SUBURBANISASI KOTA JAKARTA[1]

Oleh: Ernan Rustiadi[2] dan Dyah Retno Panuju[2]

Pendahuluan

Pola urbanisasi global hingga saat ini masih mengarah pada dua kecenderungan umum: (1) secara nasional terdapat kecenderungan pemusatan di sedikit lokasi dalam bentuk aglomerasi metropolitan, dan (2) dalam skala wilayah metropolitan, terdapat kecenderungan yang terbalik, yaitu kecenderungan migrasi lapisan masyarakat yang "berpengaruh" *(middle* dan *upper classes*) ke wilayah pinggiran untuk menghindari dampak sosial dan lingkungan yang negatif sebagai akibat dari proses aglomerasi aktivitas ekonomi. Selama dua kecenderungan tersebut berlangsung, populasi dan aktivitas di wilayah metropolitan terus tumbuh, walaupun terjadi terjadi penurunan populasi dan aktivitas di lokasi sentral metropolitan. Ketika sebagian orang mulai melirik bahwa perkembangan pemusatan aktivitas ekonomi di masa datang mulai akan beralih ke kota-kota menengah, studi Henderson (1997) mengenai perkembangan kota-kota menengah dan metropolitan di berbagai negara di dunia selama 20 tahun terakhir menunjukkan bahwa pertumbuhan kota-kota berukuran sedang umumnya masih stagnan tapi cenderung semakin terspesialisasi. Kota-kota metropolitan terus tumbuh, sementara itu proses suburbanisasi terus berlangsung dengan pola distribusi yang semakin menyebar (*dispersed*) secara spasial.

Suburbanisasi diartikan sebagai proses terbentuknya permukiman-permukiman baru dan juga kawasan-kawasan industri di pinggiran wilayah perkotaan terutama sebagai akibat perpindahan penduduk kota yang membutuhkan tempat bermukim dan untuk kegiatan industri. Proses urbanisasi dan suburbanisasi di banyak negara-negara dunia ketiga banyak dipandang sebagai suatu pengulangan proses yang sudah lama berlangsung di negara-negara industri maju di Eropa dan Amerika. Namun yang mencengangkan adalah proses urbanisasi di banyak negara dunia ketiga berlangsung dengan akselerasi dan *magnitude* yang sangat tinggi. Urbanisasi di negara-negara Asia berlangsung di tengah situasi yang lebih unik, akibat adanya karakter wilayah pedesaannya yang relatif sangat padat yang berasosiasi dengan sistim produksi pertanian, khususnya produksi padi (Costa *et al*., 1989; Mc Gee, 1987).

Paper ini membahas berbagai aspek yang berkaitan dengan masalah suburbanisasi di sekitar kota Jakarta, khususnya yang berkaitan dengan perubahan-perubahan pola spasial penyebaran penduduk dan penggunaan lahan.

Anatomi urbanisasi Kota Jakarta

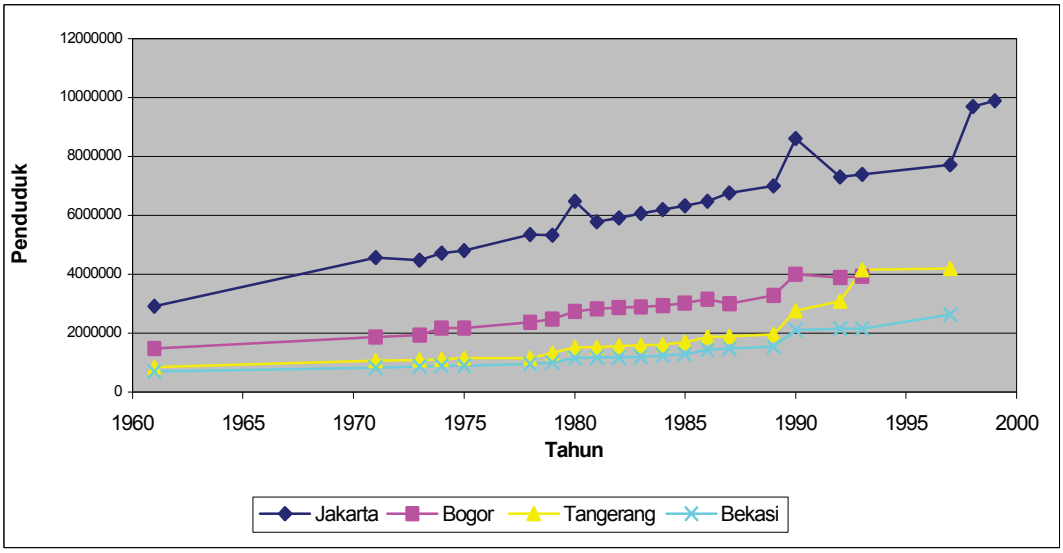
Kota Jakarta memiliki daya tarik tersendiri untuk menjadi kota tujuan migrasi dari penduduk berbagai wilayah lain di Indonesia. Pembangunan selama masa orde baru yang *bias ke perkotaan dan bias Jawa* menjadi sebab utama perbedaan karakteristik kota Jakarta dan kota-kota lain di Indonesia. Akibatnya pertumbuhan penduduk di Jakarta relatif lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata pertumbuhan kota-kota lain di Indonesia.

