

Dimuat pada Jurnal Ilmu Administrasi, FIA-UNSUB, Vol III, No 1, Juni 2010

URBANISASI DAN OTONOMI DAERAH

Oleh : Asep Sumaryana¹

Dengan mudah keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat dari tingkat urbanisasi penduduknya. Keberhasilan otonomi tersebut ditandai dengan berkurangnya urbanisasi dari penduduk pemda tertentu ke pemda lainnya. Kondisi juga menyiratkan keberhasilan pemda tersebut dalam menyediakan kesempatan kerja yang memadai. Untuk itu, semangat yang bertumpu kepada kerezymian tertentu perlu diubah menjadi semangat pengabdian bagi kemajuan dan kesejahteraan rakyatnya.

Pembangunan daerah yang melibatkan rakyat dari mulai perencanaan sampai pelaksanaan dan evaluasi bisa mengakomodasi kebutuhan rakyat sekaligus meningkatkan partisipasinya. Kesadaran pemda untuk menerima kritik dan saran merupakan kunci keberhasilan pembangunan agar rakyat dapat terus terlibat didalamnya. Dengan demikian, beragam persoalan daerah dapat dipecahkan demikian halnya dengan potensi lokal perlu dikutakan sebagai semangat yang melekat erat dengan seluruh komponen rakyat.

Kata Kunci : Urbanisasi, Otonomi Daerah

Tampaknya otonomi daerah masih belum dapat mengatasi urbanisasi. Buktinya, kota besar masih didatangi banyak penduduk daerah yang mengadu nasib disana. Padahal desentralisasi fiskal sudah dijalankan untuk membantu anggaran daerah menjalankan roda pemerintahan dan ekonomi rakyatnya disana. Mungkin ada yang hilang dalam konsep tersebut. Bisa saja filosofisnya tidak dapat ditangkap secara utuh mengingat masih tumbuh egoisme rezim.

Persoalan perkotaan semacam PKL, pengemis, dan gelandangan bisa disebabkan oleh penduduk pemda lain yang urban dan menimbulkan persoalan di pemda tertentu. Sepintas tampak adanya kesenjangan kesejahteraan antar-pemda. Kesempatan kerja antara pemda yang satu dengan pemda lainnya mendorong arus perpindahan penduduk ke daerah yang dianggapnya menjanjikan. Kondisi ini sebenarnya perlu mendapat perhatian pemda asal penduduk yang migrasi tersebut.

¹ Sekretaris LP3AN dan Staf Pengajar pada Program Sarjana dan Pascasarjana FISIP Unpad

Kesempatan Kerja

Urbanisasi dapat dimaknai sebagai perpindahan penduduk dari desa ke kota, maka penumpukan penduduk di perkotaan akan semakin besar. Kondisi ini menyebabkan ketimpangan jumlah penduduk antara desa dengan kota. Di perkotaan terdapat sejumlah penduduk yang berasal dari desa dengan keragaman permasalahannya akibat kelebihan penduduk, sementara di desa terdapat kekurangan tenaga kerja. Sayangnya kesenjangan semacam ini seringkali tidak terjadi dalam konteks satu kabupaten, namun lintas kabupaten.

Dari konteks urbanisasi, seringkali yang terlibat bukan hanya desa dengan kota dalam satu wilayah kabupaten/kota atau provinsi saja, namun juga sering melibatkan dua atau lebih wilayah tersebut. Dengan konteks ini, maka urbanisasi bukan hanya persoalan ketimpangan jumlah penduduk desa-kota, namun antar wilayah pemilik otonomi tersebut. Derasnya arus mudik dan juga balik saat *lebaran* dari kota-kota besar ke banyak kabupaten atau sebaliknya, menunjukkan bahwa penduduk kabupaten tersebut tersedot banyak ke kota besar.

Membiarkan kondisi ini akan menimbulkan problematika kabupaten/kota ataupun provinsi tertentu. Sumber daya manusia (SDM) yang diperlukan untuk membangun daerah semakin berkurang karena kepergiannya ke perkotaan. Sementara di perkotaan, tidak semua SDM tersebut dapat tergunakan secara tepat. Dampaknya SDM semacam demikian akan menjadi beban bagi kota yang ditinggalinya. Katakanlah ketika terjadi banjir di Jakarta, maka permukiman kumuh di pinggir kali sering menjadi persoalan yang sulitdihilangkan.

