

# Urbanisasi dan Implikasi Sosial-Ekonominya Terhadap Migran

Iwan P. HUTAJULU\*

## PENDAHULUAN

Urbanisasi biasanya diartikan secara kuantitatif sebagai proses berpindahnya penduduk dari daerah pedesaan ke kota. Namun secara kualitatif urbanisasi berarti proses pengkotaan atau semakin berubahnya lingkungan hidup manusia menjadi bercirikan kehidupan kota. Gerak penduduk dari desa ke kota sering dipandang sebagai suatu masalah yang merisaukan. Hal ini disebabkan oleh cara memandang masalah urbanisasi dari sudut daya dukung ekonomis kota terhadap pendatang baru. Pertambahan fasilitas dan lapangan kerja baru tidak sepadan dengan pertambahan penduduk, karena arus urbanisasi di samping pertambahan secara alamiah.

Di lain pihak, urbanisasi dapat dianggap sebagai prakondisi untuk modernisasi dan pembangunan. Apabila kota dianggap merupakan prakondisi untuk modernisasi dan pembangunan, maka arus urbanisasi dapat dipandang sebagai faktor yang berpengaruh terhadap sosial-ekonomis migran. Dengan demikian urbanisasi sebagai hal yang tak dapat dielakkan dalam pembangunan.

## PERKEMBANGAN URBANISASI

Dibandingkan dengan bagian-bagian lain dunia, Asia Tenggara (kecuali Singapura dan Brunei) hanya sedikit sekali mengalami urbanisasi. Dalam tahun 1970 hanya 20% dari penduduk Asia Tenggara berdiam di perkotaan

---

\*Staf CSIS.

Tabel 1

URUTAN JUMLAH PENDUDUK 30 KOTA DI INDONESIA  
TAHUN 1971 DAN 1980, DAN PERKEMBANGANNYA

Perubahan Urutan Kota 1971-1980	Urutan Tahun (1971)	Urutan Tahun (1980)	Jumlah Penduduk (1971)	Jumlah Penduduk (1980)	% Perkem- bangan 1971-1980
<i>Naik:</i>					
Medan	05	04	635.562	1.378.955	8,5
Padang	14	09	196.339	480.922	10,3
Balikpapan	22	15	137.340	280.675	8,2
Samarinda	21	16	137.782	264.718	7,4
Jambi	19	18	158.559	230.373	4,2
Ambon	31	22	79.636	208.898	11,6
<i>Turun:</i>					
Semarang	04	05	646.590	1.026.671	5,2
Surakarta	09	10	414.285	469.888	1,4
Yogyakarta	10	11	314.629	398.727	1,7
Banjarmasin	11	12	281.673	381.286	3,4
Pontianak	12	13	217.555	304.778	3,8
Tanjungkarang	13	14	198.986	284.275	4,0
Bogor	15	17	195.873	247.409	2,6
Cirebon	17	19	178.529	223.776	2,5
Kediri	16	20	178.865	221.830	2,4
Manado	18	21	170.181	217.159	2,7
Pakan Baru	20	23	145.030	186.262	2,8
Madiun	23	24	136.147	150.562	1,1
Pematang Siantar	24	25	129.232	150.376	1,7
Pekalongan	25	26	111.201	132.558	1,9
Magelang	26	28	110.308	123.484	1,2
Sukabumi	28	29	96.242	109.994	1,5
<i>Tetap:</i>					
Jakarta	01	01	4.579.303	6.503.449	3,9
Surabaya	02	02	1.556.255	2.027.913	2,9
Bandung	03	03	1.200.380	1.462.637	2,2
Palembang	06	06	582.961	787.187	3,4
Ujungpandang	07	07	434.766	709.038	5,5
Malang	08	08	422.428	511.780	2,1
Tegal	27	27	105.752	131.728	2,4
Probolinggo	30	30	82.008	100.296	2,2

Sumber: Diolah kembali berdasarkan sumber Biro Pusat Statistik.

dan 12% di kota-kota berpenduduk 100.000 atau lebih.<sup>1</sup> Dengan demikian di tahun 1970, sekitar 80% dari penduduk Asia Tenggara masih tetap dapat digolongkan penduduk pedesaan, sampai baru-baru ini di kebanyakan negara-negara Asia Tenggara tidak terdapat penyusutan yang relatif besar dalam penduduk pedesaan.

Di Indonesia hanya 17,5% dari penduduk berdiam di kota pada tahun 1971. Persentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan pada tahun 1980 masih menunjukkan angka kurang dari 25%, yaitu 22,4%. Jika proses pertumbuhan proporsi penduduk yang menetap di daerah perkotaan diartikan juga sebagai urbanisasi, maka tingkat urbanisasi di Indonesia dapat digolongkan masih rendah.

Di Indonesia pada tahun 1980 terdapat 30 kota yang berpenduduk 100.000 atau lebih. Perkembangan penduduk di 30 kota di Indonesia pada tahun 1971 dan 1980 dapat dilihat pada Tabel 1.

