

# KEBIJAKSANAAN PENGARAHAN MOBILITAS PENDUDUK DALAM MENGHADAPI MEGA URBAN DAN KOTA KECIL DI INDONESIA

Oleh Haryono Suyono\*

### Perkembangan Penduduk Perkotaan

Sering dikemukakan, bahwa persebaran penduduk di Indonesia timpang, tidak seimbang antara jumlah penduduk di Jawa, Madura, Bali dan Lombok (JAMBAL) dengan di pulau lain. Oleh karenanya, salah satu kebijaksanaan kependudukan dalam PJPT II adalah mengarahkan mobilitas penduduk agar persebarannya ideal.

Pada awal PJPT I, kependudukan kerap dilihat sebagai permasalahan pelik. Dari berbagai dimensi, terlihat betapa besar permasalahan dihadapi. Secara ringkas, permasalahan kependudukan saat itu digambarkan dalam lima pokok:

1. Jumlah yang besar, bahkan saat itu termasuk lima besar di dunia;
2. Tingkat pertumbuhan tinggi, karena tingkat kelahiran dan kematian tinggi. Artinya, jika tingkat kematian ditangani, maka pertumbuhan penduduk justru akan lebih tinggi lagi;
3. Ketimpangan perbandingan penduduk perkotaan dan pedesaan, terlalu banyak penduduk di bidang pertanian yang mengesankan kita tidak akan pernah jadi masyarakat modern di dunia;
4. Perbandingan kepadatan penduduk yang timpang antara Jawa-Bali dan luar Jawa-Bali. Artinya, Jawa dan Bali tetap padat dan bisa memberi tekanan terhadap pembangunan yang dilakukan di pulau tersebut;
5. Kondisi sosial-ekonomi penduduk yang rendah, ditunjukkan tingkat pendidikan dan kesehatan rendah dan kemampuan penduduk yang kurang menguntungkan pembangunan.

Pembangunan bidang kependudukan di Indonesia mulai menampilkan hasil menarik setelah

melalui berbagai tahapan kebijaksanaan pembangunan. Kesadaran dan tanggungjawab masyarakat dalam mengatasi masalah kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera makin meningkat. Hal ini ditunjukkan dengan berbagai perubahan ciri kependudukan di Indonesia.

Dengan gerakan KB yang gencar, ternyata tingkat kelahiran berhasil diturunkan dengan drastis. Tingkat kematian pun menurun tajam. Perubahan tersebut menjadikan pertumbuhan penduduk menurun dan makin mendekati angka pertumbuhan penduduk seimbang.

Ciri lain yang menonjol adalah proporsi penduduk yang dapat disebut sebagai penduduk *urban* di Indonesia. Jumlah penduduk yang tinggal di perkotaan selama dua dekade terakhir, meningkat dari sekitar 22% (1980) menjadi 31% (1990). Sementara jumlah penduduk pedesaan mengalami *stagnasi*, bahkan menurun yang menandakan masyarakat pedesaan berubah menjadi masyarakat perkotaan.

Perkembangan jumlah penduduk perkotaan ini ternyata bukan semata karena penduduk pedesaan pindah ke kota, tapi juga karena perkembangan kota yang semula pedesaan. Kota-kota tumbuh secara vertikal maupun horizontal. Perkembangan horizontal menyebabkan kawasan pinggiran atau pun memunculkan kota baru di sekitar kota induk. Beberapa kota-raya (metropolitan) tumbuh, bahkan Jakarta sedang bergerak menjadi kota raksasa (*mega-city*), yang gejalanya akan menyatu dengan kota-raya di sekelilingnya menjadi perkotaan jaya-raya (*mega-urban*). Kecenderungan perkembangan ini patut diwaspadai.