Dalam banyak kasus, pendatang semacam itu tidak lagi peduli dengan kondisi lingkungan tempat tinggalnya yang kumuh sebab tempatnya tersebut ditinggali pada saat istirahat saja. Hanya saja kondisi semacam ini sering berbenturan dengan program kota tempatnya mencari nafkah. Dampaknya kebutuhan pribadi migran berbeda dengan kebutuhan pemerintah kota atau pmda tempat tujuan. Tabrakan semacam ini menyebabkan datangnya penertiban yang melibatkan Satpol PP.

Dalam kasus seperti itu, tampaknya persoalan kesempatan kerja yang tersedia di kabupatennya menjadi penyebab mengencangnya urbanisasi. Penyediaan kesempatan kerja menjadi tugas pemerintah daerah setempat setelah otonomi daerah digulirkan melalui UU 32/2004. Hal demikian berarti bahwa memajukan kesejahteraan umum² berpindah sebagian dari tanggung jawab pusat ke daerah. Oleh sebab itu, tatkala penduduk suatu daerah mencari penghidupan di daerah lain sementara di daerah lain tersebut tersedia tenaga kerja yang sama, maka hal demikian menjadi tampanan bagi pemda asal.

Pembangunan Daerah

Pembangunan memerlukan sumberdaya, termasuk SDM. Dengan ketersediaan SDM pembangunan daerah dapat lebih cepat dilakukan. Sementara dengan urbanisasi, kecukupan SDM dapat terganggu karena yang melakukan *hijrah* biasanya SDM yang memiliki kualifikasi relatif baik ketimbang yang menetap di daerahnya. Setidaknya ada keberanian berpetualangan mencari pengalaman dan penghidupan yang lebih layak. Pantas jika dikatakan Wood³ bahwa orang akan berpindah dari tempat-tempat dimana modal kerja langka sedangkan tenaga kerja melimpah.

Gambaran diatas menyuratkan bahwa terjadinya urbanisasi disebabkan oleh kelangkaan modal kerja sehingga tenaga kerja merasa perlu mencari sumber tersebut. Perkotaan dianggap sebagai daerah yang memiliki kesediaan modal kerja memadai. Dampaknya akan terjadi pelepasan aset di daerah yang dianggap langka modal kerjanya untuk dipertaruhkan di daerah yang memiliki peluang untuk meraih kehidupan lebih layak. Dengan demikian, Persaingan di perkotaan menjadi semakin tinggi dalam memperebutkan pemenuhan kebutuhannya.

Kondisi diatas bisa menyebabkan pergeseran nilai yang dianut sebelumnya. Pandangan bahwa *yang haram saja susah* merupakan bukti terjadinya keketatan persaingan memperebutkan modal kerja. Prilaku yang kemudian muncul seringkali berbeda dengan nilai yang dianutnya. Dananjaya (1986) memandang bahwa dalam konteks tersebut terjadi persaingan untuk memenuhi kebutuhan dengan upayanya dalam

² Lihat pembukaan UUD 1945

³ Saefullah, 2008

mempertahankan nilai. Persaingan tersebut terlihat dalam perilaku yang dijalankan. Jika perilakunya menunjukkan perbedaannya dengan nilai, maka hal itu berarti kebutuhannya perlu dipenuhi.

Hanya saja jika semakin banyak perilaku *kalangsu* yang muncul, akan menyebabkan tingkat penegakan nilai menjadi rendah. Kondisi semacam ini akan memperberat upaya membangun keharmonisan. Bisa jadi yang sering muncul adalah percekocokan, perseteruan ataupun pembantaian seperti sering dilansir media. Kondisi ini menunjukkan tingkat perburuan terhadap materi sudah tampak mengedepan, atau tingkat kesulitan hidup semakin tebal.