Data pertumbuhan penduduk di sekitar Jakarta (Bogor, Bekasi dan Tangerang) antara tahun 1960-1998 menunjukkan bahwa pertumbuhan kota Jakarta cenderung mendekati kurva eksponensial. Secara visual hal ini ditampilkan pada Gambar 1. Pertumbuhan penduduk yang cenderung tinggi tersebut merupakan salah satu ciri telah terjadinya urbanisasi di kota Jakarta tersebut.

---

[1] Disampaikan pada Seminar Nasional Tahunan VII Persada Tahun 1999, Bogor 6 Desember 1999

[2] Staf Pengajar Laboratorium Perencanaan Pengembangan Sumberdaya Lahan, Jurusan Tanah, Faperta IPB

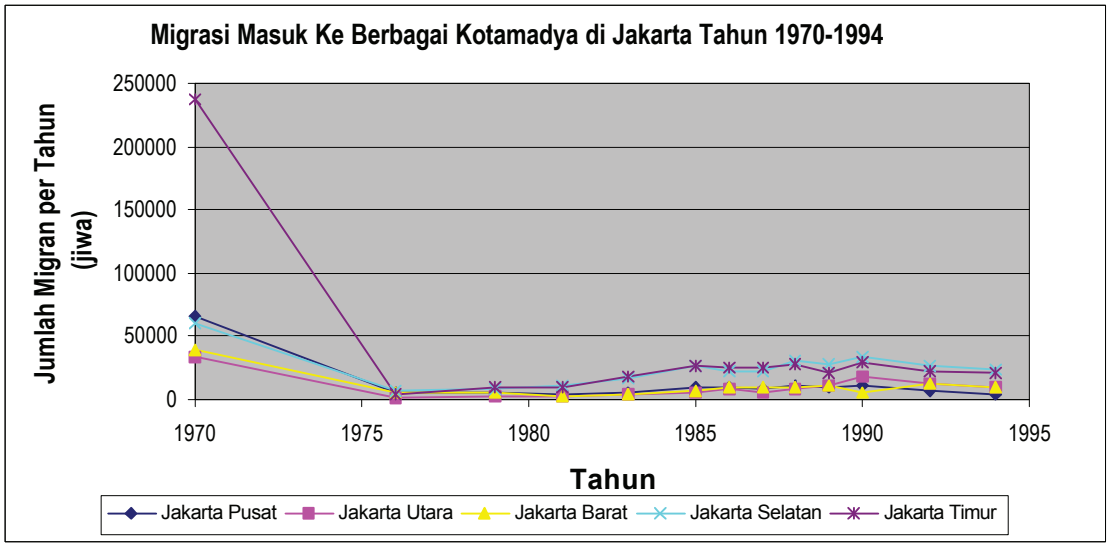


Gambar1. Perkembangan jumlah penduduk Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi

a. Migrasi ke Jakarta

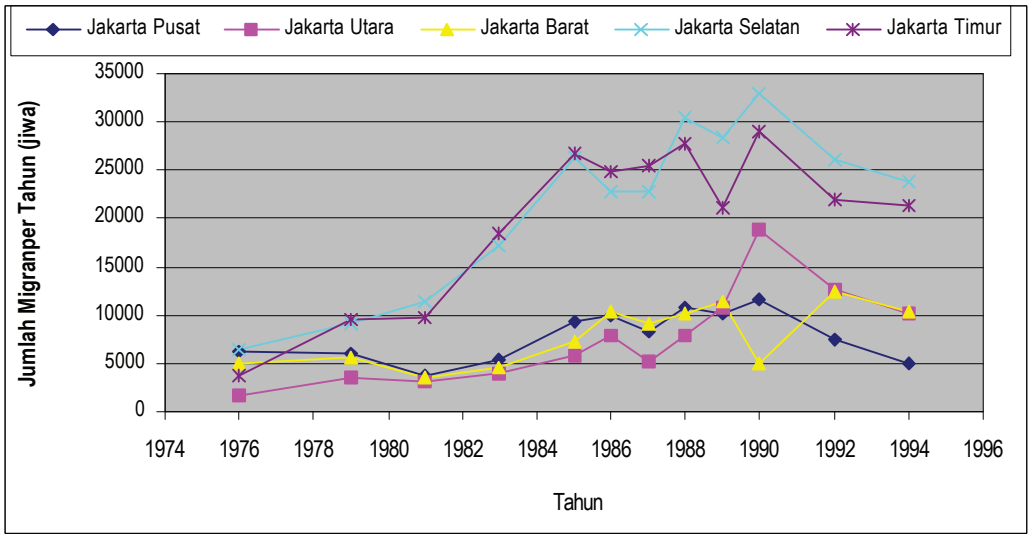
Secara relatif, proses urbanisasi di Indonesia merupakan fenomena yang belum berlangsung lama. Pada tahun 1930, tercatat hanya 7.5% penduduk yang bermukin di perkotaan (PU, 1973). Urbanisasi di Indonesia baru tercatat sebagai fenomena yang signifikan sejak masa kemerdekaan RI, khususnya sebagai akibat tekanan kemiskinan di pedesaan, dimana sejak itu kota Jakarta menjadi tujuan utama arus migrasi secara nasional. Sedangkan di masa kolonial, Sumatera Utara adalah tujuan utama migrasi. Pada tahun 1961, tercatat sudah sekitar 15% penduduk sudah bermukin di perkotaan.

Seperti halnya kecenderungan umum di negara-negara sedang berkembang (Mazumdar, 1987), pada tahap awal urbanisasi di Indonesia, faktor dorongan untuk bermigrasi dari pedesaan akibat kemiskinan nampak jauh lebih kuat dari faktor daya tarik perkotaan (Temple, 1974). Akibatnya karakteristik perkotaan di Indonesia, khususnya kota Jakarta, sangat diwarnai oleh keberadaan tenaga kerja sektor informal dan pengangguran tak kentara (*disguished unemployment*). Cara pandang politis yang ingin membangun Jakarta menjadi kota modern, melihat fenomena dominasi sektor informal dan pengangguran tak kentara di kota Jakarta sebagai ancaman terwujudnya ketertiban dan modernisasi (Leaf, 1996). Kekhawatiran tersebut melatarbelakangi keputusan Gubernur DKI untuk menjadikan Jakarta sebagai kota tertutup bagi pendatang tanpa pekerjaan pada awal tahun 1970-an. Gambar 2 memperlihatkan penurunan drastis migrasi ke kota Jakarta antara tahun 1970 dan 1975. Walaupun pada akhirnya kebijakan "kota tertutup" dihilangkan, namun tingkat migrasi ke Jakarta tidak pernah mencapai tingkat migrasi pada tahun 1970.



Gambar 2. Migrasi Masuk Ke Berbagai Kotamadya di Jakarta Tahun 1970-1994

Sejak tahun 1975, secara umum masih terjadi peningkatan jumlah pendatang ke Jakarta hingga tahun 1991 dan sejak itu cenderung menurun. Namun, kecenderungan tersebut sangat beragam menurut daerah asal (Tabel 1). Karakteristik pendatang ke kota Jakarta diwarnai oleh sebaran etnis yang sangat beragam dari seluruh Indonesia. Di luar dominasi pendatang dari Jawa (73.6%), pendatang dari Sumatera Utara dan Sumatera Barat mencapai hampir 38% total pendatang non-Jawa. Berdasarkan lokasi tujuannya di Jakarta, wilayah Jakarta Pusat merupakan wilayah dengan penurunan jumlah dan tingkat migrasi terendah (Gambar 3).