\*Menteri Negara Kependudukan

## Urbanisasi di Pulau Jawa

Pertambahan proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan melalui proses urbanisasi merupakan gambaran perkembangan dunia. Pada 1991 WHO meramalkan, bahwa pada tahun 2000 sekitar 51,1% dari 6,3 milyar penduduk dunia akan tinggal di perkotaan. Sekitar 46% penduduk perkotaan pada 1990 tinggal di kota besar berpenduduk 500.000 atau lebih, dan seperlimanya tinggal di perkotaan berpenduduk lebih dari 1 juta jiwa.

Penduduk perkotaan akan bertambah terus sejalan dengan pertumbuhan penduduk. Dengan demikian, tuntutan kebutuhan fasilitas perkotaan bertambah pula. Tambahan volume fasilitas perkotaan akan sangat berpengaruh terhadap keadaan dan perkembangan fisik kota bersangkutan. Dari jumlah penduduk yang besar, meski laju pertumbuhan alami telah berhasil ditekan ke tingkat yang rendah, secara absolut pertambahan jumlah penduduk tetap berpengaruh atas perkembangan fisik kota.

Pulau Jawa yang menarik bagi para migran tidak lepas dari peran Jakarta sebagai ibukota negara, pusat kegiatan pemerintah juga pusat kegiatan ekonomi, sehingga oleh para pendatang dianggap memberi banyak kesempatan kerja, banyak peluang berusaha dan upah lebih tinggi. Faktor lain yang tidak kalah penting, adalah anggapan Jawa sebagai pusat pendidikan tinggi sehingga banyak didatangi migran.

Jakarta cenderung berkembang ke arah kota raksasa (*mega-city*). Gejala itu tampak jelas dengan perkembangan keruangan wilayah antara Jakarta dan Bekasi, Bogor dan Tangerang, sehingga secara fisik wilayah terbangun Jabotabek cenderung menjadi perkotaan jaya-raya.

Meski proporsi jumlah penduduk Pulau Jawa menurun, jumlahnya yang besar tetap perlu mendapat perhatian khusus. Upaya yang perlu dikembangkan adalah merangsang migrasi spontan dari Pulau Jawa, tanpa mengabaikan upaya transmigrasi umum yang disempurnakan. Migrasi keluar Pulau Jawa akan terjadi dengan sendirinya ke arah pusat-pusat pembangunan di luar Jawa seperti telah terbukti di berbagai tempat, termasuk ke arah kawasan timur Indonesia. Program ini sekarang didorong serta dikembangkan sebagai program transmigrasi swakarsa mandiri.

Perkembangan perhubungan ternyata telah meningkatkan mobilitas penduduk dan derajat inte-

grasi antarwilayah. Arah arus perpindahan penduduk ke kawasan timur Indonesia perlu dirangsang lebih giat. Migrasi keluar Jawa dapat ditingkatkan dengan membuka peluang pembangunan di Kalimantan, Sulawesi, Irian Jaya dan pulau lain. Pengembangan ini dapat dirangsang dengan memberi kesempatan dan dorongan penduduk yang mempunyai profesi berbeda serta dibutuhkan dalam pembangunan yang serba muka untuk pindah ke daerah-daerah tersebut. Ini diperlukan untuk menyusun struktur kependudukan baru yang menguntungkan pembangunan dengan orientasi pasar, antarpulau, nasional dan internasional.

## Perkembangan Jabotabek, Purwasuka, Bandung Raya

Perkembangan wilayah Jawa Barat, khususnya sekitar Jakarta sungguh menakjubkan. Polarisasi pembangunan pada kota besar tertentu mempercepat proses urbanisasi dan berkaitan erat dengan perkembangan investasi di kota tersebut. Perkembangan Jakarta telah 'melimpah ke' atau 'dimanfaatkan' oleh sekitarnya, karena sudah tak tertampung lagi atau karena kemungkinan keuntungan yang dapat dinikmati wilayah-wilayah tersebut.

Konsep metropolitan Jabotabek telah melahirkan kota raksasa, kota amat luas. Batas antara Jakarta dengan Bogor, Tangerang dan Bekasi sudah kabur. Empat wilayah kota ini sudah menjadi satu wilayah perkotaan.