Pemerintah daerah (pemda) mesti menangkap fenomena semacam ini sebagai tantangan untuk diubah menjadi peluang. Penciptaan kesempatan kerja di daerahnya perlu terus diupayakan tanpa *direcoki* oleh semangat mencari PAD dari kegiatan rakyatnya. Dengan melibatkan pemangku kepentingan yang ada, penyusunan rencana baik dalam wadah musrenbang ataupun musrenbangdes menjadi penting dengan mendudukkan semuanya dengan derajat yang sama⁴.

Usulan program dari masing-masing RT/RW dirembugkan dan diwadahi oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM). Dengan demikian, rakyat merasa diakomodasi kepentingannya, dihargai keinginannya serta mendapat perlakuan yang adil. Kehadiran pejabat pemda ataupun provinsi menjadi penting untuk memediasi seluruh usulan dan memberikan pertimbangan obyektif, analitis dan praktis. Untuk mensinkronisasikannya, kunjungan lapangan secara bersama dilakukan untuk memperoleh gambaran utuh yang dimengerti bersama.

Dengan pemahaman yang menyeluruh atas apa yang harus dilakukan dalam membangun daerah, kebutuhan biaya bisa digulirkan melalui desentralisasi fiskal yang dipesankan presiden (PR, 21/5/10). Dengan demikian, maka kebutuhan daerah yang telah dibahas bersama dengan pemangku kepentingan dapat didanai oleh pemerintah sehingga dana perimbangan, misalnya tidak habis untuk mendanai kegiatan rutin pemerintah daerah. Bila yang terakhir dilakukan, maka pemberdayaan rakyat untuk menjadi

⁴ Asep Sumaryana “Desa Peradaban dan IPM” PR, 4 Mei 2010.

berkembang akan menjadi sulit dilakukan sehingga tidak mustahil urbanisasi justru semakin besar.

Dalam konsepsi Bird (2000), desentralisasi fiskal seperti itu tidak saja merupakan upaya pemerataan kesejahteraan rakyat di daerah, namun juga sebagai upaya memperingan beban pusat. Dalam pelaksanaannya, upaya tersebut tidak hanya dilakukan dengan *top down*, ataupun *bottom up* saja, namun perlu mempertimbangkan upaya pemaduan keduanya secara proporsional.⁵ Dengan pemaduan seperti itu, daerah tidak menjadi tergantung kepada pusat, dan juga tidak bergeser menjadi raja kecil di daerah.

Tampaknya UU 25/04 tentang Perencanaan Pembangunan. Musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang) dianggap sebagai perkawinan aspirasi dan kebutuhan rakyat dengan program kerja pemerintah. Dengan pelibatan ini kreativitas rakyat akan semakin berkembang dan membuka celah terjadinya persaingan dengan sesamanya dalam menyampaikan gagasannya. Untuk itu kapasitas pejabat pemerintah dalam menjembatani pemaduan gagasan penting menjadi Sangat penting ketimbang hanya hadar, mendengarkan dan menguap seperti pasir ditiup angin.

Kerjasama yang harmonis tidak dapat tumbuh dengan sendirinya dalam kondisi kehidupan perekonomian yang berbeda. Egoisme menjadi kuat tatkala sekelompok yang berhasil memandang rendah pada kelompok lain yang papa. Oleh sebab itu, musrenbang perlu memadukan pula antar-kebutuhan sesama rakyat agar tidak terjadi saling serobot atas sumber daya yang ada. Melalui pemaduan tersebut *partisipasi* dan *transparansi* yang diusung UNDP (Mardiasmo, 2004) bisa lebih dibangun secara harmonis.

Transparansi terfokus pada kejujuran pemerintah yang direpresentasikan oleh aparatnya. Dalam kaitan ini diperlukan kejujuran untuk mengakui gagasan bagus, juga perlu diakui sejumlah peruntukkan dana bagi pembangunan daerah. Kejujuran ini membuka pengetahuan rakyat akan kondisi keuangan pemerintah sehingga mendorong partisipasi tatkala dana yang ada tidak memadai untuk melaksanakan kebutuhan pembangunan daerah. Oleh sebab itu, bisa terkait antara transparansi dengan partisipasi.

