

## **KECENDERUNGAN DAN TANTANGAN URBANISASI DI INDONESIA**

**Sonny Harry B Harmadi (Kepala Lembaga Demografi FEB UI)**

**Chotib (Staf Peneliti Tetap Lembaga Demografi FEB UI)**

Urbanisasi, yang mengukur perubahan komposisi penduduk menurut tempat tinggal, penting diamati sebagai bagian dari dinamika penduduk. Dalam sejarah kehidupan peradaban manusia, untuk pertama kalinya terjadi gelombang urbanisasi terbesar di tahun 2008. Pada saat itu, lebih dari setengah penduduk dunia tinggal di kota menengah dan kota-kota besar. Menjelang tahun 2030, angka ini diramalkan akan semakin membengkak menjadi hampir 5 milyar jiwa (dimana jumlah penduduk dunia diproyeksikan mencapai 8,2 milyar jiwa), sebagian besar tinggal di benua Afrika dan Asia. Sementara itu, kota-kota yang berskala *mega-city* menjadi pusat perhatian publik yang memperlihatkan pertumbuhan kota-kota baru berskala kecil maupun menengah, sebagai respons atas besarnya perubahan yang terjadi, meski dianggap memiliki sedikit sumber daya. (<http://www.unfpa.org/pds/urbanization.htm>)

### **Urbanisasi di Asia Pasifik**

Kota-kota di Asia Pasifik selalu dianggap menawarkan kesempatan bagi penduduknya untuk hidup lebih baik, dibandingkan jika mereka tetap tinggal di perdesaan. Argumen ini didasarkan pada alasan ketersediaan lapangan kerja, pelayanan publik, dan tingkat pendapatan lebih baik yang ditawarkan wilayah perkotaan. Dengan tata kelola pemerintahan yang dianggap relatif lebih baik, kota-kota dapat menyediakan layanan publik bagi warganya seperti bidang kesehatan, pendidikan, dan layanan-layanan lainnya secara lebih efisien karena skala ekonomi dan proksimitas.

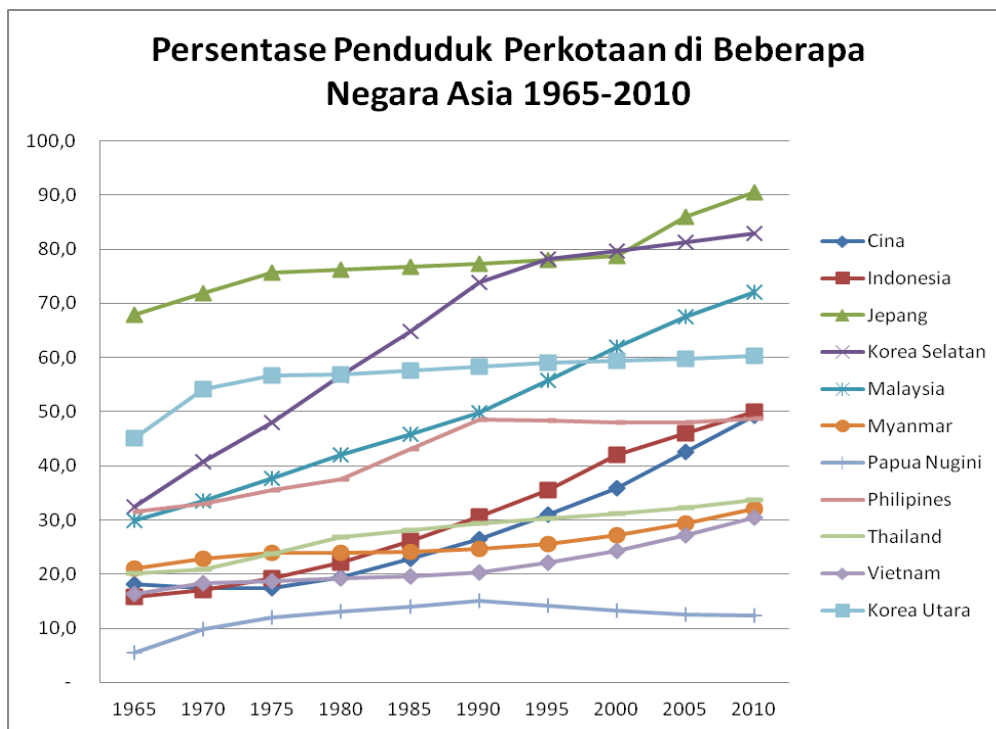
Menurut UNFPA (2014), pertumbuhan penduduk perkotaan di negara-negara Asia Pasifik umumnya lebih banyak disebabkan oleh penambahan alamiah (*natural increase*)—yaitu pertumbuhan karena adanya selisih antara jumlah kelahiran dan jumlah kematian. Meski demikian, kecepatan dan ukuran pertumbuhan perkotaan di wilayah ini sangat bervariasi antarwilayah. Langkah yang paling efektif untuk memperlambat laju pertumbuhan penduduk perkotaan tersebut ialah menurunkan angka kelahiran yang tidak dikehendaki baik di daerah perkotaan maupun perdesaan. Menurunkan angka kemiskinan, pemberdayaan

perempuan, dan penyediaan layanan kesehatan reproduksi yang berkualitas merupakan faktor-faktor yang dapat memengaruhi penurunan angka kelahiran tersebut.

Dari data yang ada di belahan berbagai dunia, tidak dapat dipungkiri bahwa angka kelahiran lebih rendah di daerah perkotaan daripada perdesaan. Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa banyak penduduk yang tinggal di daerah perkotaan merupakan kelompok muda (usia produktif) yang memiliki potensi untuk bertumbuh terus. Kurangnya akses penduduk perempuan terhadap informasi, layanan kesehatan reproduksi atau kontrasepsi berakibat pada angka kelahiran yang lebih tinggi.