Di sebelah timur, didapati wilayah kota-kota Karawang, Purwakarta dan Subang, yang juga disebut Purwasuka, kemudian dari Subang ke selatan ada Kota Bandung sebagai pusat kota-raya (metropolitan) Bandung Raya. Antara Bandung dengan Bogor terdapat kota sedang, Cianjur. Apabila disimak peta perkotaan tersebut, maka Jabotabek, Purwasuka dan Bandung Raya nyaris bersatu. Wilayah metropolitan ini sedang merayap menuju bentuk wilayah kota maha luas, perkotaan jaya-raya, *mega-urban*.

Dalam RUTR Wilayah Jabotabek diusulkan mengubah struktur tata ruang wilayah di sekitar Kota Jakarta. Usulan tersebut mencakup target dan penetapan daya tampung atau target jumlah penduduk yang direncanakan. Dengan demikian, ada perkembangan pesat di setiap kota sekitar Jakarta yang dituangkan secara formal dalam RUTR wilayah. Pusat-pusat yang direncanakan untuk berkembang paling pesat adalah

Serpong (dari 180.000 menjadi 800.000 jiwa), Kotif Tangerang (dari 620.000 jadi 850.000 jiwa), Cibinong (dari 100.000 menjadi 200.000 jiwa), Kodya Bogor (500.000 jadi 1.000.000 jiwa). Rencana ini menandakan akan terbentuk kota jaya raya, yakni Jakarta dan sekitarnya. Sementara jumlah penduduk Jakarta dirancang mencapai 12 juta jiwa, menjadi kota raksasa.

Tingkat urbanisasi Jabotabek dan sekitarnya selama dua dekade terakhir menunjukkan kecenderungan menaik tajam. Diperkirakan, tingkat urbanisasi rata-rata Jabotabek dan sekitarnya menjadi 34,7% pada tahun 2000.

Perkembangan ekonomi makro, nasional dan internasional mengakibatkan investasi di beberapa negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia, makin menarik. Lokasi investasi menarik di Indonesia, antara lain di Jawa Barat bagian utara, karena tersedia prasarana ekonomi yang relatif lengkap, di samping faktor jarak ke Jakarta. Laju pertumbuhan rata-rata penduduk di wilayah Botabek membuktikan daya tarik wilayah ini. Laju pertumbuhan yang tinggi tersebut lebih banyak disebabkan laju perkembangan migrasi akibat pembangunan di wilayah Jabotabek.

#### Urbanisasi WP di Jawa Barat di Sekitar Jakarta

WP	1971	1980	1990
Botabek	17,7	22,0	53,7
Bandung Raya	29,9	32,3	43,4
Purwasuka	10,7	11,2	28,0
Rata-rata Jabar	17,4	19,6	34,7

Sumber: Bappeda Tingkat I Jawa Barat

Pembangunan pesat diikuti pembangunan prasarana perhubungan menyebabkan faktor jarak tidak lagi menjadi persoalan. Oleh karenanya, tumbuh kawasan permukiman baru di pinggiran kota, atau kota baru di luar kota induk, atau memacu perkembangan kota sedang dan kecil di sekitar kota induk. Sementara itu, lahan penghidupan atau tempat mencari nafkah masih tetap berada di kota induk. Akibatnya, kegiatan ulang-alik atau nglaju terjadi dan menjadi pemandangan keseharian.

Rencana investasi industri yang telah memperoleh ijin prinsip dari Gubernur hingga 1991 telah mencapai luas 3.000 hektar di Tangerang, 3.000 di Bekasi, 13.000 hektar di Karawang dan 4.000 hektar di Purwakarta. Luas tersebut baru mencakup kawasan industri, belum termasuk pengembangan industri secara individual pada berbagai zona. Dengan anggapan bahwa 1 hektar kawasan industri akan membuka kesempatan kerja bagi 80 orang (RSTRP Jabar,

1992), maka akan terbuka 480.000 kesempatan kerja di WP Botabek dan 1.408.000 kesempatan kerja di WP Purwasuka.