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa hanya kota-kota di luar Jawa seperti: Medan, Padang, Balikpapan, Samarinda, Jambi dan Ambon mengalami tingkat urbanisasi yang sangat berarti pada antar sensus 1971-1980. Hal ini dapat dilihat dari nomor urutan kotanya yang *naik* pada tahun 1980. Pertumbuhan yang pesat dari kota Medan, Padang dan Ambon dapat dikatakan disebabkan oleh adanya industri. Di samping itu adanya reklasifikasi daerah sekitar kota-kota itu masuk ke dalam batas administrasi kota. Medan telah melampaui tingkat kota yang berpenduduk jutaan sejak 1973. Perluasan kota Medan sampai ke bagian kota Belawan diperkirakan berpenduduk sekitar 1,2 juta.<sup>2</sup> Ambon juga mengalami perluasan batas-batas kota pada periode 1970-an. Perluasan batas administrasi kota juga dapat merupakan salah satu sebab meningkatnya migran dari daerah lain yang bekerja sebagai pegawai-pegawai pemerintahan atau perusahaan swasta.<sup>3</sup> Pertumbuhan kota Balikpapan, Samarinda, Jambi dan Ambon disebabkan karena adanya pembangunan industri minyak mentah, penebangan kayu (logging), pengolahan hasil hutan lainnya dan mungkin sebagai satu-satunya kota pelabuhan untuk daerah tersebut. Kemungkinan yang lain, adalah meningkatnya fungsi kota sebagai pusat kegiatan sosial dan ekonomi.

---

<sup>1</sup>Y.M. Yeung dan C.P. Lo, *Changing South-East Asian Cities: Readings on Urbanization* (Singapore: Oxford University Press, 1976), hal.xv.

<sup>2</sup>Lihat Sugijanto Soegijoko dan Budhy Tjahyati Sugijanto, "Daerah Perkotaan: Tinjauan Menuju Perumusan Strategi Pembangunan Perkotaan," *Prisma*, No. 3, April 1976, hal. 77-78.

<sup>3</sup>Lihat Hans Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan* (Jakarta: LP3ES, 1982), hal. 110, dan juga lihat Sugijono Soegijoko dan Budhy Tjahyati Sugijanto, *op. cit.*, hal. 78.

Yang mengejutkan adalah *turunnya* nomor urutan kota untuk kebanyakan kota di Jawa, seperti Semarang, Surakarta, Yogyakarta, Bogor, Cirebon, Kediri, Madiun, Pekalongan, Magelang dan Sukabumi. Semarang pada nomor urutan kota turun, tetapi sebenarnya mengalami penambahan penduduk rata-rata 5,2% pada periode 1971-1980. Hal ini mungkin disebabkan adanya reklasifikasi daerah sekitar kota-kota itu masuk ke dalam batas administrasi kota. Kemungkinan yang lain adalah meningkatnya fungsi kota sebagai pusat kegiatan perdagangan untuk daerah Jawa Tengah. Kegiatan ini merangsang para migran yang datang ke Semarang untuk bergerak di bidang kegiatan perekonomian sektor informal. Surakarta, Yogyakarta, Bogor, Cirebon, Kediri, Madiun, Pekalongan, Magelang dan Sukabumi tidak mengalami migrasi netto yang berarti, bahkan dapat dikatakan lebih banyak penduduk yang ke luar. Hal ini mungkin disebabkan wilayah penunjang (hinterland) dari kota-kota itu kurang begitu subur, sehingga penduduk sekitar kota itu banyak yang berpindah ke tempat lain untuk mencari nafkah.<sup>4</sup> Di samping itu penduduk kota itu juga melakukan migrasi ke pusat-pusat pertumbuhan lainnya, seperti Jakarta, Surabaya dan Semarang. Untuk pertumbuhan Yogyakarta dan Surakarta yang belum berarti dapat diterangkan, karena ciri khas dari kota-kota itu sebagai kota budaya dan pendidikan. Hal ini menyebabkan migran yang masuk ke kota itu terbatas pada mereka yang mencari pendidikan dan seniman.

Di lain pihak, kota-kota di luar Jawa yang *turun* nomor urutannya hanya sedikit, seperti Banjarmasin, Pontianak, Tanjungkarang, Manado dan Pakanbaru. Tanjungkarang meskipun turun nomor urutan kotanya, tetapi sebenarnya mengalami pertumbuhan penduduk yang berarti, yaitu rata-rata per tahun 4% pada periode 1971-1980. Hal ini mungkin disebabkan meningkatnya fungsi kota itu sebagai pusat pertumbuhan sosial-ekonomi untuk para migran di Propinsi Lampung. Di samping itu dengan ditambahnya pelabuhan ferry Bakuheni telah memperlancar arus para migran dari Jawa. Turunnya nomor urutan kota untuk Banjarmasin, Pontianak, Manado dan Pakanbaru menunjukkan bahwa kota-kota itu tidak mengalami migrasi netto yang berarti. Hal ini mungkin disebabkan sebagian dari penduduknya melakukan migrasi ke kota-kota di Pulau Jawa.