Gambar 3. Jumlah Migrasi Masuk di Berbagai Kotamadya di Jakarta Tahun 1976-1994

Tabel 1. Kecenderungan migrasi ke Jakarta tahun 1975-1996 menurut daerah asal.

No	Daerah Asal	Pertumbuhan per th		% total
		1975-1991	1991-1996	1975-1996
1	Aceh	21,0	-4,7	0,74
2	Sumatera Utara	10,4	-0,9	5,65
3	Sumatera Barat	12,2	-4,5	2,57
4	Sumatera Selatan	7,9	-4,2	4,35
5	Jambi	22,7	10,4	0,70
6	Riau	31,6	1,2	1,55
7	Lampung	20,6	-5,2	1,77
8	Bengkulu	68,9	3,3	0,53
9	Jawa Barat	14,7	-8,9	35,81
10	Jawa Tengah	14,2	-12,5	27,53
11	Jawa Timur	9,8	-9,0	10,22
12	Kalimantan Barat	21,9	7,1	2,60
13	Kalimantan Tengah	99,2	-12,1	0,36
14	Kalimantan Selatan	6,1	-9,2	0,45
15	Kalimantan Timur	16,9	-12,1	0,58
16	Sulawesi Utara	13,0	-10,5	0,56
17	Sulawesi Tengah	14,0	-6,9	0,21
18	Sulawesi Selatan	21,5	40,3	0,85
19	Sulawesi Tenggara	26,6	92,0	0,25
20	NTB	31,0	-12,2	0,41
21	NTT	33,9	-3,3	0,27
22	Bali	3,4	-3,7	0,59
23	Maluku	14,7	-4,3	0,37
24	Irian Jaya	6,0	-12,0	0,44
25	Timor-Timur	62,5	3,9	0,06
26	Luar Negeri	1239,6	-2,2	0,60
	Total	10,0	-9,0	100,00

b. Suburbanisasi Kota Jakarta

Suburbanisasi telah melahirkan fenomena yang kompleks di wilayah suburban, yaitu akulturasi budaya, konversi lahan pertanian ke aktivitas urban, spekulasi lahan, dan lain-lain. Proses suburbanisasi bukanlah fenomena yang relatif baru. Suburbanisasi di Indonesia memiliki beberapa kemiripan dengan proses yang sama di negara-negara Asia yang berbasis pertanian beras dan sangat berbeda dengan yang terjadi di negara-negara maju di Eropa Barat dan Amerika.

Studi yang dilakukan Rustiadi *et al.* (1999) di Jakarta dan di salah satu wilayah penyangga Jakarta, Kabupaten Bekasi, memperlihatkan keterkaitan proses migrasi, pertumbuhan ekonomi dan konversi lahan. Di dalam studinya, Rustiadi *et al.* (1999) memperlihatkan bahwa paling sedikit terdapat tiga tahapan proses suburbanisasi di wilayah Bekasi: (1) pra-suburbanisasi (hingga tahun 1970), (2) suburbanisasi tahap pertama (awal 1980-an), dan (3) suburbanisasi tahap kedua (mulai 1990-an). Tahap pra-suburbanisasi di wilayah Bekasi dicirikan dengan rendahnya tingkat kepadatan penduduk dan rendahnya produktifitas lahan sawah dan pertanian pada umumnya. Sementara itu kota Jakarta merupakan daerah tujuan migrasi yang utama. Wilayah Bekasi dan wilayah Jawa Barat masih di sekeliling Kota Jakarta merupakan sumber asal in-migran yang utama. Rendahnya produktifitas lahan pertanian mendorong masyarakat desa di sekeliling kota Jakarta, untuk bermigrasi ke kota, khususnya kota Jakarta.

Kebijakan "kota tertutup" merupakan salahsatu pemicu terbentuknya perkampungan-perkampungan padat di sekeliling kota Jakarta di tahun 1970-an. Tumbuhnya perumahan kampung-kampung baru yang di sekeliling Jakarta merupakan ciri utama suburbanisasi pada proses suburbanisasi tahap pertama. Periode ini juga dicirikan dengan meningkatnya produktivitas dan luasan lahan sawah di wilayah Bekasi, khususnya sebagai akibat program pembangunan pertanian melalui perluasan sistim irigasi teknis dan introduksi berbagai teknologi pertanian intesif.