Menurut rencana pembangunan Jabotabek, sesuai dengan Inpres Nomor 13/1976, tata jengjang kota-kota utama di wilayah Jabotabek tersaji pada tabel di halaman berikut.

#### Laju Pertumbuhan Penduduk Rata-rata di Wilayah Botabek

Wilayah	Laju Pertumbuhan
DKI Jakarta	
Kabupaten Tangerang	10,47%
Kabupaten Bekasi	11,50%
Kabupaten Bogor	4,83%

Sumber: BPS, 1990

#### Peranan Kota Sedang dan Kota Kecil di Wilayah Kota-Raya

Selama PJPT I, mobilitas penduduk Indonesia cenderung meningkat yang merupakan indikator keberhasilan pembangunan, jarak antarwilayah mulai kurang berarti dan dirasakan makin dekat berkat kemajuan perhubungan (angkutan dan komunikasi), sehingga integrasi wilayah dapat diharapkan makin kuat. Mobilitas penduduk yang meningkat pesat, memacu perkembangan dan pertumbuhan kota-kota sedang dan kecil.

Perkembangan kota-kota sedang dan kecil di wilayah kota-raya mempunyai arti penting secara fisik, sosial maupun ekonomi. Kota-kota ini telah berfungsi dan berperan sebagai batu loncatan para migran, pembendung arus migrasi ke kota, menjadi hunian para penglaju dan penampung limpahan pembangunan kota induk.

Perkembangan ekonomi secara makro juga telah membuka kesempatan kerja luas, tidak hanya di sektor industri, tetapi juga di sektor jasa dan pelayanan lainnya seperti pramuniaga, pramuboga, salon, pariwisata, perangkutan dan lainnya. Penghasilan karyawan di kota rata-rata lebih tinggi dibanding petani di desa.

#### Migrasi Desa-Kota

Harus diakui, bahwa perpindahan penduduk desa ke kota berdampak positif, di samping juga negatif. Pada masa revolusi industri di Eropa abad 18 dan 19, masuknya penduduk ke perkotaan dianggap sebagai rahmat, demi kemajuan industri dan peningkatan pendapatan kota secara mikro dan pendapatan negara secara makro. Banyak ahli ekonomi memandang, bahwa urba-

## Usulan Tata Jenjang dan Fungsi Kota-kota di Wilayah Jabotabek Tahun 2005

Wilayah Adm.	Jenjang	Jumlah Penduduk x1000	Fungsi
DKI Jakarta	Ibukota Negara, pusat pertumbuhan nasional	12.000	Pusat administrasi pemerintahan, perdagangan regional dan pelayanan jasa utama di Indonesia
Kodya Bogor dan sekitarnya	Pusat pertumbuhan primer	1.000	Kodya, pusat pendidikan dan penelitian pertanian, industri sedang & kecil, perdagangan regional, pelayanan jasa perkotaan dan pariwisata
Kabupaten Bogor	Desa-desa	3.870	
Kotif Tangerang	Pusat pertumbuhan primer	850	Ibukota Kab. Tangerang, pusat industri, pendidikan, perdagangan regional, pelayanan jasa dan pusat angkutan udara
Kota Bekasi	Pusat pertumbuhan primer	500	Ibukota Kab. Bekasi, pusat perdagangan regional dan jasa, pendidikan
Kotif Depok	Pusat pertumbuhan primer	400	Pusat pendidikan, permukiman, pelayanan, industri rumahan dan pariwisata
Serpong	Pusat Pertumbuhan primer	800	Pusat pemerintahan, penelitian, pengembangan pendidikan, permukiman
Cibinong	Pusat pertumbuhan primer	200	Ibukota Kab. Bogor, pusat pelayanan jasa dan industri

Sumber:

konsep Lampiran Rancangan Keputusan Presiden RI tentang RUTR Wilayah Jabotabek; dikutip dari LP-ITI, 1993; II-11

urbanisasi merupakan syarat utama bagi perkembangan ekonomi. Sulit dibayangkan, apakah pertumbuhan ekonomi dan kemajuan industri di Eropa akan begitu cepat prosesnya seperti keadaan sekarang seandainya tidak ada urbanisasi, dalam arti migrasi desa-kota.