Kota-kota seperti, Jakarta, Surabaya, Bandung, Palembang, Ujungpandang, Malang, Tegal dan Probolinggo, bahkan *tetap* nomor urutan kotanya. Hal ini disebabkan migrasi yang masuk ke kota-kota itu bersamaan dengan migrasi keluar yang jumlahnya mengimbangi jumlah pendatang. Pembangunan gedung-gedung perkantoran, pusat perdagangan, toko, hotel, res-

<sup>4</sup>Lihat Sri Pamoedjo Rahardjo, "Urbanisasi dan Implikasi Kebijakan Perkotaan," *Forum Ekonomi*, No. 11, Agustus 1984, hal. 53.

toran di kota Jakarta dan Surabaya memaksa sebagian penduduknya untuk meninggalkan kota dan memilih tempat tinggal di daerah sekeliling kota tersebut. Hal ini ditunjukkan dari 42,12% migran ke luar Jakarta menuju Jawa Barat, sedangkan 64,33% migran dari Jawa Barat menetap di Jakarta atau di pinggiran kota Jakarta yang berbatasan dengan Jawa Barat.<sup>5</sup> Keadaan ini menyebabkan makin meningkatnya peranan migran maupun penduduk yang tinggal di luar batas wilayah kota di bidang kegiatan perekonomian di sektor formal maupun informal.

Bila wilayah Indonesia dibagi ke dalam 2 kelompok, yaitu Jawa dan luar Jawa, maka dapat diketahui bahwa tingkat pertumbuhan kota-kota di Jawa sebenarnya masih rendah (lihat Tabel 1). Jika diperhitungkan angka pertumbuhan alamiah sekitar 2% setahun, maka untuk kebanyakan kota itu urbanisasi dapat dikatakan tidak ada. Angka pertumbuhan di bawah 2% untuk Surakarta, Yogyakarta, Madiun, Pekalongan, Magelang dan Sukabumi menunjukkan angka pertumbuhan penduduk yang relatif lebih rendah daripada yang terjadi di pedesaan pada umumnya. Dengan demikian kemungkinan untuk meningkatkan pertumbuhan kota-kota yang mengalami rendahnya tingkat pertumbuhan penduduk masih mungkin dengan usaha "fungsionalisasi" kota-kota itu di masa mendatang.

Yang menarik adalah kota-kota pelabuhan dan kota bukan pelabuhan di luar Jawa berkembang lebih cepat dibandingkan dengan Jawa. Di luar Jawa terdapat pertumbuhan penduduk yang sangat berarti seperti Ambon (11,6%), Padang (10,3%), Medan (8,5%), Balikpapan (8,2%), Samarinda (7,4%), Ujungpandang (5,5%), Jambi (4,2%) dan Tanjungkarang (4%) pada masa antar sensus 1971-1980. Pemerataan pembangunan daerah yang dilakukan selama ini telah menyebabkan adanya pilihan lain bagi para migran ke pusat-pusat pertumbuhan di luar Jawa. Dengan demikian peranan pusat-pusat pertumbuhan di luar Jawa menunjukkan hasilnya menjelang permulaan Pelita III. Kemungkinan lain adanya perbedaan tingkat urbanisasi di kota-kota luar Jawa dengan di Jawa, bisa jadi disebabkan adanya perbedaan desa dengan kota di luar Jawa yang jauh berbeda dibandingkan dengan desa-kota di Jawa. Perbedaan ini disebabkan kondisi geografis, transportasi, fasilitas listrik, administrasi dan lain-lain kemudahan.

Di Indonesia hanya 17,5% dari penduduk berdiam di kota pada tahun 1971.<sup>6</sup> Perkembangan penduduk kota di Indonesia diperkirakan dari 25%

---

<sup>5</sup>BPS, *Perpindahan Penduduk Antar Propinsi di Indonesia -- Hasil Sensus Penduduk 1980*, hal. 21-22.

<sup>6</sup>Masri Singarimbun, "Urbanisasi: Apakah Itu Suatu Problema," *Prisma*, No. 5, Mei 1977, hal. 4.

penduduknya bermukim di kota-kota (1980) akan meningkat menjadi 30% (1990) dan 33% (2000).<sup>7</sup> Dari perkiraan ini berarti jumlah penduduk pedesaan di Indonesia masih 77% pada tahun 2000. Dengan demikian tingkat urbanisasi masih akan tetap rendah di Indonesia.

Sebagai perbandingan dengan negara-negara maju dapat dilihat dari perbandingan jumlah penduduk mereka yang tinggal di kota lebih besar daripada yang tinggal di desa. Sebagai contoh Perancis yang 70% penduduknya bermukim di kota, Amerika Serikat 73,5%, Australia 85%, Jepang 72% dan Kanada 73,5%. Dibandingkan dengan negara-negara maju, maka kota-kota di Asia Tenggara masih dapat dikatakan sangat rendah tingkat urbanisasinya. Hal ini tentu saja sangat dipengaruhi oleh struktur perekonomian negara-negara itu. Pada umumnya di negara-negara yang sedang berkembang struktur perekonomiannya masih sangat bergantung pada sektor pertanian, sedangkan pada negara-negara maju struktur perekonomiannya sudah bertumpu pada sektor industri.

Dalam Pelita IV titik berat pembangunan ekonomi kita diletakkan pada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha-usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri. Proses pembangunan struktur ekonomi itu pada gilirannya akan ikut mendorong proses urbanisasi di Indonesia. Mengenai hal ini Daniel Lerner menjelaskan bahwa urbanisasi sebagai prakondisi untuk modernisasi dan pembangunan adalah perpindahan penduduk dari pedesaan ke pusat-pusat kota yang merangsang kebutuhan dan menyediakan syarat-syarat yang dibutuhkan untuk "tinggal landas" ke arah partisipasi yang lebih luas. Kota-kota menghasilkan alat-alat mesin untuk modernisasi. Berdasarkan penjelasan Daniel Lerner ini, maka urbanisasi dapat dipandang sebagai pendukung proses pembangunan kita yang akan mampu tinggal landas menuju masyarakat yang kita cita-citakan mulai Repelita VI nanti.