Selain angka kelahiran, komponen demografi yang memiliki kontribusi signifikan terhadap angka urbanisasi adalah migrasi, sebagai reaksi sikap manusia atas persoalan-persoalan yang muncul di daerah asal seperti masalah sosial maupun kesempatan ekonomi. Degradasi lingkungan dan konflik sosial bisa jadi mengakibatkan perpindahan penduduk menuju daerah-daerah yang dianggap dapat memberikan harapan perbaikan kehidupan dan peningkatan status sosial ekonomi. Namun tidak jarang, di antara migran yang meninggalkan daerah asal tersebut tidak memiliki pilihan untuk tinggal di daerah-daerah yang tidak layak huni (daerah kumuh perkotaan), kurangnya akses terhadap perumahan dan sanitasi yang layak, serta aksesibilitas terhadap fasilitas pendidikan dan kesehatan yang pada gilirannya berdampak pada kemiskinan perkotaan.

Gambar 1 merupakan grafik yang memperlihatkan angka urbanisasi (persentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan) beberapa negara di Asia. Dari gambar tersebut terlihat Jepang merupakan negara dengan angka urbanisasi tertinggi di Asia dari waktu ke waktu. Setelah Jepang, Korea Selatan menempati urutan kedua di tahun 2010, walaupun di tahun-tahun sebelumnya menempati urutan ke-3 setelah Jepang dan Korea Utara. Dari gambar tersebut juga terlihat posisi Indonesia dalam hal urbanisasi di antara negara-negara lain di Asia. Hal yang menarik dari posisi Indonesia ialah naiknya peringkat Indonesia dari yang sebelumnya menempati urutan ke-8 dan di tahun 2010 tingkat urbanisasi Indonesia menempati urutan ke-5 setelah Jepang, Korea Selatan, Cina, dan Korea Utara.



Gambar 1 Persentase Penduduk Perkotaan di Beberapa Negara Asia Tahun 1965–2010

**Sumber:** Kuswartojo (2014).

Angka urbanisasi yang tinggi di atas 50 persen, umumnya menimbulkan masalah *urban sprawl* sebagai akibat adanya perpindahan penduduk dari daerah perkotaan yang mengalami keterbatasan lahan ke wilayah-wilayah pinggirannya. Wilayah pinggiran berkembang secara cepat menjadi wilayah perkotaan, sehingga batas ekonomi kota inti meluas hingga ke wilayah pinggiran kota. Di berbagai belahan dunia, fenomena *urban sprawl* muncul akibat tekanan penduduk kota inti, terutama pada pertengahan abad 20, pasca berakhirnya perang dunia II. Kota-kota di Eropa mengalami perluasan wilayah sekitar 78 persen pada pertengahan tahun 1950. Sementara itu, di Amerika Serikat, kota-kota mengalami kecenderungan yang sama di mana wilayah peri-urbannya hampir mencapai 60.000 km persegi pada periode 1980–1990. Di Cina, kota Wuxi dengan 6 juta penghuninya menduduki wilayah seluas 4.787 km persegi, atau sekitar empat kali lipat dari wilayah Kota New York (1.213 km persegi), dengan jumlah penduduk sekitar 8 juta orang. (<http://www.lafarge.com/contribute-better-cities/urban-insights/urban-insights-articles/urban-sprawl-understanding-global-challenge>)

Di Eropa dan Amerika Serikat, *urban sprawl* umumnya fenomena boros lahan dimana berisi wilayah permukiman dengan kepadatan rendah, rumah dengan anggota keluarga tunggal, khususnya yang berlokasi di wilayah suburban yang mengelilingi kota-kota inti. Sementara itu, di negara-negara yang baru maju dan negara-negara berkembang, tipikal *urban sprawl* memenuhi satu dari dua kecenderungan sebagai berikut: (1) Perumahan penduduk miskin dengan area yang sangat luas bergeser ke luar wilayah kota, seperti yang terjadi di Nairobi (Kenya), sebagai daerah permukiman kumuh terluas di Afrika, yaitu Kibera sebagai satu contoh; (2) Daerah permukiman dan perdagangan yang ekstensif dikombinasikan dengan daerah perkampungan yang berkembang untuk kelas menengah baru. Chongqing, Wuhan, Tianjin, dan banyak daerah-daerah perkotaan lainnya di Cina telah berkembang menjadi daerah perkampungan lebih dari 30 tahun (<http://www.lafarge.com/contribute-better-cities/urban-insights/urban-insights-articles/urban-sprawl-understanding-global-challenge#ixzz3AA0L6KHj>).

### **Pengertian Urbanisasi**

Terminologi urbanisasi seringkali didefinisikan secara beragam. Beberapa ahli mengungkapkan bahwa urbanisasi merupakan bagian dari migrasi. Namun tidak sedikit yang mendefinisikannya secara berbeda. Migrasi menjadi salah satu faktor yang menentukan jumlah dan komposisi penduduk serta menggambarkan fenomena redistribusi penduduk secara spasial di suatu wilayah (Shryock dan Siegel, 1976). Young *et. al.* (1980) dalam Setiawan (tanpa tahun) menjelaskan bahwa migrasi terbagi menjadi dua, yaitu migrasi internal dan migrasi internasional, di mana urbanisasi merupakan salah satu bentuk migrasi internal. Dalam konteks migrasi internal, urbanisasi umumnya dilandasi motif ekonomi untuk mencari kehidupan yang lebih baik dan bertahan hidup. Sehingga seringkali secara tradisional urbanisasi didefinisikan sebagai perpindahan penduduk dari desa ke kota.

