PERAN DESA ADAT DALAM PENERTIBAN PENDUDUK PENDATANG DI KOTA DENPASAR

A.A.Ayu Dewi Larantika

FISIP Universitas Warmadewa, Denpasar - Bali

agungdewilarantika@gmail.com

ABSTRAK

Fenomena penduduk pendatang sudah tidak asing bagi pulau Bali dan kota Denpasar. Kota Denpasar sebagai kota metropolis dengan berbagai fasilitas yang ditawarkan sesuai fungsi dan peran strategisnya sebagai pusat pemerintahan, perekonomian dan perdagangan, pusat aktivitas pendidikan serta pelayanan kesehatan, disamping juga merupakan pusat kegiatan pariwisata yang berperan besar terhadap perkembangan perekonomian Bali, menjadi alasan penduduk pendatang datang menyerbu kota Denpasar. Pesatnya arus migran yang masuk ke kota Denpasar menimbulkan berbagai permasalahan sosial sepeti pemukiman kumuh, polusi, persaingan ekonomi, kejahatan dan sebagainya. Tulisan ini bertujuan menyajikan berbagai kebijakan yang dilakukan pemerintah kota Denpasar untuk menertibkan penduduk pendatang, salah satunya dengan melibatkan desa adat. Oleh karenanya menjadi menarik untuk mengamati bagaimana peran desa adat dalam penertiban penduduk pendatang di kota Denpasar. Dari pengamatan dan wawancara yang dilakukan serta mempelajari dokumentasi yang ada, dapat dikatakan bahwa peran desa adat dalam menertibkan penduduk pendatang sangat penting, karena wilayah pulau Bali umumnya dan Denpasar khususnya habis dibagi dalam desa adat. Desa adat dengan aturan adatnya bersentuhan langsung dan mengikat masyarakat dan ini dapat menjadi salah satu strategi dalam menertibkan penduduk pendatang di kota Denpasar.

Kata kunci: desa adat, penertiban penduduk pendatang

ABSTRACT

The phenomenon of migrants is not foreign to the island of Bali and Denpasar city. Denpasar city as a metropolis with many amenities offered according to the function and its strategic role as the center of government, economy and trade, the activity center of education and health services, as well a center of tourism activities that contribute to the development of Bali's economy, the reason migrants come storming Denpasar city. The rapid flow of migrants coming into the city of Denpasar cause various social problems crate slums, pollution, economic competition, crime and so on. This paper aims to present the various policies adopted by the government of Denpasar to curb settlers, one of them involving indigenous villages. It is therefore interesting to observe how the role of indigenous villages in the demolition of migrants in the city of Denpasar. From

observation and interviews as well as studying the existing documentation, it can be said that the role of indigenous villages in the discipline of migrants is very important, because the territory of the island of Bali in general and in particular Denpasar divisible in indigenous villages. The traditional village with customary rules of direct contact and bind communities and this can be one of the strategies in the discipline of migrants in the city of Denpasar.
Keywords: indigenous villages, curbing population of migrants.

PENDAHULUAN

Pesatnya perkembangan pembangunan suatu kota berdampak terhadap berbagai aspek sosial tidak hanya pada peningkatan perekonomian dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, namun juga berdampak pada pertambahan jumlah penduduk pendatang ke kota tersebut. Karena perkembangan kota terkait dengan peningkatan sarana dan prasarana yang disediakan pemerintah bagi masyarakatnya. Peningkatan sarana dan prasarana menawarkan berbagai fasilitas kemudahan bagi penduduk dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Kondisi tersebut akan menarik perhatian penduduk daerah lain untuk datang dan mengadu nasib ke kota tersebut.