## SEBAB-SEBAB URBANISASI

Alasan yang paling umum dari perpindahan penduduk dari desa ke kota disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor penarik dan faktor pendorong. Faktor penarik ialah faktor-faktor yang membuat penduduk pedesaan tertarik untuk pindah ke kota. Kota dapat dipandang sebagai tempat pemusatan modal, keahlian, daya kreasi, dan segala macam fasilitas yang mutlak diperlukan bagi pembangunan. Tidak saja di negara-negara industri, tetapi juga negara-negara yang menempatkan *pertanian* di tempat pertama dalam urutan

<sup>7</sup>Lihat Emil Salim, "Peranan PTS Menjelang Tahapan Lepas Landas Tahun 2000," majalah *Widya*, No. 3 dan 4, Juli-September 1984, hal. 20.

prioritas pembangunannya membutuhkan pelabuhan-pelabuhan untuk membawa hasil produksi pertanian dari daerah-daerah produksi ke pasaran, bank-bank dan pusat telekomunikasi untuk menunjang usaha-usaha perdagangan, pasar dan pusat pengumpulan lainnya, jasa-jasa pengangkutan dan pengolahan hasil produksi pertanian. Semua fasilitas itu merupakan fasilitas dan pelayanan kota. Kenikmatan hidup yang hanya dapat diperoleh di kota-kota merupakan *faktor penarik* terhadap proses urbanisasi.

Di lain pihak, penduduk pedesaan *terdorong* untuk pindah ke kota, karena keadaan di desa tidak begitu memungkinkan untuk tetap tinggal di desa. Hal ini dapat disebabkan mereka tidak mempunyai lahan pertanian atau walaupun mempunyai lahan tetapi sangat sempit, sehingga tidak mencukupi untuk hidup. Di samping itu pula, karena kurangnya kesempatan kerja dan kurang beragamnya macam pekerjaan serta tingkat upah yang tidak begitu memadai.

Jika faktor-faktor dorong umumnya dihubungkan dengan perubahan-perubahan ekonomi pedesaan, maka faktor-faktor tarik dihubungkan dengan aspek-aspek sosial-psikologis pendatang dan pada umumnya dilukiskan sebagai keinginan keras untuk mengikuti kehidupan kota. Kecuali itu secara implisit diterangkan bahwa para migran datang untuk mencari pekerjaan serta mencari kemungkinan-kemungkinan kenaikan status sosial.<sup>8</sup>

Dari penelitian Gordon Temple tentang migrasi ke Jakarta, diketahui bahwa alasan utama untuk meninggalkan desa berhubungan dengan langkanya lapangan kerja di daerah pedesaan. Faktor-faktor penarik seperti perbaikan tingkat upah, gemerlapannya kehidupan kota, kesempatan mendapat pendidikan dan lain-lain, tampaknya kurang penting. Jakarta dipilih sebab migran merasa akan mendapatkan pekerjaan yang lebih baik.<sup>9</sup>

Jadi faktor pendorong sering kali lebih kuat daripada faktor penarik bagi migran yang ke kota. Alasan utama yang membuat penduduk pedesaan pindah ke kota adalah karena alasan ekonomis. Meskipun demikian pindahnya para migran dari desa akan berpengaruh pula secara sosial-ekonomis bagi kehidupannya di kota.

## IMPLIKASI SOSIAL-EKONOMIS

Para migran ini tampaknya datang dari semua tingkat sosio-ekonomis yang sebagian besar adalah orang miskin, karena memang mayoritas orang-

---

<sup>8</sup>Hans Dieter Evers, *op. cit.*, hal. 9.

<sup>9</sup>Gordon Temple, "Migration to Jakarta," *BIES*, Vol. XI, No. 1, Maret 1975, hal. 76-81.

orang desa itu adalah miskin. Menurut Papanek, terdapat hubungan yang positif dengan keadaan mereka di daerah asal.<sup>10</sup> Dengan kata lain, yang paling miskin di kota adalah juga yang paling miskin sebelum berangkat ke kota.

Menurut Ida Bagus Mantra dan Kasto, setelah para migran sampai di kota, beberapa perilaku migran dapat disimpulkan (dipostulasikan) terutama dalam sikap migran terhadap masyarakat kota sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Pada mulanya para migran memilih daerah tempat di mana telah ada teman atau sanak saudara yang bertempat tinggal di daerah tersebut.
2. Keputusan terhadap kehidupan di masyarakat baru tergantung kepada hubungan sosial para migran pada masyarakat tersebut.
3. Kepuasan terhadap kehidupan di kota tergantung pada kemampuan perseorangan untuk mendapatkan pekerjaan, dan adanya kesempatan bagi anak-anak untuk berkembang.
4. Setelah menyesuaikan diri dengan kehidupan di kota, maka pemilihan daerah tempat tinggal dipengaruhi oleh daerah tempat bekerja.
5. Keinginan untuk kembali ke daerah asal adalah fungsi dari kepuasan dengan kehidupan di kota. Mereka tidak enggan bertempat tinggal pada tempat dengan kondisi yang serba kurang asal dapat memperoleh kesempatan ekonomi yang tinggi.
6. Kehidupan masyarakat di kota adalah sedemikian rupa, menyebabkan para migran cepat belajar untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang dihadapi.