Urbanisasi juga menunjukkan seberapa besar derajat kekotaan suatu wilayah atau negara. Maksudnya bahwa urbanisasi mencerminkan adanya perubahan situasi atau karakteristik dari yang bersifat perdesaan (*rural*) menjadi perkotaan (*urban*). Perubahan ini tercermin dari pola tata guna lahan, yang sebelumnya didominasi aktivitas pertanian atau aktivitas perdesaan lainnya menjadi lahan peruntukan aktivitas manufaktur, jasa atau ciri pemanfaatan lahan perkotaan lainnya, termasuk perubahan gaya hidup masyarakat yang menjadi bersifat perkotaan (Chotib, 1998). Secara tidak langsung hal tersebut menunjukkan

adanya transformasi sektoral yang dialami oleh suatu wilayah dimana hal tersebut mirip dengan gambaran teori pembangunan yang dijelaskan oleh Arthur Lewis.

Selain penjelasan sebelumnya, konsep urbanisasi tidak terlepas dari fenomena pertumbuhan perkotaan. Pertumbuhan kota bisa dimaknai sebagai pertumbuhan ekonomi kota dan juga bisa karena membesarnya penduduk kota. Pertumbuhan penduduk perkotaan tentu selain disebabkan adanya migrasi dari desa ke kota, juga akibat adanya penambahan penduduk secara alamiah (selisih kelahiran dan kematian), pengambilalihan (aneksasi) wilayah perdesaan oleh perkotaan dan reklasifikasi lahan di sekitar daerah pinggir sebagai wilayah urban. Dengan demikian, meskipun salah satu akibat migrasi terjadi penambahan jumlah penduduk perkotaan, namun terdapat sumber-sumber lain dari penambahan penduduk perkotaan.

### **Makna Wilayah Perkotaan**

Cohen (2003) menjelaskan bahwa dibutuhkan pemahaman yang tepat tentang definisi kota dan urbanisasi dalam studi-studi pembangunan pada umumnya, khususnya masalah perkotaan. Dalam tulisan tersebut dijelaskan bagaimana perubahan definisi yang dipakai dapat secara tiba-tiba mengubah status suatu negara dari yang sebelumnya bersifat perdesaan menjadi perkotaan. Selain itu, dalam melakukan analisis urbanisasi, terutama komparasi urbanisasi antarnegara, terdapat masalah karena perbedaan definisi perkotaan.<sup>1</sup> Menurut Tribudhi dan Said (2001), penggolongan suatu desa menjadi daerah perkotaan dan perdesaan sangat diperlukan untuk membandingkan secara spasial aspek-aspek kependudukan, sosial-budaya, dan ekonomi. Perbedaan antara desa yang tergolong perdesaan dan desa yang termasuk kategori perkotaan tidak hanya dicirikan oleh fisik lingkungan wilayah, tetapi juga ditunjukkan pula oleh perbedaan yang terlihat dari karakteristik sosial ekonomi penduduk serta aksesibilitas terhadap fasilitas perkotaan.

Di Indonesia sendiri, definisi perkotaan telah mengalami perubahan sebanyak empat kali sejak Sensus Penduduk 1961 hingga Sensus Penduduk 2000. Selalu ada perbaikan atau modifikasi definisi perkotaan setiap sensus penduduk dilakukan. Tribudhi dan Said (2001) memberikan pembahasan mendalam mengenai perubahan kriteria perkotaan di Indonesia.

---

<sup>1</sup> Setiawan (tanpa tahun) menyebutkan bahwa hal ini paling tidak telah disinggung dalam tulisan Petersen dan Petersen, 1986; Keban, 1996; Smith dan Nemeth, 1998; Nunung dkk., 2005).

Pada Sensus Penduduk 1961, perkotaan didefinisikan secara sangat sederhana. Sebuah desa termasuk kategori perkotaan, jika memenuhi salah satu dari tiga kriteria berikut: (1) desa itu masuk dalam wilayah kotamadya; (2) desa berada di ibu kota kabupaten; atau (3) lebih dari delapan puluh persen penduduk desa bekerja di luar sektor pertanian, meskipun lokasinya tidak berada di kotamadya maupun ibu kota kabupaten. Artinya bahwa sebuah desa dianggap masuk sebagai wilayah perkotaan hanya berdasarkan pertimbangan status administratif (posisi kewilayahan) dan mayoritas lapangan pekerjaan penduduknya saja.

Pada Sensus Penduduk 1971, definisi perkotaan disempurnakan dengan memasukkan aspek ada tidaknya fasilitas perkotaan. Sebuah desa dianggap sebagai perkotaan jika memenuhi salah satu kriteria ini: (1) desa tersebut berada di dalam kotamadya; (2) desa tersebut menjadi bagian dari ibu kota kabupaten; (3) lebih dari delapan puluh persen penduduknya bekerja di sektor non-pertanian; atau (4) lima puluh persen atau lebih penduduk desa bekerja di luar sektor pertanian dan memiliki setidaknya tiga fasilitas perkotaan, yaitu rumah sakit/klinik, sekolah, dan listrik.

Untuk Sensus Penduduk 1980 dan 1990, tiga variabel digunakan sebagai indikator utama dan diberi skor (Harmadi, 2014). Variabel kepadatan penduduk per km<sup>2</sup> diberi skor 1–10, mulai dari tingkat kepadatan penduduk kurang dari 500 orang per km<sup>2</sup> hingga 5.000 orang per km<sup>2</sup>. Pemberian skor 1–10 juga diberikan kepada variabel persentase penduduk yang bekerja di luar sektor pertanian, mulai dari kurang dari sama dengan 25 persen hingga di atas 95 persen. Indikator variabel fasilitas perkotaan mengalami penambahan, dari hanya tiga macam (1971) menjadi 18 macam. Dengan begitu, sebuah desa dikategorikan perkotaan jika memenuhi salah satu dari dua kriteria berikut: (1) desa memiliki akumulasi skor dari tiga indikator sebesar 21 atau lebih; atau (2) desa memiliki akumulasi skor dari tiga indikator antara 19–21, asalkan memenuhi syarat-syarat: (a) jarak dari desa ke desa terdekat yang tergolong perkotaan kurang dari 5 km, berdasarkan penilaian tim lapangan kondisi desa adalah perkotaan dan prospek perkembangan desanya sedang; atau (b) jarak dari desa ke desa terdekat yang tergolong perkotaan kurang dari 5 km, berdasarkan penilaian tim lapangan kondisi desa mendekati perkotaan dan prospek perkembangan desanya cepat (Harmadi, 2014).