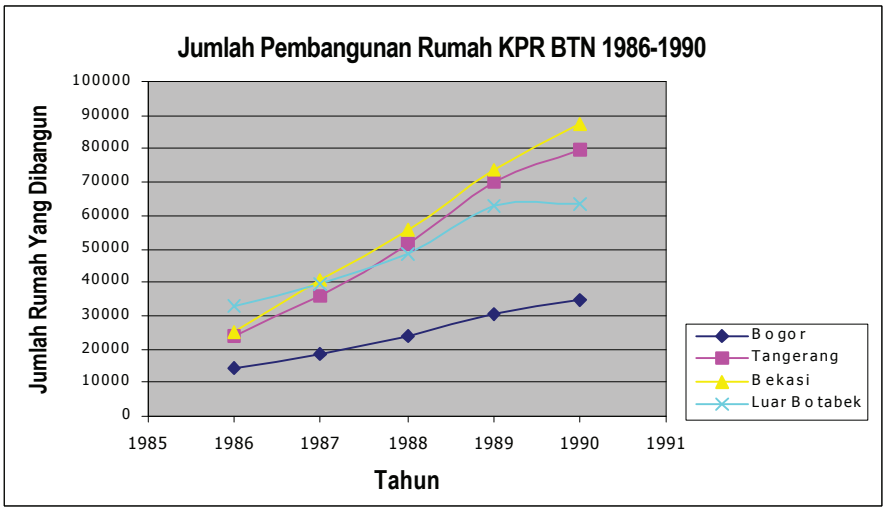
Wilayah-wilayah yang berbatasan dan berdekatan dengan Kota Jakarta mengalami proses pertambahan penduduk yang paling pesat seiring dengan banyaknya penduduk asal Jakarta yang mencari lahan yang lebih

murah untuk perumahan. Suburbanisasi pada tahap ini masih didominasi oleh pembangunan perumahan yang dibangun secara mandiri (perumahan non real estate) (Archer,1994). Dalam banyak hal, pembangunan perumahan baru di daerah perbatasan dengan kota Jakarta telah menciptakan kampung-kampung perkotaan baru dan kekumuhan baru akibat kurang diimbangi pembangunan infrastruktur yang memadai. Dalam periode yang sama Bekasi mengalami intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian serta urbanisasi secara bersamaan. Suburbanisasi tahap pertama menciptakan pola penggunaan lahan yang kompleks sebagaimana ciri konsep "desakota" yang dijelaskan oleh McGee (1987;1992). *Land use mixture indice* (indeks percampuran penggunaan lahan) antara lahan pertanian sawah dan aktivitas urban pada tahap ini, mencapai masa puncaknya (Rustiadi e*t al.,* 1999).

Suburbanisasi tahap kedua dicirikan dengan semakin menurunnya luasan lahan sawah seiring dengan semakin pesatnya pertambahan jumlah penduduk dan meluasnya lahan urban khususnya perumahan berareal luas tipe real-estate dan areal industri (Henderson, 1996). Pola migrasi Kota Jakarta telah berubah, migrasi neto (*net-migration*) kota Jakarta telah menjadi negatif, dimana jumlah penduduk keluar (*out-migration*) telah melampaui jumlah penduduk yang datang (*in-migration*). Hal ini terutama sebagai akibat pesatnya proses suburbanisasi, akibat migrasi penduduk yang mencari perumahan di wilayah suburban.

Dalam skala nasional, aktivitas pembangunan perumahan di Jabotabek, khususnya di Tangerang dan Bekasi hingga tahun 1990 sangat mendominasi aktivitas pembangunan perumahan KPR-BTN sebagaimana diperlihatkan Gambar 4.

Gambar 4. Jumlah Pembangunan Rumah KPR BTN 1986-1990



Proses suburbanisasi ini juga telah mempercepat proses konversi lahan di Jakarta dan sekitarnya. Konversi penggunaan lahan di dalam proses suburbanisasi umumnya merupakan proses konversi dari lahan-lahan pertanian yang umumnya paling produktif. Laju pertumbuhan ekonomi yang disertai konversi lahan di wilayah Jabotabek merupakan proses yang kontraproduktif dengan upaya mempertahankan sentra-sentra produksi beras utama di sepanjang pantai utara Pulau Jawa. Di lain pihak, suburbanisasi seringkali bukan semata-mata ditujukan untuk memenuhi kebutuhan riil lahan untuk aktivitas urban, khususnya kebutuhan perumahan tetapi seringkali hanya merupakan ajang pemenuhan spekulasi dan investasi semua golongan menengah-atas (Henderson *et al.*, 1996). Disamping dipandang sebagai suatu proses berlatar belakang ekonomi, Leaf (1996) menilai proses suburbanisasi di sekitar Kota Jakarta pada dasarnya adalah juga sebagai dampak dari adanya kebutuhan politis pemerintah untuk membangun kota metropolitan modern.