Mengalirnya penduduk ke luar desa menuju kota kecil dan besar menimbulkan berbagai masalah di tempat tujuan karena daerah-daerah tadi belum dipersiapkan untuk menampung arus pendatang. Fasilitas perumahan, pendidikan dan kesehatan merupakan beberapa saja di antara kebutuhan yang harus dipenuhi. Tanpa tersedianya lapangan pekerjaan yang dapat memberikan hasil yang seimbang dengan kebutuhan hidup di tempat perantaraan menjadikan kota-kota sumber permasalahan sosial-ekonomis dan politis. Banyak juga para ekonom, politis mengkhawatirkan bahwa urbanisasi menimbulkan bermacam pengaruh negatif seperti meningkatnya biaya kehidupan perkotaan, menurunnya kondisi lingkungan hidup, kejahatan dan lain sebagainya, karena mengalirnya penduduk ke perkotaan tidak diikuti oleh tersedianya sarana dan prasarana dan terjadi konflik dalam penggunaan sumber yang langka seperti tanah perkotaan.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>Gustav F. Papanek, dikutip dari Masri Singarimbun, *op. cit.*, hal. 10.

<sup>11</sup>Ida Bagus Mantra dan Kasto, *Analisa Migrasi Indonesia* (Jakarta: BPS, 1984), hal. 22.

<sup>12</sup>Roslan Zaris, "Tingkat Perkembangan Urbanisasi dan Kaitannya dengan Proses Pembangunan Indonesia," *Forum Ekonomi*, No. 21, Juni 1985, hal. 42.

Kekhawatiran demikian sering kali terlalu dilebih-lebihkan, sebab di kota-kota tertentu dibahas masalah urbanisasi yang dihadapi dengan tidak menyadari, bahwa kota yang diperbincangkan tidak mengalami urbanisasi secara berarti.<sup>13</sup> Dan tuntutan akan kenikmatan hidup seperti penerangan listrik yang baik, poliklinik, tempat hiburan untuk kanak-kanak, sekolah-sekolah, dan sebagainya adalah tuntutan kemajuan yang wajar dan perlu mendapat tanggapan. Untuk itu diperlukan adanya perencanaan kota yang mengatur tanah peruntukan secara jelas. Perencanaan kota itu perlu "terbuka," artinya dapat diketahui masyarakat dengan mudah. Dengan demikian para migran yang datang ke kota dapat menyesuaikan diri dengan rencana pengembangan kota. Hal ini penting agar tumbuhnya perkampungan miskin (slum squater) tidak selalu dapat disalahkan pada para migran dari desa saja, tetapi juga pada aparat pengawasan pembangunan tata kota.

Dalam kenyataannya para migran jarang mempunyai fasilitas kota seperti listrik, air bersih, mesin jahit. Rumah mereka sederhana dan tidak menyenangkan. Sebenarnya tunawisma dan tukang becak mungkin tidak mempunyai tempat tinggal dan terpaksa tidur di tepi jalan atau di dalam becak.<sup>14</sup> Perkampungan ini pada umumnya berlokasi di pusat kota dan sekitarnya. Perkampungan ini berdekatan dengan wilayah pemukiman golongan elite atau bahkan di dekat rumah-rumah gedongan yang besar. Dasar dari heterogenitas struktur sosial-ekologis ini adalah upaya dari golongan tak mampu untuk ikut-serta dalam konsumsi kolektif, yang tersedia secara terpusat, yaitu umumnya langsung di dekat daerah perumahan elite atau di daerah penghuni kota yang sudah lama.<sup>15</sup>

Bentuk-bentuk tetap dari partisipasi dalam konsumsi kolektif terpusat di tempat yang terdapat bangunan-bangunan seperti lalu-lintas kereta api, saluran-saluran, tempat-tempat umum yang dapat memberikan kemungkinan konsumsi kolektif. Justru di sinilah tumbuh gubuk-gubuk liar, dengan penghuninya secara langsung turut-serta mengambil bagian dalam konsumsi kolektif atau barang-barang bekas.

Dalam kenyataan, biarpun di kota mereka tetap menjadi lapisan terbahawah seperti halnya dahulu di pedesaan, tetapi keadaan para migran tersebut di kota masih lebih baik daripada keadaan mereka sebelumnya di desa. Pendapatan mereka ternyata lebih tinggi daripada di pedesaan, sehingga mereka enggan kembali ke desa.<sup>16</sup> Studi Papanek menunjukkan bahwa pen-

---

<sup>13</sup>Lihat Masri Singarimbun, *op. cit.*, hal. 4.

<sup>14</sup>Lihat Gordon Temple, *op. cit.*, hal. 80.

<sup>15</sup>Hans Dieter Evers, *op. cit.*, hal. 12.