Berbeda dengan sebelumnya, definisi perkotaan pada Sensus Penduduk 2000 dilakukan dengan menggunakan sistem penskoran (*scoring*) sesuai definisi Sensus Penduduk 1980 dan 1990 dengan beberapa perubahan penskoran. Jika suatu desa memiliki skor sama

dengan atau di atas 10, maka dikategorikan sebagai perkotaan, sedangkan desa dengan skor di bawah 10 dikategorikan sebagai perdesaan. Hasil Sensus Penduduk 2010 menunjukkan bahwa sekitar 49,8 persen penduduk Indonesia tinggal di perkotaan. Bandingkan dengan kondisi tahun 1971 yang hanya sekitar 15 persen. Jika definisi perkotaan tahun 1971 digunakan untuk tahun 2010, sudah pasti jumlah penduduk perkotaan akan jauh lebih besar lagi.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa definisi kota dari waktu ke waktu semakin ketat. Kota-kota besar akan terus berkembang dan sulit berubah menjadi kota kecil. Manfaat aglomerasi akan mendorong semakin terkonsentrasinya penduduk perkotaan hingga membentuk *megacity* (dengan jumlah penduduk suatu kota lebih dari sepuluh juta jiwa). Namun Cohen (2004) berpendapat bahwa pandangan tersebut keliru, karena yang akan terjadi ialah adanya penyebaran penduduk perkotaan di antara berbagai wilayah perkotaan dalam ukuran yang berbeda-beda, termasuk kota-kota pasar yang kecil (*small market towns*) atau pusat-pusat pemerintahan.

### **Perkembangan Pola Urbanisasi di Indonesia**

Kecenderungan urbanisasi di Indonesia yang dilihat dengan persentase penduduk yang tinggal di perkotaan menurut provinsi-provinsi di Indonesia dapat dilihat dari Tabel 1. Di sebagian besar wilayah Indonesia, urbanisasi bukan hanya tidak terbendung, namun terus melaju dengan sangat cepat. Hanya dalam rentang waktu empat puluh tahun, persentase penduduk perkotaan telah meningkat menjadi hampir separuh jumlah penduduk seluruh negara dari yang sebelumnya kurang dari seperlima populasi pada 1971. Akan tetapi gambar ini perlu dicermati lebih lanjut dengan memerhatikan perkembangan di masing-masing provinsi yang mengalami beragam kondisi urbanisasi.

Tabel 1 memperlihatkan persentase penduduk yang tinggal di perkotaan menurut provinsi: pada tahun 1971, 1980, 1990, 2000, dan 2010. Jumlah penduduk Indonesia menurut Sensus Penduduk 2010 adalah 237.641.326 jiwa (*sp2010.bps.go.id*), di mana hampir separuhnya tinggal di daerah perkotaan (49,79 persen). Dengan kata lain, tingkat urbanisasi di Indonesia menurut data Sensus Penduduk 2010 adalah sebesar 49,79 persen.<sup>2</sup> Tingkat

---

<sup>2</sup> Arriaga (tanpa tahun). *The Measurement of Urbanization and Projection of Urban Population*. International Union for the Scientific Study of Population. Tulisan ini memperlihatkan ukuran tingkat urbanisasi (*degree of*

urbanisasi yang cukup besar ini tampaknya merupakan kelanjutan dari tingkat urbanisasi pada tahun-tahun sebelumnya yang memperlihatkan perkembangan yang cukup berarti.

**Tabel ?.1** Persentase Penduduk yang Tinggal di Perkotaan menurut Provinsi di Indonesia, pada Tahun 1971, 1980, 1990, 2000, dan 2010

Provinsi	1971	1980	1990	2000	2010
Nanggroe Aceh Darussalam	8,4	8,94	15,81	27,99	28,1
Sumatera Utara	17,2	25,45	35,48	42,64	49,2
Sumatera Barat	17,0	12,71	20,22	28,93	38,7
Riau	13,3	27,12	31,67	43,30	39,2
Jambi	29,1	12,65	21,41	28,33	30,7
Sumatera Selatan	27,0	27,37	29,34	34,46	35,8
Bengkulu	11,7	9,43	20,37	29,42	31,0
Lampung	9,8	12,47	12,44	21,23	25,7
Bangka Belitung				43,02	49,2
Kepulauan Riau					82,8
DKI Jakarta	100,0	93,36	99,62	100,0	100,0
Jawa Barat	12,4	21,02	34,51	50,31	65,7
Jawa Tengah	10,7	18,74	26,98	40,19	45,7
DI Yogyakarta	16,3	22,08	44,42	57,64	66,4
Jawa Timur	14,5	19,60	27,43	40,88	47,6
Banten				52,17	67,0
Bali	9,8	14,71	26,43	49,74	60,2
Nusa Tenggara Barat	8,1	14,07	17,12	35,08	41,7
Nusa Tenggara Timur	5,6	7,51	11,39	15,46	19,3
Kalimantan Barat	11,0	16,77	19,96	26,39	30,2
Kalimantan Selatan	12,4	10,30	17,56	28,14	42,1
Kalimantan Tengah	26,7	21,35	27,06	36,22	33,5
Kalimantan Timur	39,2	39,84	48,78	57,75	63,2
Sulawesi Utara	19,5	16,76	22,78	36,64	45,2
Sulawesi Tengah	5,7	8,95	16,43	19,98	24,3
Sulawesi Selatan	18,2	18,08	24,53	29,62	36,7
Sulawesi Tenggara	6,3	9,34	17,02	21,05	27,4
Gorontalo				25,53	34,0
Sulawesi Barat					22,9
Maluku	13,3	10,84	18,97	25,22	37,1
Maluku Utara				30,71	27,1
Papua Barat					29,9
Papua	16,3	20,22	23,97	24,90	26,0
<b>Indonesia</b>	<b>14,8</b>	<b>17,4</b>	<b>30,90</b>	<b>42,43</b>	<b>49,8</b>