Arus perpindahan penduduk desa ke kota terjadi pula di Indonesia. Hal ini masih harus dimanfaatkan secara positif, dengan mengimbangnya dengan perluasan kesempatan kerja di sektor industri maupun di sektor jasa atau kesempatan membuka usaha sendiri. Jika tidak, maka bisa terjadi ketimpangan dengan timbulnya pengangguran dan akibat sampingan lain. Kita harus segera mendorong pemerintah daerah, termasuk anggota masyarakat, untuk membangun tempat bekerja dan fasilitas kota sehingga aliran perpindahan penduduk itu, secara langsung atau tidak langsung, ikut serta membangun kota dan memungkinkan pembangunan kota atau menambah jumlah kota Indonesia lebih banyak lagi.

Selama ini, urbanisasi dituduh sebagai salah satu biang kesemrawutan perkotaan, akibat terlalu sempit memandang urbanisasi hanya dari aspek migrasi saja. Oleh karenanya, urbanisasi hendaknya tidak dilihat dari sisi persoalan saja, tapi lebih sebagai 'peluang'. Para migran diharapkan dan didukung masuk kota untuk hidup dan belajar selama kurun waktu tertentu. Setelah lima atau sepuluh tahun, mereka didorong dan diberi bantuan untuk kembali/dikembalikan

ke desa asal atau desa lain dengan berbekal pengetahuan, keterampilan dan pengalaman yang menguntungkan tempatnya yang baru. Daerah perkotaan hendaknya menjadi pusat pendidikan dan latihan alih-teknologi dan kemudian mendorong mereka kembali ke tempat tinggal yang belum menjadi kota. Pemerintah mengembangkan prasarana di perdesaan untuk perkembangan kota baru tersebut. Pengembangan di kota adalah dalam rangka mengembangkan lembaga dan pranata belajar.

Jika kita menerapkan pendekatan ini, ledakan perkotaan --yang akan tetap menjadi masalah (isu) masa mendatang-- akan diterima secara wajar denganantisipasi positif. Pertumbuhan penduduk perkotaan di Indonesia, dengan laju pertumbuhan 6-7% per tahun --tujuh sampai delapan kali lebih cepat dibanding laju pertumbuhan penduduk perdesaan-- akan dihadapi secara sederhana sebagai isyarat pembangunan yang sehat.

Urbanisasi juga berdampak pada peningkatan tuntutan kebutuhan pokok seperti makanan, energi, air baku dan perumahan. Tuntutan ini menciptakan berbagai peluang temuan untuk memajukan pusat-pusat kegiatan kota, kegiatan perdagangan dan pelayanan, yang menguntungkan wilayah sekitarnya. Batas perkotaan niscaya akan meluas sampai ke perdesaan dan meningkatkan taraf hidup penduduk setempat.

Strategi ini akan meliputi pengembangan kota sedang dan kecil, serta pusat-pusat hunian. In-

pres khusus pembangunan desa, peningkatan jaringan jalan, pembangunan pasar desa, pemberantasan kemiskinan penduduk perdesaan, pemberian kredit pemilikan atau perbaikan rumah; dan mendapat dukungan dari tokoh dan pemimpin masyarakat adalah cara-cara untuk ikut mendorong tumbuhnya kota-kota baru yang semula desa tersebut.

### **Pengembangan Kota Sedang dan Kota Kecil**

Besarnya arus migrasi masuk kota menimbulkan banyak persoalan bagi perkotaan yang menjadi tujuan para migran. Perilaku masyarakat yang baru menjadi masyarakat perkotaan tidak segera berubah. Umumnya masih membawa kebiasaan dan perilaku desa yang dalam banyak hal kemudian menimbulkan persoalan serius di perkotaan. Kebiasaan yang tidak berakibat apa-apa di desa, seperti membuang kulit buah-buahan di jalanan, bisa merugikan lingkungan bila dilakukan di kota. Kota sedang dan kota kecil dapat menjadi wahana peralihan dan belajar, agar mereka ikut merasakan juga membangun suatu kota baru dengan kebiasaan modern.