c. Fenomena Commuting (Melaju)

Fenomena *commuting* (melaju) yang sangat besar dapat dijadikan sebagai salah satu indikator pelengkap yang menunjukkan telah terjadinya proses suburbanisasi. Orientasi melaju umumnya memiliki dua kelompok tujuan utama, yaitu: (1) bekerja, dan (2) belajar/ sekolah. Berdasarkan data tabulasi silang antara tempat tinggal dan tempat kerja serta tempat tinggal dan tempat sekolah penduduk kota Jakarta dan sekitarnya, diperoleh hasil sebagaimana ditampilkan pada Tabel 2 dan tabel 3.

Tabel 2. Persentase Tempat Tinggal dan Tempat Kerja (1991)

Tempat Tinggal	Tempat Kerja	Total

	DKI	Bogor	Tangerang	Bekasi	Luar Botabek	
DKI	95.96	0.97	2	0.5	0.57	100.0
Bogor	47.82	50.38	0.51	1.02	0.25	100.0
Tangerang	55.46	0.53	43.47	0.27	0.27	100.0
Bekasi	59.83	0.58	0.87	37.8	0.87	100.0
Luar Botabek	54.13	18.13	15.08	12.21	0.45	100.0

Tabel 3. Persentase Tempat Tinggal dan Tempat Sekolah (1991)

Tempat Tinggal	Tempat Sekolah					Total
	DKI	Bogor	Tangerang	Bekasi	Luar Botabek	
DKI	98.29	0.82	0.29	0.41	0.18	100.0
Bogor	52.09	47.5	0.42	0	0	100.0
Tangerang	38.46	2.02	59.51	0	0	100.0
Bekasi	48.75	0.42	0	50.42	0.42	100.0
Luar Botabek	46.37	16.51	20.36	16.64	0.14	100.0

Dari Tabel 2 terindikasi telah terjadi proses suburbanisasi di Jakarta dimana sebagian urbanit berpindah ke pinggiran kota Jakarta, terutama Bogor, Tangerang dan Bekasi. Urbanit yang berpindah dari Jakarta ke Botabek tersebut tetap bekerja di Jakarta namun tinggal di berbagai wilayah di Botabek. Rata-rata penduduk sekitar Botabek yang bekerja di Jakarta mencapai lebih dari 50%, kecuali Bogor. Sementara itu, dari Tabel 3 diketahui bahwa rata-rata 45% dari penduduk Botabek bersekolah di Jakarta. Faktor kenyamanan tempat tinggal dan harga lahan yang relatif lebih murah dibandingkan dengan Jakarta menjadi sebagian alasan dari perpindahan kaum urbanit untuk berpindah dari Jakarta ke pinggiran kota Jakarta.

Penutup

Urbanisasi di Indonesia baru tercatat sebagai fenomena yang signifikan sejak masa kemerdekaan RI, khususnya sebagai akibat tekanan kemiskinan di pedesaan, dimana sejak itu kota Jakarta menjadi tujuan utama arus migrasi secara nasional. Karakteristik pendatang ke kota Jakarta diwarnai oleh sebaran etnis yang sangat beragam dari seluruh Indonesia. Jakarta Pusat merupakan wilayah dengan penurunan jumlah dan tingkat in-migrasi terendah.