**Sumber:** BPS (1997); BPS (2001); *sp2010.bps.go.id*.

*urbanization*) dengan persentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan. Angka ini sangat umum digunakan dalam pengukuran tingkat kekotaan suatu daerah dalam kajian kependudukan.



Secara nasional, tampak terjadi peningkatan angka urbanisasi dari 14,8 persen pada tahun 1971 menjadi 17,4 persen pada tahun 1980. Angka ini terus meningkat menjadi 30,90 persen pada tahun 1990; 42,43 persen pada tahun 2000; dan 49,79 persen pada tahun 2010. Namun, data yang memperlihatkan tren urbanisasi ini harus dicermati dengan hati-hati mengingat definisi daerah perkotaan antarwaktu di Indonesia tidak selalu sama. Sejak sensus penduduk tahun 1961 hingga sensus penduduk tahun 2010 telah terjadi beberapa kali perubahan konsep/definisi perkotaan. Adanya perbedaan konsep/definisi ini tentunya akan memberikan implikasi terhadap analisis urbanisasi dan pada gilirannya terhadap kesimpulan dan kebijakan yang tidak tepat.

Dalam bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa urbanisasi tidak dapat dilepaskan dari perbedaan-perbedaan aktivitas ekonomi utama antardaerah dalam suatu negara. Perbedaan-perbedaan itu sendiri dapat disebabkan oleh berbagai macam faktor, seperti kekayaan sumberdaya alam dan ketersediaan infrastruktur fisik, terutama fasilitas pengangkutan dan komunikasi.

Mengamati urbanisasi di tingkat provinsi, ada dua kecenderungan umum yang dapat disimpulkan: 1) memiliki karakteristik khusus, yaitu cenderung terjadi di Indonesia bagian barat, utamanya di Pulau Jawa dan migrasi perdesaan ke perkotaan memegang peranan penting dalam kontribusinya meningkatkan angka urbanisasi (Firman, 2012).

Dalam sebuah kajian dengan analisis runtut waktu (*time series*) Lewis (2014) mendapati bahwa urbanisasi di Indonesia berbanding lurus dengan pertumbuhan ekonomi. Ini berarti bahwa di tingkat nasional, pertumbuhan ekonomi akan mendorong terjadinya urbanisasi. Dengan menggunakan rentang waktu 1960 hingga 2009, hasil estimasi yang diperoleh menunjukkan kecenderungan jangka panjang. Berkenaan dengan jangka waktu tersebut, terjadinya dua kali perubahan penting (*structural breaks*) pada 1968 dan 1997 perlu diperhitungkan. Analisis runtut waktu dalam studi ini, berdasarkan estimasi parameter-parameter *error correction*, dapat digunakan pula untuk mengukur seberapa cepat suatu variabel melakukan penyesuaian, jika terjadi penyimpangan dari keseimbangan jangka panjang seperti pada dua periode yang telah dibahas sebelumnya. Hasil estimasi parameter-parameter menunjukkan bahwa investasi sektor swasta dapat dengan cepat melakukan penyesuaian terhadap penyimpangan seperti itu, sedangkan urbanisasi, seperti dapat diduga sebelumnya, berubah dengan lebih perlahan. Ini berarti bahwa kejutan-kejutan penting yang

terjadi terhadap perekonomian nasional tidak dengan serta-merta menyurutkan orang Indonesia untuk mengubah pengharapan atau ekspektasi mereka guna pindah ke perkotaan.

Namun, bagaimana persisnya perpindahan atau urbanisasi itu berlangsung? Apakah Jakarta selalu menjadi tujuan utama? Atau, apakah pengolahan kekayaan sumber daya alam menjadi faktor penarik bagi orang untuk melakukan urbanisasi? Hill dkk. (2009 dan 2014) menelaah dinamika hubungan antara pertumbuhan, perubahan struktural, dan demografi. Hasil kedua kajian ini mendukung pendapat bahwa sejak 1970-an, sumbangan ekonomi utama relatif tetap dihasilkan oleh daerah-daerah yang sama. Jawa-Bali merupakan daerah perekonomian utama dengan sumbangan yang terbesar mencapai lebih dari lima puluh persen; Sumatera sejak 1970-an cenderung menurun perannya, terutama selama dasawarsa 1970-an dan 1980-an; Kalimantan memberi sumbangan mendekati sepuluh persen; sedangkan Sulawesi dan Indonesia Timur selebihnya dalam kurun waktu itu stabil dengan sumbangan yang kurang dari lima persen.