Kemerosotan mutu lingkungan hidup, tumbuhnya kawasan kumuh, kemacetan lalu lintas, pengangguran, adalah beberapa masalah umum di kota-kota besar mana pun. Kota-kota yang tadinya merupakan hunian nyaman dengan taman-taman kota yang indah dan tersebar di berbagai penjuru kota, berubah menjadi kota semrawut dan tidak lagi nyaman. Gelandangan makin banyak, kerusakan dan kejahatan meningkat, lingkungan makin tidak tenang, pencemaran dan ketidaknyamanan kota lainnya; ironisnya, arus migrasi masuk tetap tinggi.

Guna menekan derasnya arus penduduk dari desa ke kota, maka pola pembangunan yang berorientasi perdesaan perlu lebih digalakkan. Dengan kata lain, lebih banyak memasukan fasilitas perkotaan ke daerah perdesaan yang dengan demikian akan meningkatkan kesejahteraan perdesaan dan pada gilirannya akan mengurangi arus migrasi masuk ke perkotaan. Dengan demikian, urbanisasi tetap akan meningkat namun bukan dalam arti pindahnya pendu-

duk desa ke kota, melainkan dalam arti meng-kota-kan desa.

Meng-kota-kan desa tersebut tidak harus berarti mengubah rona desa menjadi kota, bahkan sejauh mungkin rona desa tetap dilestarikan atau diupayakan agar jangan terlalu banyak berubah. Desa yang 'ngotani' tidak berarti terdiri atas bangunan-bangunan beton, tetapi desa yang kehidupan dan penghidupan masyarakatnya setaraf kota; bukan sebaliknya, yaitu yang 'ndesani'. Dengan cara ini, maka perluasan kawasan terbangun kota dapat dibatasi, tidak mekar terus tanpa batas. Apabila tidak, maka meluasnya perkotaan yang sambung-menyambung akan menjelma menjadi kota-jaya-raya, bahkan Jawa menjadi pulau kota.

Perencanaan wilayah terpadu hendaknya menjadi perencanaan kota. Perencanaan kota tidak berdiri sendiri, tetapi harus mencakup perencanaan daerah pengaruhnya. Perlu ditetapkan daya tampung suatu kota untuk membatasi agar kota tidak bertambah luas secara tidak terbatas. Memang benar bahwa urbanisasi tak dapat di beri batasan secara tepat; tidak ada rumus matematika yang menentukan suatu batas tertentu sampai di mana kota-kota tidak boleh dikembangkan lagi. Tidak ada batas tertentu mengenai ukuran atau besarnya suatu kota sepanjang ia dapat berkembang ke luar desa dan ke atas (horizontal dan vertikal) dan pertumbuhan sektor industri dan jasa mampu menyerap sejumlah besar pekerja baru.

Industrialisasi perdesaan sudah terbukti mampu meredam arus migrasi masuk ke kota besar tanpa menghambat urbanisasi itu sendiri. Ada delapan faktor pendorong terjadinya urbanisasi, dengan urutan sebagai berikut: kemajuan di bidang pertanian, industrialisasi, potensi pasaran, peningkatan kegiatan pelayanan, kemajuan perangkutan, tarikan sosial dan kultural, kemajuan pendidikan, pertumbuhan penduduk alamiah. Persoalannya adalah, dalam menetapkan pilihan jenis industri yang berwawasan lingkungan, di samping berorientasi pada penduduk untuk siapa pembangunan itu dilaksanakan. Agro-industri dan atau agrowisata barangkali adalah jawaban yang mungkin mengena bagi negara berkembang seperti Indonesia.