<sup>16</sup>Lihat Nasikun, "Urbanisasi Berlembah, Involusi Perkotaan dan Radikalisme Politik di Negeri-negeri Berkembang," *Prisma*, No. 6, Juni 1980, hal. 14, dan juga lihat A. Ramlan Surbakti, "Kemiskinan di Kota dan Program Perbaikan Kampung," *Prisma*, No. 6, 1984, hal. 67.

dapatan mereka berdasarkan yang dilaporkan telah meningkat lebih dari dua pertiga. Pada tahun 1971, pendapatan para migran berdasarkan yang dilaporkan bahkan telah berlipat dua. Para pemungut puntung dan pengumpul kertas sekalipun di samping tukang semir sepatu, melaporkan pendapatan maksimum di atas Rp 400,00 sehari.<sup>17</sup>

Perbedaan pendapatan itulah yang menyebabkan mereka merasa secara material lebih baik, meskipun kualitas hidupnya dinilai menjadi lebih miskin daripada di desanya. Memang benar bahwa harga beberapa barang dan jasa lebih murah di pedesaan, tetapi ini belumlah mengatasi perbedaan pendapatan. Dalam penelitian Gordon Temple di Jakarta, sebagian besar dari sample, para migran menyatakan tidak ingin kembali ke desanya, seandainya mereka mendapat penghasilan yang sama di sana.<sup>18</sup> Hal ini menunjukkan bahwa setelah mereka berada di kota, maka faktor daya tarik kota dapat memperkuat alasan mereka untuk tidak kembali ke desa. Para migran belajar untuk hidup lebih bebas di kota dan tidak ingin meninggalkannya.

Menurut Wirth, gejala itu dapat diterangkan karena ada semacam emansipasi atau kebebasan bagi individu untuk menghindar dari pengawasan kelompok kecil atas kesukaan dan emosinya.<sup>19</sup> Dalam kebebasannya dari pengawasan sosial secara tradisional itu, para migran dapat mengembangkan kreativitasnya untuk dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

Menurut Masri Singarimbun, bila kota dianggap merupakan katalisator dalam modernisasi, yang dihuni oleh penduduk yang lebih responsif terhadap pembaharuan, apakah salahnya penduduk mengalir ke kota untuk "digodok" di sana dan menjadi manusia baru? Bukankah banyak usahawan, pejabat, pendidik, seniman dan berbagai tokoh lainnya di kota berasal dari desa? Dahulu mereka berpindah ke kota karena satu dan lain sebab, dan kini menjadi manusia metropolitan sejati, yang menjadi kebanggaan orang kota dan orang desa.<sup>20</sup>

Keberhasilan para migran untuk tetap bertahan demi pemenuhan kebutuhan hidupnya sering juga diwujudkan dalam kesempatan kunjungan ke daerah asal. Dalam kesempatan ini terbuka kesempatan untuk "pameran" dalam bentuk membawa barang yang dianggap mewah atau modern di desa. Gejala ini mudah diketahui dari para migran yang pulang mudik setiap tahun-

<sup>17</sup>Gustav F. Papanek, dikutip dari Nasikun, *op. cit.*

<sup>18</sup>Gordon Temple, *op. cit.*, hal. 80-81.

<sup>19</sup>Louis Wirth, dikutip dari Prof. Dr. J.W. Schoorl dalam buku *Modernisasi* (Jakarta: PT Gramedia, 1984), hal. 275.

<sup>20</sup>Masri Singarimbun, *op. cit.*, hal. 4.

nya pada hari raya lebaran. Demikian pula dari hasil penelitian Grame Hugo pada tahun 1977 di 14 desa di Jawa Barat, diketahui bahwa sekitar 80% dari para migran mengirim uang dan barang-barang untuk keluarganya di daerah asalnya.<sup>21</sup>

## SEKTOR INFORMAL

Urbanisasi dapat dianggap sebagai proses alami, di mana kelebihan tenaga kerja secara perlahan-lahan ditarik dari sektor pedesaan untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja dalam pertumbuhan industri perkotaan. Menurut Roslan Zaris, urbanisasi sangat erat kaitannya dengan meningkatnya keadaan ekonomi yang membaik, karena ia dapat menimbulkan terjadinya perubahan proporsi penduduk yang bekerja dari sektor primer (pertanian) ke sektor non-primer (industri dan jasa) yang tidak saja dapat memuaskan kebutuhan fisik tetapi juga kebutuhan intelektual.<sup>22</sup>

Pendapat lain mengatakan, bahwa tingkat migrasi dari desa ke kota berlanjut terus melebihi tingkat penciptaan lapangan pekerjaan di daerah perkotaan dan jauh melebihi kapasitas pekerjaan-pekerjaan di sektor sosial dan sektor perindustrian yang ada di kota untuk menyerap tenaga kerja secara efektif.<sup>23</sup>

Sektor industri memerlukan tenaga-tenaga yang mempunyai ketrampilan dan pengalaman khusus dalam kegiatan-kegiatannya. Peningkatan kemampuan untuk menyerap tenaga kerja saja tidak menjamin realisasinya bila tidak disertai dengan peningkatan penyediaan tenaga kerja yang diperlukan oleh sektor industri. Sektor industri tidak dapat diharapkan sebagai wadah utama dalam menyerap tenaga kerja karena memang pada awalnya penyerapan tenaga kerja di sektor industri relatif masih rendah, dan hal ini erat kaitannya dengan keadaan struktur perekonomian Indonesia.<sup>24</sup> Di lain pihak, kesempatan kerja jauh lebih luas di sektor informal di kota-kota besar di Indonesia. Sebagai akibatnya kebanyakan dari para pendatang bekerja di sektor informal.

---

<sup>21</sup>Grame Hugo, dikutip dari Ida Bagus Mantra, "Mobilitas Penduduk di Indonesia dan Implikasi Kebijaksanaan," *Forum Ekonomi*, No. 18, Maret 1985, hal. 24.