Suburbanisasi yang diartikan sebagai proses terbentuknya permukiman-permukiman baru dan juga kawasan-kawasan industri di pinggiran wilayah perkotaan akibat perpindahan penduduk kota terindikasi telah terjadi di Jakarta. Paling sedikit terdapat tiga tahapan proses suburbanisasi di wilayah pinggiran Jakarta, khususnya Bekasi: (1) pra-suburbanisasi (hingga tahun 1970), (2) suburbanisasi tahap pertama (awal 1980-an), dan (3) suburbanisasi tahap kedua (mulai 1990-an). Tahap pra-suburbanisasi di wilayah Bekasi dicirikan dengan rendahnya tingkat kepadatan penduduk dan rendahnya produktifitas lahan sawah dan pertanian pada umumnya. Kota Jakarta merupakan daerah tujuan migrasi yang utama. Suburbanisasi tahap pertama menciptakan pola penggunaan lahan yang kompleks sebagaimana ciri konsep "desakota". Suburbanisasi tahap kedua dicirikan dengan semakin menurunnya luasan lahan sawah seiring dengan semakin pesatnya pertambahan jumlah penduduk dan meluasnya lahan urban khususnya perumahan berareal luas tipe real-estate. Proses suburbanisasi ini juga telah mempercepat proses konversi lahan di Jakarta dan sekitarnya. Konversi penggunaan lahan di dalam proses suburbanisasi umumnya merupakan proses konversi dari lahan-lahan pertanian yang umumnya paling produktif. Laju pertumbuhan ekonomi yang disertai konversi lahan di wilayah Jabotabek merupakan proses yang kontraproduktif dengan upaya mempertahankan sentra-sentra produksi beras utama di sepanjang pantai utara Pulau Jawa.

Fenomena *commuting* (melaju) yang sangat besar dapat dijadikan sebagai salah satu indikator pelengkap yang menunjukkan telah terjadinya proses suburbanisasi. Faktor kenyamanan tempat tinggal dan harga lahan yang relatif lebih murah dibandingkan dengan Jakarta menjadi sebagian alasan dari perpindahan kaum urbanit untuk berpindah dari Jakarta ke pinggiran kota Jakarta.

Pustaka

Archer, R.W. (1994). 'Urban Land consolidation for Metropolitan Jakarta Expansion, 1999-2010', *Habitat International*, 18 (4), pp 317-52.

Chaubey, P.K. (1994). 'A New Index of Urbanization and Quest for the Alternatives', *Indian Journal of Regional Science*, XXVI(1), pp. 57-68

Henderson, J.V., Kuncoro, A. and Nasution, D. (1996). 'The Dynamic of Jabotabek Development', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 32(1), pp. 71-95.

Jackson, K.T. (1985). Crabgrass Frontier, The Suburbanization of the United States. Oxford University Press.

Kitamura, T. and Rustiadi, E. (1997). Indonesia Model. Center for Global Environmental Research. ISSN 1341-4356. *CGER*-1027-'97.

Leaf, M. (1994). 'The suburbanization of Jakarta. A concurrence of economics and ideology'. *TWPR*, 16(4), pp. 341-355.

McGee, T.G. (1987). '"Urbanisasi or Kotadesasi" : The Emergence of New Regions of Economics Interaction in Asia', Honolulu Environment and Policy Institut, pp. 93-108.

McGee, T.G. dan Greenberg (1992). 'Emergence of Extended Metropolitan Region in ASEAN : towards the year 2000', *Asean Economic Bulletin*, July.

Mayhew, S. (1997). Oxford Dictionary of Geography, Oxford Univ. Press., pp. 431,434.

Rustiadi, E. and Kitamura, T. (1998). 'Analysis of land use changes in city suburbs', *Journal of Rural Planning Association*, 17(1), pp 20-31.

Rustiadi, E. Mizuno, K. and Kobayashi, S. (1999), 'Measuring spatial pattern of suburbanization process', *Journal of Rural Planning Association* (in press).

Rustiadi, E. (1999). Spatial Analysis on Suburbanization Process. A Dissertation on Division of Environmental Science and Technology. Graduate School of Agric. Kyoto University.

Rustiadi, E. (1997). Land Use Change in The Suburb, The Case of Bekasi District. Center for Global Environmental Research, ISSN 1341-4356. CGER-1027-'97

Costa, Frank. J., Dutt, Ashok K., Ma, L.J.C., and A.G. Noble (1989), Urbanization in Asia.

Vernon Henderson (1997): ' Medium size cities', Regional Science and Urban Economics, 27, pp 583-612.

Mazumdar, D. (1987). 'Rural-urban migration in developing countries, In Handbook of Regional Economics, 2 (Urban Economics), pp. 1097-1128.

Temple, G.P. (1974). 'Migration to Jakarta: Empirical Search for a Theory, Doctor Dissertation of University of Wiconsin.