Situasi tersebut menunjukkan bahwa pemusatan (konsentrasi) aktivitas ekonomi sejak 1970-an di Indonesia tidak berubah. Keadaan ini juga berjalan seiring dengan dinamika demografi, tetapi dengan dinamika di tingkat provinsi yang bervariasi seperti ditunjukkan dalam Hill dkk. (2009). Dalam tulisan ini diungkapkan bahwa tujuan-tujuan utama migrasi di Indonesia adalah provinsi-provinsi yang menawarkan kesempatan bagi perbaikan keadaan sosial-ekonomi. Ini terjadi di daerah-daerah yang kaya atau wilayah-wilayah dengan kandungan sumber daya alam yang besar. Jakarta tetap merupakan kota migran utama atau inti, tetapi yang juga perlu diperhatikan adalah meningkatnya peran wilayah-wilayah di sekitar Jakarta, termasuk daerah-daerah yang sebenarnya tidak berbatasan langsung. Sumatera Selatan dan Lampung, misalnya menjadi daerah yang semakin penting akibat dua faktor: kekayaan alam dan kedekatannya dengan Jakarta. Di sisi lain, Yogyakarta, yang menawarkan diri sebagai sebuah pusat utama pendidikan, menjadi pusat konsentrasi penduduk terbesar kedua se-Jawa-Bali di luar Jakarta.

### **Perkembangan Urbanisasi dan Berbagai Tantangannya**

Dengan memerhatikan uraian sebelumnya menjadi jelas bahwa studi tentang urbanisasi semakin penting bagi masa kini dan di masa depan. Namun demikian, sayangnya, terdapat

cukup banyak tantangan yang jika diabaikan akan membuat kajian-kajian di bidang ini menjadi tidak bermanfaat.

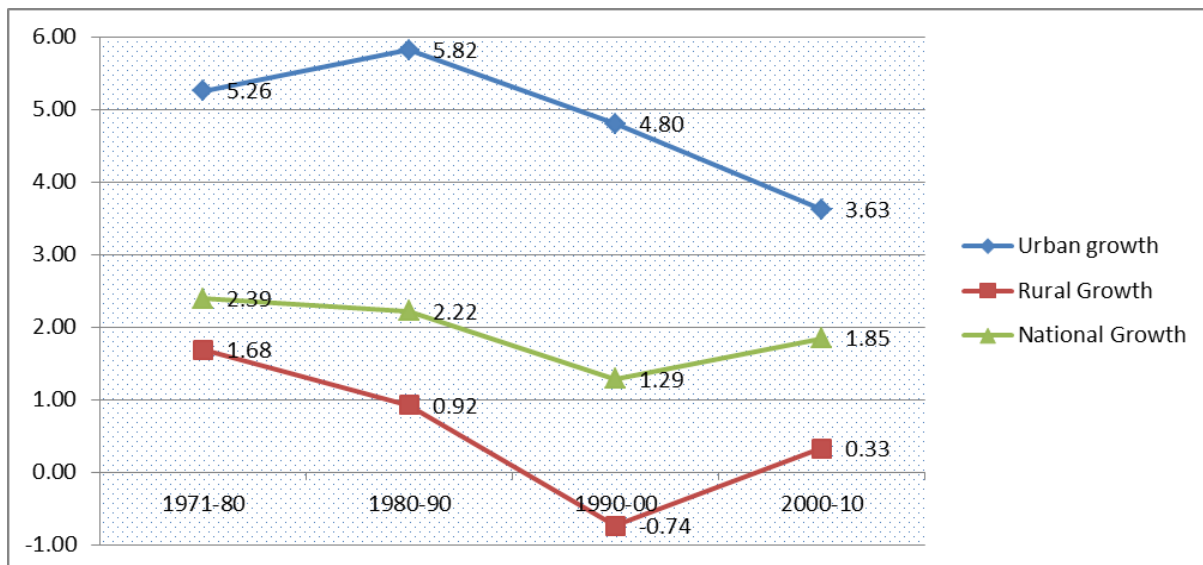
Perbedaan makna perkotaan sebagaimana diuraikan sebelumnya juga memberikan pedoman kepada kita untuk lebih hati-hati dalam melihat perkembangan urbanisasi. Perkembangan urbanisasi antarwilayah dan antarwaktu yang cukup *comparable* dapat dilihat pada dua data sensus terakhir, yaitu SP 2000 dan SP 2010. Berdasarkan kedua data tersebut, terlihat bahwa angka urbanisasi yang tinggi cenderung terkonsentrasi pada provinsi-provinsi yang berada di Pulau Jawa. Provinsi DKI Jakarta memiliki angka urbanisasi 100 persen mengindikasikan bahwa secara demografis penduduk yang tinggal di provinsi ini berada di daerah perkotaan. Dengan kata lain, tidak ada satu pun daerah-daerah yang masuk wilayah DKI Jakarta berkarakter perdesaan.

Jika dicermati lebih lanjut, angka urbanisasi terbesar kedua di Jawa adalah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu 66,4 persen pada tahun 2010, setelah sebelumnya 57,64 persen pada tahun 2000. Kemudian diikuti oleh provinsi Jawa Barat, dengan angka urbanisasi sebesar 65,7 persen pada tahun 2010 dan sebelumnya 50,31 persen pada tahun 2000. Hal ini menunjukkan pertambahan angka urbanisasi di Jawa Barat lebih pesat daripada di DI Yogyakarta. Sementara itu, provinsi Jawa Timur juga memperlihatkan angka urbanisasi yang cukup tinggi, yaitu 40,9 persen pada tahun 2000 dan meningkat menjadi 47,6 persen pada tahun 2010. Hal yang sama juga terjadi pada provinsi Jawa Tengah yang memiliki angka urbanisasi 40,19 persen pada tahun 2000 dan meningkat menjadi 45,7 persen pada tahun 2010.

