

ANALISIS KECENDERUNGAN DAN DAMPAK PROSES SUBURBANISASI DI WILAYAH JABOTABEK: SUATU UPAYA PENGEMBANGAN MODEL PEMBANGUNAN WILAYAH METROPOLITAN

Eman Rustiadi¹⁾

Dyah Retno Panuju²⁾, R. Sunsun Saefulhakim²⁾

Proses suburbanisasi merupakan proses global yang tengah berlangsung di berbagai metropolitan dunia. Wilayah Jabotabek mengalami proses suburbanisasi dengan berbagai keunikan dan kecenderungan yang berimplikasi khusus terhadap wilayah lainnya secara nasional. Selain wilayah Jabotabek, di Indonesia beberapa kawasan metropolitan tengah dan akan mengalami proses yang serupa. Melalui telaahan mengenai proses suburbanisasi di Jabotabek diharapkan dapat diambil suatu pelajaran penting sebagai bahan mengantisipasi kecenderungan-kecenderungan serupa di wilayah-wilayah lainnya agar dapat dihindarkannya kerusakan-kerusakan dan berbagai kelemahan-kelemahan sistem kebijakan dan manajemen pembangunan wilayah.

Telaah khususnya dikhususkan pada periode tahun 1980-2000 serta mengkaji berbagai dampak yang diakibatkannya, baik terhadap kota Jakarta, kawasan di sekitarnya hingga dampaknya secara nasional. Selanjutnya dengan melihat kecenderungan-kecenderungan global serta perbandingan di beberapa negara, khususnya dengan Tokyo Metropolitan dikembangkan suatu arahan kebijakan pembangunan. Penelitian difokuskan pada Wilayah Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi) dan target akhir dari studi ini adalah tersusunnya gambaran tentang kecenderungan proses suburbanisasi di Wilayah Jabotabek sebagai implikasi dari berbagai faktor-faktor yang mempengaruhinya serta prediksi berbagai permasalahan-permasalahan lingkungan, sosial dan ekonomi yang ditimbulkannya yang disajikan secara kuantitatif dan spasial (dengan memanfaatkan teknologi GIS). Selanjutnya studi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan konsep arah kebijakan pembangunan wilayah metropolitan Jabotabek.

Pada tahapan tahun pertama penelitian ditujukan untuk: (1) Melakukan kajian historis proses urbanisasi Kota Jakarata dan wilayah sekitarnya, dilanjutkan dengan analisis kecenderungan proses suburbanisasi di Jabotabek selama ini, khusus pada periode tahun 1980-2000, dan (2) kajian global dan perbandingan kecenderungan suburbanisasi di negara-negara lainnya melalui telaahan literatur khususnya hasil studi banding dengan Tokyo Metropolitan. Pada tahun kedua penelitian ditujukan untuk: (1) Melakukan prediksi kecenderungan proses suburbanisasi masa depan di wilayah Jabotabek serta menelaah keterkaitan dan faktor-faktor penentu utama kecenderungan suburbanisasi, dan (2) Mengembangkan arahan-arahan kebijakan pembangunan wilayah Jabotabek sebagai bentuk interaksi sinergis kawasan perkotaan dan perdesaan yang optimal dan berkelanjutan.

Kajian dilakukan dengan menelaah berbagai aspek urbanisasi-suburbanisasi yakni: Pendekatan Penelitian dan Teknik Analisis dalam studi ini terdiri atas: (1) Analisis Kecenderungan Perkembangan secara Temporal dan Spasial, (2) Analisis Struktur

¹⁾Ketua Peneliti (Staf Pengajar Departemen Tanah, Faperta-IPB); ²⁾Anggota Peneliti

Keterkaitan antar Faktor-faktor Penentu Urbanisasi-Suburbanisasi, (3) Analisis Tipologi Wilayah, dan Analisis Pergeseran Struktur Perkembangan Aktivitas dan Spasial Wilayah.

Pertumbuhan penduduk Kota Jakarta sebagaimana pada umumnya fungsi pertumbuhan mendekati model *saturation function* (fungsi huruf “S”). Kota Jakarta mengalami puncak pertumbuhannya di tahun 1970-an, sejak itu secara gradual mengalami perlambatan pertumbuhan. Di tahun 2000-an, tingkat pertumbuhannya telah mencapai tingkat kejenuhan. Secara internal, di dalam Kota Jakarta sendiri, laju pertumbuhan penduduk berlangsung secara tidak merata. Dalam tiga dekade, kepadatan penduduk senantiasa meningkat dari tahun ke tahun kecuali untuk wilayah Jakarta Pusat, dan Jakarta Selatan justru memperlihatkan penurunan.

