetulnya sebagian besar kaum migran lebih senang terserap di sana daripada bekerja di sektor yang tidak terlindungi dan seringkali menjadi objek penertiban kota yang dilakukan para tibun. Akan tetapi, karena arah investasi dan modernisasi yang bias urban terbukti menimbulkan *enclave* yang tidak ramah terhadap tenaga kerja migran yang tidak atau kurang berpendidikan, perkembangan sektor informal pun tak terhindarkan. Meskipun dari kacamata hukum tindakan migran menggelar dagangan di ruang publik, seperti trotoar, pinggir jalan, atau stren-stren kali, jelas-jelas

melanggar hukum, karena tidak ada alternatif lain yang dapat dilakukan, akhirnya sektor informal menjadi pilihan yang realistis bagi para migran. Dalam hal ini, perbedaan tingkat upah serta kesempatan kerja di desa dan di kota merupakan faktor yang menstimuli angkatan kerja untuk berpindah ke kota.

Bagi pemerintah kota yang ingin menata dan menertibkan wilayahnya, kehadiran sektor informal di kota-kota besar acapkali menimbulkan persoalan yang berkaitan dengan masalah ketertiban, keamanan, serta kebersihan kota. Persoalan itu menjadi lebih rumit karena sebagian para pelaku sektor informal datang dari desa-desa yang kini tidak lagi nyaman untuk dihuni, justru karena proses industrialisasi dan komersialisasi yang dihela oleh warga kota dan pembangunan ekonomi. Akibat proses komersialisasi dan modernisasi perdesaan yang justru memporakporandakan struktur sosial masyarakat desa dan menyebabkan desa kehilangan sejumlah besar kesempatan kerja karena proses efisiensi, tidak ada pilihan lain bagi masyarakat kecuali melakukan migrasi dan mencoba mengadu nasib di kota-kota besar, bahkan di negeri jiran sebagai tenaga kerja Indonesia atau tenaga kerja wanita.

Di kota besar, seberapa pun banyak dan tinggi arus migrasi, biasanya tidak timbul masalah karena di kota dengan mudah mereka terserap di sektor informal yang memang sangat lentur dan memiliki kapasitas luar biasa dalam menampung setiap penambahan jumlah tenaga kerja baru. Proses involusi di perkotaan gelombang kedua kali ini bukan terjadi karena adanya moral solidaritas seperti layaknya proses involusi pertanian di wilayah perdesaan sebagaimana ditemukan Clifford Geertz sekitar empat puluh tahun yang lalu di Pare, Kediri —melainkan lebih merupakan *tragedy of common* akibat desakan migran dan para pengangguran di kota. Yang jelas sektor informal kota memang tidak pernah menolak kehadiran setiap migran baru. Pada saat menjelang pasca-Lebaran, sudah lazim terjadi di berbagai kota besar penambahan jumlah pendatang baru yang dibawa sanak-keluarganya. Kisah sukses warga desa yang terlebih dahulu melakukan migrasi merupakan salah satu daya tarik warga desa untuk melakukan hal yang sama.

Memang tidak selalu kaum migran dan penduduk miskin kota yang tidak dapat terserap di sektor formal kemudian masuk di sektor informal yang tergolong nonlegal, seperti pedagang kaki lima, tukang becak, pembantu rumah tangga, pedagang pasar tradisional, atau *mlijo*. Tidak jarang terjadi sebagian penduduk kota miskin tersebut kemudian terjerumus dalam sektor informal yang tergolong ilegal — seperti pekerja seks komersial, kegiatan meriba uang, dan sejenisnya— atau bahkan yang tergolong kriminal, seperti tukang copet, bisnis kecil-kecilan napza, pemalak, pencuri, perampok atau preman jalanan yang mencari uang besar dengan cara pintas (lihat Nasikun 1980).

Dari segi penghasilan yang diperoleh, penduduk miskin yang bekerja di sektor informal tidak selalu hidup serbapas-pasan. Kendati kebanyakan sektor informal memiliki kapasitas produksi yang rendah karena pemupukan modal dan investasinya kurang, distribusi penghasilan di sektor informal tidak selalu lebih rendah daripada penghasilan di sektor formal. Bahkan, penghasilan di kegiatan sektor informal tertentu di Malaysia, Peru, dan Tanzania justru cenderung lebih tinggi daripada sebagian buruh yang bekerja di sektor formal. Penghasilan di sektor informal juga cenderung lebih tinggi daripada penghasilan di sektor pertanian (Suyanto dkk. 2001).