⁵ Lihat Asep Sumaryana “ Mengembangkan Desentralisasi Fiskal”. PR, 27/5/10

Kekecewaan rakyat kepada pemerintah mungkin saja terjadi akibat perilaku aparatnya di lapangan yang *kokolot begog*⁶. Perilaku ini tidak baik ditampilkan dihadapan *majikannya*. Sebagai pelayan publik, aparat ataupun pejabat sudah harus bisa mengemong agar rakyat menjadi senang dan nyaman berhadapan dengan pemerintah. Dengan demikian, kehidupan sosial secara vertikal menjadi harmonis. Dengan kapasitas yang baik, aparat dapat menunaikan tugasnya sebagai pelayan untuk kemudian dirumuskan dan dijadikan acuan dalam melaksanakan pembangunan daerah.

Kehadiran aparat pemerintah diperlukan pula dalam pelaksanaan pembangunan agar dapat membentuk kehidupan sosial yang harmonis. Oleh sebab itu, pemberdayaan kelompok rakyat yang ada perlu dilakukan oleh setiap SKPD yang terkait dengan tugas dan fungsinya. Setiap SKPD diharapkan dapat menunaikan tugasnya dalam melayani kebutuhan dan kepentingan rakyat secara proporsional. Dengan pendampingan SKPD, rakyat didorong untuk memperbesar partisipasinya dalam pembangunan serta meningkatkan kepedulian terhadap sesama dengan semangat *senasib dan sepenanggungan*.

Penguatan Nilai Lokal

Kelangkaan sumber modal di daerah dapat dipecahkan dengan kebersamaan. SDM sebagai aset daerah menjadi efektif penggunaannya. Kesadaran ini bisa mendorong semangat *bengkung ngariung bongkok ngaronyok*⁷. Urbanisasi yang selama ini terus tumbuh bisa dikurangi dengan sendirinya. Untuk itu penguatan nilai lokal perlu terus dilakukan. Kandungan nilai lokal yang tersimpan bahkan hampir terlupakan terus dikuatkan kembali agar semangat kemandirian bisa terus membesar sehingga tidak dikalahkan oleh semangat *buburuh*.

Nilai yang terus digali dapat ditularkan secara sistematis pendidikan sekolah yang menyediakan ruang pelajaran *muatan lokal* perlu dimanfaatkan untuk menanamkan nilai kepada peserta didik lokal agar bangga dengan kerja keras. Nilai ini terus dicontohkan oleh guru, aparat dan pejabat pemda dalam keseharian sehingga apa yang ditanamkan dianggap benar adanya. Kapasitas guru dan aparat dalam meneladani pengamalan nilai

⁶ Bahasa sunda : sok pinter

⁷ Bahasa sunda : berkumpul dalam suatu tempat bersama saudara

perlu memadai. Untuk itu kemampuan sebagai komunikator publik perlu diperbesar agar mampu mengalahkannya sebagai pejabat yang perlu digugu dan disegani.

Keberhasilan menanamkan nilai lokal akan melahirkan regenerasi yang semakin baik dan mencintai daerahnya. Tumbuhnya kecintaan tersebut dapat dilihat dari semakin sedikitnya wilayah yang ada dikemplang kepada pihak lain dengan alasan investasi agar memperoleh pendapatan daerah (PAD). Orientasi pada pemupukan PAD dari perizinan pemanfaatan lahan perlu dihentikan. Pelayanan prima dalam perizinan tidak boleh digampangkan jika berdampak rusaknya alam⁸. Keberpihakan kepada alam disesuaikan dengan ajaran nilai yang dilaksanakan kepada generasi penerus melalui pendidikan sehingga tidak terjadi apa yang diajarkan berbeda dengan lapangan.

Kebersamaan dalam melaksanakan otonomi secara utuh merupakan upaya pemda untuk melayani rakyat lebih dekat, lebih cepat dan tepat sesuai dengan kebutuhan. Hal seperti itu akan dirasakan rakyat sebagai penghargaan dan kepercayaan untuk terlibat dalam mengembangkan daerahnya. Tanggung jawab akan muncul dalam konteks tersebut ketimbang rakyat ditempatkan sebagai obyek yang hanya *menonton* aktivitas pembangunan di daerahnya. Tanggung jawab ini pulalah yang akan mendorong rakyat merasa punya harga diri untuk menjadi subyek pembangunan. Perasaan ini akan menyebabkan dirinya bangga berkarya sendiri daripada menjadi buruh pabrik dari bangsa atau penduduk lain diluar daerahnya.