Konsentrasi pertumbuhan aktivitas sosial ekonomi di Jakarta dan wilayah sekitarnya menarik banyak penduduk, khususnya dari wilayah perdesaan menuju ke kota metropolitan. Seluruh kabupaten di seputar kota Jakarta mengalami peningkatan. Dalam periode 1971-1980, terjadi pertumbuhan secara gradual pertumbuhan penduduk dari kota Jakarta ke daerah suburnannya. Dalam periode 1980-1995, pertumbuhan penduduk Jakarta dari wilayah Jabotabek melampaui pertumbuhan penduduk kota Jakarta. Sejak sekitar tahun 1990-an jumlah migrasi ke luar kota Jakarta (*out-migration*) sudah melampaui jumlah migrasi ke dalam (*in-migration*) Kota Jakarta.

Migrasi masyarakat yang berasal dari Kota Jakarta ke pinggiran kota menyebabkan meluasnya perkembangan kawasan permukiman di pinggiran Kota Jakarta (suburban). Namun gelombang perpindahan tempat tinggal ke pinggiran perkotaan yang tidak diimbangi dengan penyediaan lapangan kerja menyebabkan ketergantungan masyarakat yang tinggal dan pindah ke suburban untuk tetap bekerja di Kota Jakarta melalui fenomena *commuting*. 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, di kawasan suburban, disamping berkembangnya kawasan permukiman baru, berkembang pula kawasan-kawasan industri manufaktur yang juga mengkonversi lahan-lahan pertanian. Dengan demikian, suburbanisasi di Jabotabek terutama berkembang akibat meluasnya kawasan permukiman dan industri.

Tokyo Metropolitan dan Jabotabek memiliki karakteristik yang berbeda dilihat dari sebaran spasial penduduk menurut struktur pekerjaannya. Di Jabotabek, sebaran penduduk bekerja di sektor sekunder dan tersier cenderung terkonsentrasi di pusat metropolitan (Kota Jakarta), sebaliknya di Tokyo Metropolitan penduduk bekerja tersebar di seluruh kawasan mendekati sebaran penduduk bekerja di sektor primer. Hal ini menunjukkan kawasan suburban Tokyo Metropolitan sangat dicirikan oleh adanya aktivitas sektor industri dan jasa yang cukup tinggi. Tokyo Metropolitan juga memiliki sebaran kawasan permukiman sangat tersebar secara spasial melebihi sebaran lahan sawah, sedangkan di Jabotabek sawah tersebar di daerah-daerah yang paling jauh dari CBD.

Melalui model perluruhan spasial yang dikembangkan di dalam studi ini, kawasan perkotaan yang bersifat kontinum perkotaan dari pusat perkotaan ke arah perdesaan di kawasan Jabotabek dapat dimodelkan dan dapat digunakan untuk peramalan kecenderungan dan kecepatan pergeseran atau ekspansi kawasan perkotaan di masa yang akan datang. Dalam kurun waktu 1992 sampai 2000, dalam radius jarak sampai jarak 10 km dari Monas terbentuk pola penurunan kepadatan penduduk tetapi rasio lahan urban mengalami kenaikan. Pola kepadatan maupun rasio urban naik signifikan pada kawasan radius 15-40 km, karena merupakan lokasi tujuan migrasi (kawasan tujuan suburbanisasi). Beda gradien kepadatan penduduk tahun 1992 lebih besar 0.021 dari tahun 2000, mengindikasikan pola penurunan kepadatan penduduk di pusat kota dan semakin padat ke arah pinggiran. Suburbanisasi di kawasan ini pada periode 1992-2001 cenderung mengarah ke perilaku pemanfaatan ruang yang semakin memburuk (semakin boros atau tidak efisien). Semakin bertambah jarak dari pusat metropolitan semakin tinggi kecenderungan inefisiensi pemanfaatan ruang.

Para pendatang yang terus mengalir ke Jakarta masih didominasi masyarakat berpendidikan rendah (setingkat SD) dan berusia muda (angkatan usia kerja produktif). Keterbatasan lapangan kerja yang tersedia menyebabkan sebagian besar pendatang (migran) bekerja di sektor informal. Peluang pendatang (migran) mendapat pekerjaan cenderung lebih tinggi dibandingkan masyarakat setempat, akibatnya di dalam masyarakat lokal terus menghadapi peluang tidak bekerja lebih tinggi. Hal ini sesuai dengan kecenderungan dominasi jenis pekerjaan kaum migran yaitu sebagai tenaga produksi. Penduduk migran ternyata lebih rajin dalam bekerja yang diperlihatkan dengan proporsi bekerja kurang dari 35 jam seminggu lebih kecil dari non-migran.

Dari sisi kecenderungan pemanfaatan ruangan, perkembangannya, pusat (core) metropolitan kawasan Jabotabek cenderung terus bergeser menjadi pusat aktifitas-aktifitas sektor jasa yang menggeser aktifitas permukiman dan berimplikasi pada arus migrasi bersih negative (*net migration*). Di kawasan sekelilingnya, pola konversi lahan urban akibat pertumbuhan adalah DKI dan Bogor sebagian besar banyak berasal dari ladang/tegalan sedangkan Bekasi dan Tangerang lebih banyak dari sawah.