Migrasi penduduk dari desa atau daerah lain ke suatu kota membawa pengaruh terhadap kehidupan kota tujuan. Seperti terjadinya persaingan ekonomi, persaingan dalam kesempatan kerja, pendidikan, padatnya pemukiman, alih fungsi lahan, polusi, kenakalan remaja, kriminalitas dan permasalahan lainnya. Berbagai masalah sosial yang muncul bersamaan dengan bertambahnya penduduk pendatang ke suatu kota membawa perubahan sosial pada kehidupan masyarakat lokal maupun pendatang.

Demikian halnya dengan arus migrasi yang masuk ke kota Denpasar membawa dampak bagi kehidupan masyarakat kota Denpasar. Migrasi penduduk kota Denpasar berasal dari kabupaten yang ada di Bali maupun dari luar pulau Bali seperti dari Jawa Timur, Lombok, dan Nusa Tenggara. Kedatangan penduduk dari luar kota Denpasar terjadi karena keinginan untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidup. Kota Denpasar sebagai ibu Kota Propinsi Bali memiliki fungsi dan peranan yang strategis sebagai pusat pemerintahan, perekonomian dan perdagangan, pusat aktivitas pendidikan serta pelayanan kesehatan, disamping juga merupakan pusat kegiatan pariwisata yang berperan besar terhadap perkembangan perekonomian Bali. Kondisi tersebut membuat kota Denpasar menjadi rebutan dari migran yang datang dengan berbagai motivasi dan tujuan berbeda antara lain untuk mencari pekerjaan, melanjutkan pendidikan, melakukan bisnis dan sebagainya.

Penduduk kota Denpasar mencapai 880.600 jiwa, sementara luas wilayah 127 km2, dengan kepadatan penduduk rata-rata 6.892 jiwa /km2. Dengan laju pertumbuhan penduduk 1,968 (BPS Provinsi Bali tahun 2015). Kepadatan penduduk di kota Denpasar terjadi akibat migrasi penduduk baik dari kabupaten lain di Bali maupun dari daerah lain di Indonesia. Kondisi tersebut membuat pemerintah kota Denpasar mengambil langkah antisipasi untuk menertibkan penduduk pendatang. Beberapa strategi telah dilakukan pemerintah kota Denpasar dalam menertibkan penduduk pendatang, termasuk melibatkan masyarakat dan lembaga adat. Sebagaimana diketahui dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Bali tidak lepas dari peran desa adat. Tanggung jawab penertiban penduduk pendatang di kota Denpasar juga menjadi tanggung jawab desa adat yang ada di wilayah kota Denpasar. Oleh karena itu menjadi penting untuk mengetahui bagaimana peran desa adat dalam penertiban penduduk pendatang, apa langkah yang telah dilakukan desa adat, sehingga penertiban penduduk pendatang di kota Denpasar dapat terlaksana.

METODELOGI

Tulisan ini disajikan dengan analisis deskriptif kualitatif dengan data yang diperoleh dari observasi, wawancara dan mempelajari dokumentasi yang ada terkait dengan upaya pemerintah kota Denpasar dalam penertiban penduduk pendatang.

PERAN DESA ADAT DALAM PENERTIBAN PENDUDUK PENDATANG

Kota Denpasar sebagai kota metropolis menawarkan berbagai kesempatan bagi masyarakat dari kabupaten lain dan bahkan dari berbagai daerah di luar Bali untuk datang mencari penghidupan. Kondisi tersebut menimbulkan berbagai permasalahan kependudukan seperti kepadatan penduduk yang terus meningkat, keterdesakan ruang, munculnya pemukiman kumuh, pengangguran, kriminalitas, prostitusi, penyalahgunaan narkoba, pedagang kaki lima, kemacetan lalu lintas dan sebagainya yang mengganggu kenyamanan masyarakat dan menambah kompleksnya permasalahan kota Denpasar.

Wilayah kota Denpasar terbagi dalam 4 kecamatan dengan luas wilayah dan kepadatan penduduk masing – masing kecamatan sebagai berikut:

Luas Wilayah dan Kepadatan Penduduk per Kecamatan di Kota Denpasar

KECAMATAN	LUAS WILAYAH (km2)	KEPADATAN PENDUDUK (jiwa/km2)
Denpasar Timur	22.31	6.777
Denpasar Selatan	49.99	5.594
Denpasar Barat	24.06	10.605
Denpasar Utara	31.42	6.194

Sumber: diolah dari data BPS Kota Denpasar, 2016.