Mungkin hal demikian akan sulit diwujudkan jika kesetaraan seuruh pemangku kepentingan belum dibangun. Namun otonomi daerah perlu melibatkan semuanya agar bisa mengemban tugas membangun daerah melayani rakyat lebih baik. Dengan demikian perwujudan demokrasi dalam otonomi bisa semakin berkembang seperti dipersyaratkan Ranny dengan adanya kedaulatan rakyat, kesetaraan politik dan konsultasi rakyat⁹. Hal itu semua bisa menjadi ciri berkembang tidaknya pelaksanaan otonomi. Dengan demikian harapan untuk menjadikan pemda tertentu berhasil mewujudkan karakteristik *good governance*¹⁰ bisa segera diwujudkan.

⁸ Asep Sumaryana, PR, 30 Mei 2009

⁹ Lihat Thoha, 2008

¹⁰ Lihat Mardiasmo, 2004

Penutup

Pelibatan seluruh rakyat di wilayah pemda tertentu tidak seamanya mudah dilakukan. Semangat pengabdian dari aparat dan pejabat pemda perlu dibangun terlebih dahulu agar rakyat merasa diperhatikan dan dilibatkan dalam pembangunan. Dengan keterlibatan ini rakyat bisa voice yang menurut Hirschman (1970) merupakan wujud dari loyalitas. Tatkala voice tidak ditanggapi pemda, maka exit bisa dilakukan dalam berbagai bentuk dan manifestasinya. Urbanisasi bisa menjadi bentuk exit rakyat lokal terhadap perlakuan pemda. Dengan demikian maka sumberdaya produktif daerah akan menjadi berkurang dan berujung sulitnya menjalankan roda otonomi daerah.

Untuk mengatasinya, kesadaran aparat dan pejabat terhadap fungsi pelayanan perlu dibangun. Rakyat menjadi majikan dan subyek pembangun daerahnya. Musrenbang menjadi media menampung seluruh aspirasi dan kebutuhan rakyat, bukan menjadi ajang bagi-bagi dana sebagai wujud *terimakasih* telah memenangkan pemilukada untuk rezim tertentu. Membangun kondisi ini tidak mudah tanpa kebersamaan dan keikhlasan semua pihak. Namun keberhasilan menciptakan kondisi tersebut menjadi daya tarik untuk melibatkan rakyat dalam menunaikan otonomi daerah.

Keberhasilan otonomi bisa mengerem semangat urbanisasi dengan beragam persoalan yang menyertainya. IRL, gelandangan, pengamen, pengemis dan berkembangnya tempat kumuh dan banjir yang semakin meluas tidak lepas dari urbanisasi. Untuk itu, urbanisasi bisa berkurang jika otonomi daerah bisa diwujudkan. Untuk itu koordinasi yang dilakukan pemerintah provinsi menjadi penting untuk memodali materi, semangat dan sumber daya lain agar otonomi dapat terwujud cepat tanpa gesekan antar-daerah***.

Rujukan

- Bird. R.M. 2000. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Jakarta : Gramedia
- Dananjaya. A. 1986. *Sistem Nilai Manager Indonesia*. Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo.
- Hirschman. Albert. O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty : Response To Decline in Firm, Organization and State*. Massachussets : Harvard University Press,
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : ANDI

Thoha. M. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.

Saefullah.D. 2008. *Modernisasi Perdesaan, Dampak Mobilitas Penduduk*. Bandung : AIPI-KP2W.

Sumaryana. A. *Kearifan Menangkap Isyarat Alam*. Pikiran Rakyat, 30 Mei 2009

----- . *Desa Peradaban dan IPM*. Pikiran Rakyat, 4 Mei 2010

----- . *Mengembangkan Desentralisasi Fiskal*. Pikiran Rakyat, 25 Mei 2010

Pembukaan UUD 1945

UU No 25/2004 Tentang *Perencanaan Pembangunan*

UU No 32/2004 Tentang *Pemerintahan Daerah*.