<sup>22</sup>Roslan Zaris, *op. cit.*, hal. 42.

<sup>23</sup>Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hal. 344.

<sup>24</sup>R.B. Suhartono, *Pola dan Struktur Industri Indonesia Sekitar Akhir Pelita II* (Jakarta: BPPI-Departemen Perindustrian, 1981), hal. 174.

Bila kita amati Tabel 2, dengan melihat komposisi tenaga kerja di tiap-tiap kota yang dikelompokkan menurut kelasnya, sedangkan data yang tersedia adalah data tahun 1971 dan 1978, maka makin tegas kelihatan dalam perkembangan kegiatan perkotaan sangat tergantung pada sektor jasa dalam arti peranannya dalam menyerap tenaga kerja di perkotaan. Hanya 25% tenaga terlibat dalam sektor industri pengolahan, itu hanya ada pada kota berukuran menengah (100.000 - 500.000), sedangkan di kota besar persentase itu lebih kecil.

Dengan demikian makin jelas bahwa pertumbuhan penduduk perkotaan sangat dominan didukung oleh perkembangan sektor jasa. Urbanisasi sedikit sekali keterkaitannya dengan proses industrialisasi seperti awal perkembangannya pada negara maju. Dengan kata lain industri di perkotaan kurang berkembang sebagai sektor utama dan modern yang mampu menyediakan lapangan kerja, dalam banyak hal ternyata industri kecil lebih berperan dalam penyediaan lapangan kerja di perkotaan.

Para migran yang umumnya berpendidikan rendah atau tidak berpendidikan sama sekali, sulit terserap pada sektor perindustrian yang ada di perkotaan. Mereka ini terpaksa memasuki lapangan kerja di sektor informal. Sektor ini mempunyai fungsi menampung tenaga kerja yang tidak diterima di tempat lain (residual employer); dalam fungsi ini, sektor informal menarik tenaga kerja dari sektor-sektor lain pada masa stagnasi ekonomi. Kemampuannya dibantu dengan rendahnya modal yang diperlukan untuk merintis kegiatan ekonomi, baik perlengkapan-perengkapan fisik yang rumit maupun masa pendidikan dan latihan yang panjang tidak diperlukan dalam banyak jenis pekerjaan jasa dan perdagangan. Lapangan kerja sektor informal ini selain dapat menyerap tenaga kerja yang banyak, juga tidak banyak menuntut proteksi pemerintah seperti halnya sektor formal.

Sektor ekonomi informal adalah suatu bidang kegiatan ekonomi yang untuk memasukinya tidak selalu memerlukan pendidikan formal dan ketrampilan yang tinggi, dan tidak memerlukan surat-surat izin serta modal besar untuk memproduksi barang dan jasa. Bentuk kegiatan sektor informal berupa usaha kecil-kecilan yang kurang teratur, seperti penjual sayur keliling, penjual bakso keliling, pengecer koran dan pedagang kaki lima. Ciri yang menonjol lainnya adalah tempat kerjanya tidak tetap, usahanya masih menggunakan teknologi sederhana dan tidak memperoleh akses fasilitas umum.<sup>25</sup> Di daerah perkotaan sub-sektor pertanian dapat diabaikan. Kegiatan sektor informal di daerah perkotaan terdiri dari lima sub-sektor: industri pengolahan, angkutan, bangunan, jasa, dan perdagangan.

<sup>25</sup>Lihat Iwan P. Hutajulu, "Sisi Lain dari Urbanisasi," *Suara Karya*, 26 Maret 1985, dan lihat juga Soetjipto Wirosardjono, "Pengenertian, Batasan dan Masalah Sektor Informal," *Prisma*, No. 3, 1985, hal. 5-6.

Tabel 2

RASIO TETAP JENIS TENAGA KERJA PADA KELAS KOTA  
TERHADAP TOTAL JENIS TENAGA KERJA PADA 1971-1978  
(Dalam %)

Ukuran Kota	Perdagangan		Jasa		Transpor		Bank		Industri						Listrik, Air, dan Gas		Pemerin- tahan dan ABRI		Pertanian	
									Tambang		Peng- olahan		Bangunan							
	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78	71	78		
Lebih dari 1.000.000	6.75		7.39		10.84		21.65		0.17		9.82		9.81		11.68		40.68		10.64	
		13.02		22.45		17.69		21.96		0.25		18.75		13.61		14.28		44.32		8.40
500.000 - 1.000.000	17.21		27.23		21.60		5.63		9.89		26.90		14.57		2.35		1.67		1.57	
		12.06		23.09		14.70		4.57		9.79		20.16		9.79		1.76		1.15		1.21
100.000 - 500.000	19.71		18.47		21.96		21.16		15.54		23.21		25.68		10.53		16.77		3.71	
		16.07		12.25		16.96		22.33		12.31		25.13		22.35		15.24		13.60		4.21
50.000 - 100.000	11.43		15.19		7.13		13.97		8.37		6.31		15.27		27.28		11.47		12.01	
		18.41		14.34		19.09		21.42		10.94		10.88		22.58		33.80		15.18		15.79
20.000 - 50.000	20.14		17.23		18.77		23.69		45.46		13.35		15.86		33.33		14.26		28.86	
		19.99		15.47		14.95		19.07		43.73		11.81		18.88		22.56		14.81		27.34

Sumber: NUDS.