Dari tabel tersebut nampak bahwa kepadatan penduduk di kota Denpasar cukup padat, sehingga perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah bagaimana upaya menekan laju pertambahan penduduk yang menyebabkan kepadatan penduduk. Laju pertambahan penduduk kota Denpasar ternyata lebih disebabkan oleh peningkatan arus pendatang yang menetap di Denpasar. Hal tersebut menjadi beban bagi kota Denpasar terlebih lagi bila penduduk itu tidak memiliki keahlian yang memadai.

Beberapa langkah strategis yang dilakukan pemerintah dalam menekan jumlah penduduk pendatang diawali dengan membuat peraturan-peraturan terkait dengan upaya untuk memfilter pendatang untuk menetap di Denpasar. Peraturan tersebut antara lain Surat Kesepakatan Bersama Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se-Bali, Nomor 153 Tahun 2003, tentang Pelaksanaan Tertib Administrasi Kependudukan di Bali, maka dengan surat ini misalnya di kota Denpasar, melalui Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, menggulirkan kebijakan strategi menuju kemapanan Bali dalam mengelola urban, dengan memberlakukan persyaratan Kartu Identitas Penduduk Pendatang (KIPP) dan KIPEM (Kartu Identitas Pendatang Musiman) sebagai sarana untuk memfilter pendatang (Puspayoga dalam Team Bali Post 1999: 198-199).

Kebijakan pemerintah kota Denpasar tertuang dalam Keputusan Walikota Denpasar Nomor 593 Tahun 2000 tentang Penertiban Penduduk Pendatang di Kota Denpasar, dalam pasal 1 menyebutkan yang dimaksud penduduk pendatang

adalah setiap orang yang berasal dari luar Kota Denpasar. Dalam implementasi kebijakan ini, pemerintah kota Denpasar berkolaborasi dengan Desa Adat. Salah satu syarat untuk memiliki KIPP dan KIPEM semacam KTP lokal adalah harus mendapat pengakuan dari desa dinas dan dari desa adat. Hal ini menjadi penting dan menarik karena di Bali ada beda fungsi dari desa dinas dan desa adat. Desa dinas menyangkut data kependudukan di tempat tertentu, sedangkan desa adat menyangkut tanggung jawab krama adat (warga) terhadap desa adat tersebut dalam ruang lingkup kegiatan agama dan kebudayaan.

Desa adat di Bali memiliki legalitas formal pertama dalam struktur kenegaraan RI, keberadaan desa adat yang disebut sebagai Desa Pakraman mendapat pengakuan secara yuridis berdasarkan konstitusi, yaitu melalui Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia". Kedua, Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Istilah Pakraman dipakai untuk menegaskan otentitas dan otonomi desa tradisional, karena kata adat dianggap kolonial dan Islami (Schulte Nordholt 2010, 34).

Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat Hukum Adat yang dijiwai oleh ajaran agama Hindu. Melalui Desa Pakraman diatur mengenai Parhyangan (hubungan vertikal dengan Tuhan), Pawongan (Hubungan horizontal antar warga), dan Palemahan (hubungan diagonal dengan lingkungan/wilayah). Desa Pakraman di Bali bertujuan untuk melestarikan khayangan tiga: Pura Puseh, Pura Desa dan Pura Dalem. (Palguna 1998:103; Jean Counteau 2008: 30-31; Sudantra 2007: 2). Saat ini di Bali ada 564 Desa Dinas dan 1610 desa Adat/Pakraman (Surpha 2004: 131). Dengan demikian dalam kaitan kependudukan ini, otomatis tidak semua pendatang bisa masuk kategori krama adat (warga) karena pendatang dari luar Bali sudah pasti bukan orang Bali asli, pun juga pada umumnya tidak beragama Hindu. Syarat ini memungkinkan orang selamanya selamanya sebagai pendatang di kota Denpasar meskipun dia ber-KTP lokal.