Secara fisik mungkin seorang pekerja sektor informal hidup dalam kondisi permukiman yang kumuh dan tempat usaha yang jauh dari layak. Namun, jangan kaget jika terkadang omzet mereka mencapai jutaan, bahkan puluhan juta rupiah setiap bulan.

### KENDALA YANG DIHADAPI

Bagi para perencana pembangunan kota, saat ini salah satu agenda penting yang perlu mereka pikirkan adalah bagaimana memberikan fasilitas publik dan lapangan pekerjaan yang memadai bagi warga masyarakatnya, khususnya bagi golongan masyarakat miskin. Yang menjadi masalah, di satu sisi mereka diharapkan mampu menyediakan fasilitas publik dan kesempatan kerja bagi warga kota secara memadai, tetapi di sisi lain mereka harus bekerja dalam keadaan serbaterbatas. Kekuasaan, wewenang, dan sumber pembiayaan bagi penyediaan layanan publik dan kesempatan kerja biasanya berada dalam tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Meskipun dalam kenyataan pendapatan dari pajak umumnya berasal dari pajak yang ditarik di dalam kota, biasanya hanya sebagian kecil dari pendapatan ini yang dibelanjakan di dalam kota yang bersangkutan.

Secara garis besar, beberapa kendala bagi perencana pembangunan kota atau pemerintah kota untuk menyediakan fasilitas publik dan lapangan pekerjaan yang memadai bagi masyarakat adalah sebagai berikut. Pertama, tekanan kemiskinan dan situasi krisis ekonomi yang berkepanjangan menyebabkan kemampuan penduduk miskin di kota untuk mengakses layanan atau fasilitas publik makin mengecil, terutama yang berkaitan dengan upaya penyediaan perumahan murah, sistem angkutan yang terjangkau, dan layanan untuk pengembangan sosial. Bagi Pemda setempat, arus migrasi penduduk desa yang terus meningkat dan situasi “urbanisasi berlebih” menyebabkan mereka harus memikirkan penyediaan biaya yang tidak sedikit untuk pembangunan fasilitas layanan publik dan kesempatan kerja bagi kaum migran.

Kedua, khususnya untuk penataan sektor informal, seringkali keinginan baik dari pemerintah daerah untuk menggarap sektor informal terbentur oleh beberapa masalah. Pertama, kurangnya pengetahuan deskriptif dan analitis mengenai jenis, unit, dan luas kegiatan ekonomi informal. Kedua, pemerintah kota acapkali tidak mempunyai kekuasaan dan otoritas untuk mencapai daerah perdesaan, pinggiran kota, dan permukiman kumuh yang kebanyakan digeluti oleh pelaku informal. Ketiga, kekurangan tenaga yang mampu mengetahui dengan baik seluk beluk sektor informal. Keempat, penerapan peraturan dan prosedur yang kaku serta tidak luwes. Kelima, tidak ada sumber dana yang mencukupi permintaan sektor tradisional yang luas (Yustika 2000:230). Alih-alih memfasilitasi perkembangan dan mendukung keberdayaan sektor informal, sering terjadi kebijakan yang dilaksanakan pemerintah kota untuk menata sektor informal tidak mencapai hasil yang diharapkan, malahan pembinaan yang dilakukan menimbulkan masalah baru. Bahkan, tidak jarang terjadi kebijakan kota, yang cenderung mendahulukan upaya memacu perkembangan ekonomi kota, merugikan perkembangan sektor informal itu sendiri, seperti perluasan

pasar, modernisasi pasar, penggusuran lokasi aktivitas dan kenaikan retribusi pasar (Yustika 2000:231).

Ketiga, garis-garis batas kota yang selama ini lebih ditentukan menurut batas-batas administratif atau ditentukan secara arbitrer diakui atau tidak menyebabkan penduduk kota yang bermukim di wilayah kewenangan yang lain di sekitar kota yang bersangkutan juga menikmati fasilitas layanan kota tanpa harus membayar. Sidoarjo, misalnya, sudah bukan rahasia lagi jika selama ini hanya sekadar menjadi tempat tidur atau rumah “kos-kosan” bagi penduduk yang sebetulnya dalam kenyataan bekerja di Surabaya, membelanjakan uang di Surabaya, dan bahkan menghabiskan waktu luang untuk mencari hiburan juga ke Surabaya. Secara rasional, jika dikalkulasi, Pemda Sidoarjo adalah pihak yang dirugikan karena warga atau penduduknya memperoleh pelayanan listrik, PDAM, jalanan, dan lain-lain dari anggaran mereka, sementara ketika berbelanja dan mengeluarkan uang ternyata orang yang ber-KTP Sidoarjo itu lebih senang melakukannya di kota Surabaya.