Sektor informal mempunyai peranan yang sangat penting dalam penyerapan tenaga kerja di daerah perkotaan untuk suatu jangka waktu yang cukup lama. Permintaan akan jasa sektor informal ini dengan mudah diimbangi dengan penawaran akan jasa di sektor ini, karena masukan pekerja yang dibutuhkan memang relatif tidak terlalu tinggi. Oleh karena itu, relatif dapat disediakan oleh tenaga kerja Indonesia yang masih banyak berpendidikan rendah dan bermodal kecil.

Dari hasil penelitian Hidayat, diketahui di Jakarta 50% penduduk yang bekerja diperkirakan hidup dari sektor informal. Di Bandung mencapai 65%, Semarang 40%, Yogyakarta 35% dan Surabaya 45%.<sup>26</sup> Demikian pula dari hasil penelitian Milan Titus di Jawa Barat, diketahui bahwa sekitar 60 sampai 65% dari pendatang ke kota terserap di sektor informal. Makin kecil suatu kota makin sedikit tersedia kesempatan kerja di sektor formal.<sup>27</sup> Dari persentase penduduk yang hidup dari sektor informal ini sebagian besar kegiatannya di bidang perdagangan.

Sektor informal sebagai sesuatu yang dinamis, efisien dan menguntungkan secara ekonomis. Sektor informal yang banyak ditangani para migran mampu hidup berdampingan dengan sektor formal bahkan saling membutuhkan. Pelaku-pelakunya mempunyai potensi wiraswasta yang kreatif. Kegiatan perekonomian di sektor informal dapat pula berperan dalam kegiatan pemasaran produksi dalam negeri, karena mereka merupakan ujung tombak yang paling dekat berhubungan dengan konsumen. Di daerah perkotaan, khususnya bagi golongan yang berpenghasilan rendah dengan skala konsumsi yang sangat kecil, adanya pedagang pengecer informal sangat memudahkan para konsumen untuk memenuhi kebutuhannya.

McGee menjelaskan, bahwa penetrasi sektor formal yang padat modal ke sektor informal yang mirip sistem tradisional tidak selamanya berpengaruh negatif. Suatu perubahan struktur sektor informal di kota itu sendiri bisa terjadi apabila menguntungkan bagi sektor formal untuk ikut ambil bagian dalam kegiatan sektor informal itu, tentu saja dengan pertimbangan khusus dan menggunakan metodenya sendiri. Aspek yang penting dari perubahan ini adalah bukan hanya bahwa kegiatan sektor informal yang bersifat komersial dan organisasional kena penetrasi, melainkan bahwa sikap mereka yang bergerak di dalam sektor itu terpengaruh sebagai akibat dari penetrasi. Pendobrakan terhadap penyekatan kultural (*cultural insulation*) ini barangkali merupakan penembusan yang paling penting dan paling menghancurkan garis pembatasan

---

<sup>26</sup>Hidayat, "Peranan Sektor Informal dalam Perekonomian Indonesia," *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, No. 4, Desember 1978, hal. 432-437.

<sup>27</sup>Milan Titus, dikutip dari Ida Bagus Mantra, *op. cit.*, hal. 23.

antara sektor formal yang padat modal dan sektor informal yang tradisional.<sup>28</sup>

Perbedaan antara sektor formal dengan sektor informal di perkotaan dapat diperkecil kalau sumber-sumber dialokasikan secara lebih merata dan proteksi terhadap sektor formal dapat dikurangi. Dengan sedikit peningkatan mutu dan modal, maka unit usaha yang bergerak di sektor informal akan mudah berkembang sehingga proses pemindahan teknologi asal impor dapat merembes ke sektor informal. Di samping itu sektor informal perlu dimasukkan ke dalam perencanaan tenaga kerja (man power planning). Kapan dan di mana mereka diizinkan melakukan kegiatannya. Dengan demikian terdapat pembagian waktu dan ruang yang serasi antara sektor informal dan formal.

## PENUTUP

Urbanisasi dalam pengertian besarnya arus perpindahan penduduk ke kota pada umumnya masih rendah. Dengan demikian kemungkinan untuk meningkatkan pertumbuhan kota-kota yang mengalami rendahnya tingkat pertumbuhan penduduk masih mungkin. Hal itu dapat dilakukan dengan usaha "fungsionalisasi" kota-kota itu di masa mendatang. Bila urbanisasi dipandang sebagai prakondisi untuk modernisasi dan pembangunan, maka perpindahan para migran dari desa ke kota diperlukan untuk memberi kesempatan mereka meningkatkan tingkat sosial-ekonominya.

Urbanisasi dapat menimbulkan dampak yang positif bagi pembangunan sosial-ekonomi para migran dalam jangka panjang. Dengan memberi dukungan kepada mereka untuk berkembang di sektor informal, maka kita dapat mengembangkan bibit wirausahawan yang kuat. Di lain pihak, perkembangan usaha migran pada sektor informal itu akan dapat tumbuh bersama-sama sektor formal yang padat modal. Dengan demikian lama-kelamaan jurang perbedaan antara sektor formal dengan sektor informal akan dapat mengecil.

---

<sup>28</sup>T.G. McGee, "Perombakan Struktural dan Kota di Dunia Ketiga," dalam buku Chris Manning dan Tadjuddin Noer Effendi, *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota* (Jakarta: PT Gramedia, 1985), hal. 51.