Kebijakan tentang kependudukan ini juga mengatur tentang standarisasi pungutan Desa/sumbangan Kelurahan di Kota Denpasar, melalui SK Walikota No.1002 tahun 2001 tanggal 13 Desember 2001 pungutan yang terkait dengan penduduk pendatang. Dilanjutkan dengan SK No.585 tahun 2002 tentang perubahan lampiran keputusan Walikota Denpasar tanggal 13 Desember 2001 No.2 tahun 2001 tentang standarisasi pungutan Desa/SumbanganKelurahan di kota Denpasar. Isinya adalah perubahan biaya administrasi yang dikenakan pada penduduk pendatang setiap tiga bulan sekali sebesar Rp.50.000,00/orang untuk pendatang yang berasal dari luar Denpasar (masih dalam satu provinsi) dan Rp.100.000,00/orang untuk penduduk pendatang dari luar Bali.

Pada tanggal 18 November 2002, Paruman Bendesa Pakraman se-Kota Denpasar memutuskan standarisasi pungutan di Desa Pakraman dalam penanganan penduduk pendatang. Hal ini tertuang dalam keputusan Manggala Paruman Bendesa Desa Pakraman Kota Denpasar No.005PBDA/XI/2002 tentang standarisasi Pungutan Desa Pakraman atas biaya administrasi penduduk pendatang di Kota Denpasar yang ditindaklanjuti dengan surat No.006/PBDA/XI/2002, yang memberi kewenangan pada Desa Pakraman untuk memungut biaya bagi penduduk pendatang sebesar Rp.50.000,00/orang/tiga bulan untuk luar Kota Denpasar dan Rp.100.000,00/orang/tiga bulan untuk luar Bali. Jadi kalau ditotal dengan pungutan di Desa Dinas, maka seseorang penduduk pendatang dikenakan pembayaran sebesar Rp.100.000,00/orang/tiga bulan untuk pendatang dari luar Denpasar dan Rp.200.000,00/orang/tiga bulan untuk pendatang dari luar Bali. Khusus di Desa Pakraman, biaya tersebut digunakan dengan rincian, 20% masuk kas Desa Pakraman, 20% masuk ke kas banjar adat dan 60% untuk biaya oprasional penertiban penduduk.

Dengan dasar peraturan itulah penertiban penduduk di kota Denpasar dilakukan. Untuk mengontrol implementasi peraturan tersebut, pemerintah juga melibatkan Desa Pakraman dalam melakukan razia, sweeping KIPEM (Kartu Identitas Penduduk Musiman), KTP (Kartu Tanda Penduduk), dan KIPP (Kartu Indentitas Penduduk Pendatang) yang dilakukan oleh pecalang. Pecalang secara etimologi berasal dari kata celang artinya tajam indranya. Celang mendapat prefik

pe yang menyatakan orangnya. Pecalang berarti orang yang mempunyai indera tajam melebihi masyarakat lainnya. Wewenang Desa Pakraman melalui pecalang yang berani melakukan penertiban dan menarik "uang keamanan" di wilayah desanya berdasarkan pada kesepakatan bersama. Kesepakatan itu ditandatangani bersama oleh Forum Kepala Desa/Lurah dengan Paruman Desa Pakraman se-Kota Denpasar di Taman Budaya Denpasar, 10 Oktober 2002 (Bali Post, 11 Oktober 2002). Inti kesepakatan tersebut adalah untuk bersama-sama menertibkan, membina, dan mengontrol penduduk pendatang di kota Denpasar.