Urbanisasi di provinsi di luar Jawa terlihat cukup tinggi sejak tahun 2000 seperti Sumatera Utara dengan angka urbanisasi 42,64 persen; kemudian meningkat menjadi 49,2 persen pada tahun 2010. Hal yang sama juga terjadi di Bangka Belitung dan Kepulauan Riau. Khusus provinsi Kepulauan Riau, angka urbanisasi di provinsi ini jauh melebihi angka urbanisasi nasional, yaitu sebesar 82,8 persen. Sementara itu, provinsi Riau sebagai provinsi induk Kepulauan Riau sebelum pemekaran mengalami penurunan angka urbanisasi dari 43,30 persen pada tahun 2000 menjadi 39,2 persen pada tahun 2010. Dari perbandingan antara kedua provinsi yang disebutkan terakhir ini, tampak bahwa menurunnya angka urbanisasi di Riau terjadi karena sebagian besar wilayah perkotaan di provinsi ini merupakan wilayah Kepulauan Riau yang kini telah menjadi provinsi sendiri.

Sementara itu, angka urbanisasi di beberapa provinsi di wilayah timur Indonesia juga terlihat telah cukup tinggi, seperti di Bali dari 49,74 persen pada tahun 2000 menjadi 60,2 persen pada tahun 2010. Demikian juga dengan angka urbanisasi di Kalimantan Timur, dari 57,75 persen pada tahun 2000 menjadi 63,2 persen pada tahun 2010. Kedua provinsi tersebut (Bali dan Kalimantan Timur) telah memiliki angka urbanisasi di atas nasional sejak tahun 2000. Sedangkan provinsi Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi Utara tengah mengalami perkembangan menuju wilayah perkotaan yang lebih luas.

Meningkatnya penduduk perkotaan di Indonesia tampak jauh lebih tinggi daripada pertumbuhan penduduk secara nasional (tanpa melihat wilayah perkotaan-perdesaan). Secara umum, pertumbuhan penduduk di perkotaan lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk nasional, meski demikian alur tren peningkatan pertumbuhan penduduk nasional dan pertumbuhan penduduk perkotaan memiliki kesamaan pada periode tahun 1970–1980 dan 1980–1990, sedangkan pada periode 1990–2000 pertumbuhan penduduk perkotaan trennya lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan nasional, dan tren tersebut kembali sama menurun pada periode 2000–2010 (lihat Gambar 2).



**Gambar 2** Pertumbuhan Penduduk Perkotaan, Nasional, dan Perdesaan

**Catatan:** Angka pertumbuhan dihitung dengan metode eksponensial.

**Sumber:** BPS (data dari berbagai tahun).

Keberhasilan program Keluarga Berencana berlanjut hingga periode berikutnya (1990–2000 dan 2000–2010) yang ditunjukkan oleh semakin menurunnya angka

pertumbuhan penduduk nasional. Demikian juga dengan angka pertumbuhan penduduk perkotaan mengalami penurunan pertumbuhan. Namun, laju penurunan ini masih memperlihatkan lebih tingginya angka pertumbuhan perkotaan dibandingkan angka pertumbuhan nasional. Pada sisi lain, laju pertumbuhan penduduk di perdesaan justru menjadi negatif. Hal ini mengindikasikan bahwa pertumbuhan penduduk di perdesaan merupakan hasil akhir dari dua variabel yang bekerja secara simultan, yaitu program KB yang berhasil dan sekaligus terjadinya mobilitas penduduk dari perdesaan ke perkotaan.

Upaya Pemerintah dalam menangani mobilitas penduduk dari perdesaan ke perkotaan yang marak dan sekaligus proses urbanisasi yang cepat di Indonesia, tercermin dalam dokumen Buku I RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) 2010–2014 (Bappenas, 2010) yang menyatakan bahwa keadilan dalam pembangunan, perlu ditunjukkan dengan pembangunan yang merata di semua bidang, baik pembangunan antara kota-kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil yang diseimbangkan pertumbuhannya baik dengan mengacu pada sistem pembangunan perkotaan nasional maupun pembangunan di berbagai bidang yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan dalam pemerataan pembangunan diperlukan untuk mencegah terjadinya pertumbuhan fisik kota yang tidak terkendali serta untuk mengendalikan arus migrasi langsung dari desa ke kota-kota besar dan metropolitan, dengan cara menciptakan kesempatan kerja dan peluang usaha di kota-kota menengah dan kecil, terutama di luar Pulau Jawa. Oleh karena itu, harus dilakukan peningkatan keterkaitan kegiatan ekonomi sejak tahap awal.

Dalam kaitan itu, percepatan pembangunan kota-kota kecil dan menengah yang telah berjalan selama ini harus terus ditingkatkan, terutama di luar Pulau Jawa, sehingga diharapkan dapat menjalankan perannya sebagai penggerak pembangunan wilayah-wilayah di sekitarnya dan melayani kebutuhan warga kotanya. Pendekatan pembangunan yang perlu dilakukan, antara lain, dengan memenuhi kebutuhan pelayanan dasar perkotaan sesuai dengan tipologi kota masing-masing.

Di sisi lain, pembangunan perdesaan harus terus didorong melalui pengembangan agroindustri padat pekerja, terutama bagi kawasan yang berbasis pertanian dan kelautan; peningkatan kapasitas sumber daya manusia di perdesaan khususnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam melalui penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna; pengembangan jaringan infrastruktur penunjang kegiatan produksi di kawasan perdesaan dan kota-kota kecil terdekat dalam upaya menciptakan keterkaitan fisik, sosial, dan

ekonomi yang saling melengkapi dan saling menguntungkan; peningkatan akses informasi dan pemasaran, lembaga keuangan, kesempatan kerja, dan teknologi; pengembangan *social capital* dan *human capital* yang belum tergali potensinya sehingga kawasan perdesaan tidak semata-mata mengandalkan sumber daya alam saja; serta intervensi harga dan kebijakan perdagangan yang berpihak ke produk pertanian, terutama terhadap harga dan upah.