Secara umum Kawasan Jabotabek dapat dibagi atas empat tipologi wilayah, yakni pusat (core, Kota Jakarta) dan tiga zona kawasan hinterlandnya, zona 1, zona 2 dan zona 3. **Zone-1**, meliputi desa-desa dengan tipologi: penduduk yang padat dan infrastruktur utama baik, infrasekunder baik, dan akses paling baik, **Zone-2**, meliputi desa-desa dengan tipologi: penduduk cukup padat dan infrastruktur utama cukup baik, infrasekunder cukup baik, dan akses cukup baik, merupakan kawasan transisi perkotaan dan perdesaan (desa kota menurut konsep McGee, 1993). **Zone-3**, adalah desa-desa dengan tipologi: penduduk tidak padat dan infrastruktur utama kurang baik, infrasekunder kurang baik dan akses kurang baik. Berdasarkan indikator perumahan yang dibahas, secara umum dapat dikatakan bahwa tingkat kesejahteraan rumahtangga migran lebih tinggi dibandingkan rumahtangga non-migran.

Secara internal, kawasan-kawasan di Jabotabek terus mengalami spesialisasi pembangunan ke arah sektor-sektor tertentu. Jakarta pusat merupakan wilayah

dengan fokus aktifitas sektor jasa dan merupakan wilayah urban dengan tingkat kepadatan penduduk yang relatif tinggi. Dari sisi pendidikan penduduk Jakarta Barat secara proporsional mempunyai tingkat pendidikan masyarakat tertinggi. Masyarakat Jakarta Barat cenderung bergerak menuju aktifitas jasa formal. Jakarta Timur secara relatif mempunyai proporsi masyarakat dengan tingkat pendidikan rendah tertinggi dibandingkan dengan wilayah Jakarta lainnya. Sementara itu secara sektoral pada awalnya terdapat pergerakan menuju ke sektor jasa formal. Namun demikian pada periode akhir (1997-2000), justru bergerak kembali ke sektor industri dan pertanian.

Penduduk Jakarta Barat secara proporsional mempunyai tingkat pendidikan masyarakat tertinggi dibandingkan dengan penduduk wilayah Jakarta lainnya. Masyarakat Jakarta Barat cenderung bergerak menuju aktifitas jasa formal. Jakarta Timur secara relatif mempunyai proporsi penduduk dengan tingkat pendidikan rendah tertinggi dibandingkan dengan wilayah Jakarta lainnya. Jakarta Utara merupakan wilayah dengan proporsi masyarakat dengan aktifitas sektor industri dan pertanian tertinggi dibandingkan dengan wilayah Jakarta lain. Aktifitas masyarakat Jakarta Utara relatif konstan bergerak mengukuhkan diri pada aktifitas sektor industri dan pertanian.

Kota Bogor merupakan salah satu hinterland Jakarta dengan tingkat aktifitas sektor jasa formal tertinggi dibandingkan dengan hinterland lainnya. Proporsi tingkat pendidikan masyarakat relatif berimbang antara pendidikan tinggi dengan pendidikan rendah. Kabupaten Bekasi merupakan hinterland dengan proporsi aktifitas masyarakat di sektor industri dan pertanian tertinggi dibandingkan dengan yang lain. Pada periode akhir 1998-2000 proporsi pendudukan dengan tingkat pendidikan tinggi di Kabupaten Bekasi meningkat dengan sangat tajam. Pada periode 1992-1997 pergerakan aktifitas masyarakat Kabupaten Tangerang bergerak menuju aktifitas industri dan pertanian. Proporsi tingkat pendidikan masyarakat relatif konstan dan seimbang antara masyarakat berpendidikan tinggi dan tingkat pendidikan rendah.

Sebagai kawasan yang tengah mengalami proses suburbanisasi, sebagaimana belajar dari pengalaman proses suburbanisasi di berbagai negara yang telah mengalami proses suburbanisasi, berbagai langkah perencanaan dan tindakan pembangunan perlu diantisipasi: (i) Mencegah kecenderungan pengembangan metropolitan yang terlalu meluas dan berkepadatan rendah, terfragmentasi (fenomena *galactic metropolis*) dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya melalui: a) Revitalisasi pusat-pusat aktifitas sosial-ekonomi di kota Jakarta, dan b) Pengendalian alih fungsi lahan di kawasan Botabek, (ii) Meminimalisasi kecenderungan-kecenderungan berkembangnya fenomena "*gated*" community, komunitas-komunitas '*privatopia*' atau *private interest* atau *privacy* yang berlebihan, dan lain-lain. Untuk itu perencanaan tata ruang kawasan suburban sangat perlu memperhatikan sisi-sisi sosial kelembagaan masyarakat, dan mencegah terpinggirkannya masyarakat penduduk asli oleh kehadiran pendatang-pendatang dari perkotaan; (iii) Mengendalikan proses alih fungsi lahan yang mengkonversi kawasan-kawasan yang memiliki fungsi-fungsi ekosistem, dan (iv) Secara makro (nasional), kecenderungan urbanisasi berlebih (*over-urbanization*) ke Metropolitan Jabotabek.