### UPAYA PENATAAN KOTA

Apa yang diuraikan di atas menunjukkan bahwa perkembangan kota menuju mega-urban ternyata tidak identik dengan kemajuan dan kemampuan kota itu sendiri untuk menyediakan layanan dan kesempatan kerja yang memadai. Kota yang tumbuh di bawah kendali para perencana pembangunan yang pro kepada paradigma modernisasi—yang semata-mata hanya mengejar kepentingan pertumbuhan ekonomi dan melayani kepentingan industrialisasi— ternyata terbukti hanya melahirkan ketidakadilan, kekecewaan, dan proses marginalisasi masyarakat miskin.

Selain dibutuhkan perencanaan dan penataan spasial yang lebih memadai, untuk mengarahkan perkembangan mega-urban agar tidak “tumbuh tanpa perasaan” dan mengalienasikan manusia, tak pelak yang dibutuhkan adalah kepekaan dan visi para perencana pembangunan yang lebih berpihak pada masyarakat miskin dan kebutuhan warga kota secara keseluruhan.

Dalam rangka menyusun kebijakan dan mengarahkan pembangunan kota yang lebih humanis dan peka terhadap kebutuhan warganya, dalam hal ini menurut Nugroho dan Rochmin Dahuri (2004:242-243), paling tidak menyangkut dan perlu mempertimbangkan empat aspek.

Pertama, peningkatan aktivitas ekonomi, yang di dalamnya akan berhadapan dengan empat kendala, yakni (1) penyediaan sarana infrastruktur perkotaan untuk mengefisienkan proses aktivitas ekonomi sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan dan lapangan kerja, (2) peningkatan efektivitas pengaturan alokasi lahan atau penzanaan (*zoning*) untuk memberikan kepastian dalam produksi dan keberlanjutannya, (3) peningkatan efektivitas manajemen perencanaan dan pembangunan sarana infrastruktur perkotaan sehingga tidak menimbulkan masalah dalam pembiayannya, dan (4) peningkatan dukungan sektor finansial bagi investasi dan perbaikan sarana infrastruktur, perumahan, dan kegiatan ekonomi perkotaan lainnya.

Kedua, peningkatan produktivitas masyarakat miskin. Di sini kegiatan yang dapat dilakukan adalah memberikan pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan

keterampilan dan wawasan, menjamin akses golongan miskin terhadap fasilitas jasa sosial dan infrastruktur, dan dalam jangka pendek memberikan proyek agar dapat mengamankan nasibnya.

Ketiga, perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup. Keempat, pembangunan modal sosial, artinya pranata sosial dan kultural yang dimiliki masyarakat perkotaan seyogianya dijadikan modal pembangunan, dan upaya pemberdayaan diarahkan pada penguatan fungsi-fungsi pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dalam pembangunan kota, dan peningkatan ketahanan sosial.

#### PUSTAKA ACUAN

- Ahmad, Ahmaddin. 2002. *Re-desain Jakarta, Tata Kota, Tata Kita*. Jakarta: Kota Kita Press.
- Azuma, Yoshifumi. 2001. *Abang Beca, Sekejam-kejamnya Ibu Tiri, Masih Lebih Kejam Ibukota*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Evers, Hans-Dieter. 1982. *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: LP3ES.
- Manning, Chris dan Tadjuddin Noer Effendi. 1985. *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal Kota*. Jakarta: Gramedia bekerjasama dengan Yayasan Obor Indonesia dan Pusat Penelitian dan Studi Kependudukan UGM.
- McGee, T.G. 1990. Guest Editor's Introduction. *Regional Development Dialogue*, 11 (2).
- Nasikun, 1980. *Urbanisasi Berlebih, Involusi Perkotaan dan Radikalisme Politik di Negara Sedang Berkembang*. Dalam Prisma, Juni. Jakarta: LP3S.
- Nugroho, Iwan dan Rochmin Dahuri. 2004. *Pembangunan Wilayah, Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES.
- Suyanto, Bagong dkk. 2001. *Penyusunan Rencana Induk Pengentasan Kemiskinan di Ada Kota Surabaya*. Surabaya: Bappeko.
- . 2006. *Perlindungan Sosial pada Masyarakat Lanjut Usia, Cacat, dan Tuna Sosial*. Surabaya: Bappeprop.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1997. *Migrasi, Urbanisasi dan Pasar Tenaga Kerja di Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- Yunus, Hadi Sabari. 2005. *Manajemen Kota, Perspektif Spasial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- . 2006. *Megapolitan, Konsep, Problematika dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yustika, Ahmad Erani. 2000. *Industrialisasi Pinggiran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.