Pemerintah kota Denpasar terus berbenah dalam upaya penertiban penduduk pendatang. Kebijakan Pembangunan Kota Denpasar dalam Lima tahun kedepan diarahkan untuk mewujudkan pembangunan Kota Denpasar yang berwawasan Budaya yang dijiwai Agama Hindu dan dilandasi Tri Hita Karana Prioritas Pembangunan diletakkan pada sektor Budaya, Pariwisata, perdagangan, jasa, industri dan sektor pertanian sebagai sektor unggulan (Core Competency) dan mendorong sektor pelayanan dasar, pengembangan dan pemberdayaan ekonomi lokal dengan pembenahan kelembagaan secara menyeluruh melalui sistem ekonomi kerakyatan. Kebijakan Pelayanan Dasar di Bidang Kependudukan dan Keluarga Sejahtera diarahkan kepada:

1. Meningkatkan penanganan dan tertib administrasi kependudukan dengan melibatkan desa/banjar dan lembaga adat.
2. Meningkatkan kualitas penduduk melalui pengendalian kelahiran, meningkatkan kualitas keluarga berencana menuju keluarga sejahtera.

Kebijakan kependudukan di Kota Denpasar berdasarkan Visi yang telah ditetapkan untuk Kota Denpasar adalah "Mewujudkan Pembangunan Kota Denpasar yang berwawasan budaya yang dijiwai oleh Agama Hindu dan landasan Tri Hita Karana". Salah satu program strategis adalah penanganan masalah kependudukan dan sosial. Kebijakan dasar bidang kependudukan ditujukan untuk pegendalian, melalui tertib administrasi kependudukan. Secara makro kebijakan ini diharapkan dapat memperbesar manfaat dari adanya jumlah penduduk yang besar, sebagai sumber tenaga kerja dalam mengelola sumber daya potensial yang dimiliki. Disisi lain, melalui kebijakan ini diharapkan dapat menekan/

memperkecil dampak negatif yang mungkin muncul karena terbatasnya potensi sumber daya alam. Jika dampak negatif ini dibiarkan dan tidak terkendali, maka secara pasti akan melahirkan berbagai masalah baik secara fisik maupun sosial. Dampak tersebut dapat dicermati dari berbagai gejala seperti: sengketa perbatasan antar desa, semakin berkembangnya pemukiman kumuh, tekanan yang besar terhadap lingkungan, kemacetan lalu lintas, pedagang kaki lima, gelandangan dan pengemis, WTS, pemulung, tuntutan kebutuhan pelayanan dasar yang semakin meningkat.

Strategi yang telah dirancang berkaitan dengan kebijakan tertib administrasi kependudukan meliputi:

1. Fase pertama, melalui pendekatan yang bersifat agak represif. Dilaksanakan melalui pendekatan aktivitas penertiban langsung terhadap seluruh penduduk baik penduduk pendatang maupun penduduk lokal. Langkah ini ditempuh sebagai ”shock therapy” yaitu memberikan efek kejutan kepada masyarakat agar mereka menyadari pentingnya administrasi kependudukan bagi setiap orang yang datang, apalagi berkeinginan untuk tinggal menetap atau mengembangkan usaha di Denpasar. Meskipun ada banyak protes yang muncul tetapi secara umum masyarakat mulai menyadari bahwa tertib administrasi kependudukan itu memang sangat bermanfaat untuk kepentingan bersama.
2. Fase kedua, dengan pendekatan yang lebih persuasif dan partisipatif. Sejalan dengan semakin tumbuhnya kesadaran masyarakat tersebut. Kemudian pola pendekatan yang dilakukan adalah dengan tetap melibatkan komponen pemerintah terdepan yaitu ”Pemerintah Desa/ Kelurahan” serta ”Desa dan Banjar Adat”. Pemerintah Kota Denpasar secara terpadu terus berupaya melaksanakan pembenahan yang bersifat manajerial dan memfasilitasi aparat Desa / Kelurahan dan Adat. Kegiatan yang telah dan akan dilaksanakan berkaitan dengan pendekatan fase kedua, meliputi:
    a. Menyebarkan informasi tentang tertib administrasi kependudukan kepada seluruh masyarakat, terutama mereka yang akan melakukan

perjalanan mudik hari raya (Lebaran, Natal dan Tahun Baru). Masing – masing agar melengkapi diri dengan Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan perjalanan serta surat pengantar dari daerah asal.

b. Melaksanakan penertiban penduduk melalui aparat pemerintah Desa / Kelurahan serta kerjasama dengan Desa dan Banjar Adat. Jika dipandang perlu maka pola pendekatan refresif (sweeping) tetap akan dipertimbangkan untuk dilaksanakan secara lebih selektif dan terpadu melalui jalur dan pintu masuk Kota Denpasar.
c. Secara simultan upaya pembenahan manajemen administrasi kependudukan terus dilaksanakan antara lain melalui aktivitas pengkajian (workshop) yang melibatkan berbagai kalangan, peningkatan SDM, pengembangan perangkat kerja (software dan hardware) serta memantapkan pola kerjasama dengan Lembaga Adat.

Tidak ada pelarangan bagi siapapun yang berkeinginan berkunjung ke Denpasar, namun demikian setiap orang yang datang dan berkeinginan menetap di kota Denpasar harus memenuhi ketentuan yang berlaku yaitu:

1. Melengkapi diri dengan identitas diri yang sah (KTP, surat jalan atau surat keterangan dari daerah asal).
2. Menguasai keterampilan tertentu, sehingga dapat memperoleh pekerjaan yang memadai.
3. Memiliki alamat yang jelas, alamat asal dan alamat yang akan dituju.
4. Jika belum memiliki kejelasan (alamat dan pekerjaan), maka harus ada penjamin.

SIMPULAN

Pemerintah Kota Denpasar berkomitmen menertibkan penduduk pendatang yang tidak melengkapi identitas diri masuk ke wilayah desa maupun kelurahan setempat. Pemerintah Kota Denpasar melalui Perda Kependudukan telah mengatur penduduk yang tidak melengkapi identitas diri dan tidak melaporkan keberadaannya. Pendataan administrasi kependudukan wajib dilakukan untuk memberi kepastian hukum kepada penduduk pendatang.

Penertiban penduduk pendatang dilaksanakan dengan melibatkan kepala lingkungan, pecalang (pengamanan adat, sebagai wakil desa adat/pakraman), Babinsa dan Babinkamtibmas. Keterlibatan desa adat dalam menertibkan penduduk pendatang berperan penting, karena desa adat dengan aturan adatnya bersentuhan langsung dan mengikat masyarakat di kota Denpasar.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Bali tahun 2015 tentang Data Kependudukan

Keputusan Manggala Paruman Bendesa Desa Pakraman Kota Denpasar No.005PBDA/XI/2002 tentang standarisasi Pungutan Desa Pakraman atas biaya administrasi penduduk pendatang di Kota Denpasar

Keputusan Pesamuan Majelis Desa Pakraman Provinsi Bali nomor 050/KEP/PSM-1/MDP BALI/III/2006 tentang Hasil-hasil Pesamuan Agung Pertama MDP Bali tanggal 3 Maret 2006

Kesepakatan bersama Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se Bali nomor 153 tahun 2003 tanggal 10 Februari 2003

Peraturan Daerah Provinsi Bali nomor 3 tahun 2001 tentang Desa Pakraman.

Yuda Triguna, IB Gde, 2003. Masyarakat Sipil Dalam Tradisi Desa Pakraman Untuk Masa Depan Masyarakat di Bali.

Yudistira, Ketut, 2007, Strategi Penertiban Krama tamiu di desa pakraman, thesis UNHI Denpasar

http://www.antarabali.com/berita/72045/sidak-penduduk-pendatang-di-kelurahan-padangsambian

http://dharmatulawacana.blogspot.co.id/2014/10/desa-adat-desa-pekraman.html