Pada bagian lain dari Buku I RPJMN 2010–2014, dijelaskan bahwa dalam upaya mendukung percepatan pembangunan wilayah, kebijakan pembangunan wilayah juga diarahkan untuk: (1) pengembangan kawasan strategis dan cepat tumbuh; (2) pengembangan daerah tertinggal, kawasan perbatasan, dan rawan bencana; (3) pengembangan kawasan perkotaan dan perdesaan; dan (4) penataan dan pengelolaan pertanahan. Untuk mencapai tujuan yang diharapkan, maka strategi yang diterapkan pada butir 4 dan 5 dokumen Buku I RPJMN 2010–2014 adalah sebagai berikut: Butir (4) Menyeimbangkan pertumbuhan pembangunan kota-kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil dengan mengacu pada sistem pembangunan perkotaan nasional, yang diperlukan untuk mencegah terjadinya pertumbuhan fisik kota yang tidak terkendali (*urban sprawl & conurbation*), seperti yang terjadi di wilayah pantai utara (pantura) Pulau Jawa, serta untuk mengendalikan arus migrasi masuk langsung dari desa ke kota-kota besar dan metropolitan, dengan cara menciptakan kesempatan kerja, termasuk peluang usaha, di kota-kota menengah dan kecil, terutama di luar Pulau Jawa; dan Butir (5) Mempercepat pembangunan kota-kota kecil dan menengah terutama di luar Pulau Jawa, sehingga diharapkan dapat menjalankan perannya sebagai ‘motor penggerak’ pembangunan wilayah-wilayah di sekitarnya maupun dalam melayani kebutuhan warga kotanya.

### **Perkembangan Kawasan Metropolitan**

Gejala pergeseran fungsi kekotaan ke daerah pinggiran kota (*urban fringe*) biasa disebut dengan *urban sprawl*, yaitu proses perembetan kenampakan fisik kota ke arah luar. Gejala ini muncul terutama di kawasan metropolitan Jabodetabek (Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi) karena DKI Jakarta sebagai ibu kota negara mengalami perkembangan yang pesat dalam bidang ekonomi, dengan penduduknya yang padat, dan bangunan-bangunan semakin banyak sehingga mengakibatkan kota tersebut tidak mampu menampung lebih banyak penduduk lagi.

Untuk kasus Indonesia, pertumbuhan kota-kota besar ditandai dengan proses urbanisasi dan industrialisasi yang berakibat pada pemekaran wilayah dengan membentuk koridor-koridor perkotaan (Firman, 1996). Perubahan luas kawasan perkotaan kemudian membentuk konurbasi,<sup>3</sup> yaitu bergabungnya beberapa kota yang membentuk kawasan kota yang lebih luas yang dikenal sebagai kawasan metropolitan (*metropolitan area*).

Berdasarkan Pasal 1 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, disebutkan bahwa kawasan metropolitan adalah kawasan perkotaan yang terdiri atas sebuah kawasan perkotaan yang berdiri sendiri atau kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional yang dihubungkan dengan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan sekurang-kurangnya 1.000.000 jiwa.

Proses terjadinya konurbasi tidak lepas dari makin maraknya penduduk kota inti yang berpindah tempat tinggal menuju daerah pinggiran kota. Dengan kata lain, proses urbanisasi yang berlangsung di kawasan metropolitan tidak hanya terjadi di pusat kota, melainkan terjadi *spill over* ke daerah pinggiran kota. Pada perkembangan yang lebih lanjut, terjadi kejenuhan tinggal di pusat kota (terutama sebagian golongan masyarakat kelas menengah dan atas) yang mengalihkan tempat tinggalnya di pinggir kota. Menurut Hariyono (2007), pada tahap tertentu dengan kondisi yang berbeda, mereka kembali ke pusat kota dengan gejala kota dipenuhi dengan apartemen, perumahan eksklusif, rumah toko, dan rumah susun.

Sementara itu, menurut Silver (2008), gejala semacam ini lebih disebabkan karena adanya “dekonsentrasi planologis”, terutama setelah diberlakukannya instruksi presiden (inpres) No. 13/1976 yang menyatakan bahwa kota dan kabupaten Bogor, yang berlokasi sekitar 60 km ke arah selatan Jakarta, kemudian kabupaten/kota Tangerang di sebelah barat, dan kabupaten/kota Bekasi di sebelah timur dirancang sebagai titik-titik simpul pengembangan daerah khusus ibu kota yang terkoneksi dan menyatu dengan sistem jalan raya yang lebih modern. Perkembangan Jakarta dan sekitarnya ini ternyata memberikan dampak terhadap perkembangan kota-kota metropolitan lain di Indonesia yang juga sebagai akibat adanya dekonsentrasi planologis tersebut.

---

<sup>3</sup> Konurbasi (*conurbation*) adalah suatu kawasan tempat bergabungnya beberapa kota yang saling berdekatan, namun tidak memiliki keterpaduan satu sama lain.

Saat ini, tujuh kawasan metropolitan dikenal di Indonesia. Setiap kawasan terdiri atas satu daerah inti (kota metropolitan) dan beberapa daerah yang terintegrasi ke dalamnya. Tabel 2 memberikan daftar kawasan metropolitan di Indonesia beserta wilayah integrasinya.

**Tabel 2** Kawasan Metropolitan di Indonesia

<b>Kawasan Metropolitan</b>	<b>Kota Metropolitan (Daerah Inti)</b>	<b>Wilayah yang Terintegrasi (Daerah Sekitarnya)</b>
Mebidang (Medan, Binjai, Deli Serdang)	Kota Medan	Kab. Deli Serdang Kota Binjai
Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi)	Kota Jakarta	Kab. Bogor Kab. Bekasi Kota Bogor Kota Bekasi Kota Depok Kab. Tangerang Kota Tangerang
Bandung Raya	Kota Bandung	Kab. Bandung Kab. Sumedang Kota Cimahi
Kedungsepur (Kendal, Ungaran, Semarang, Purwodadi)	Kota Semarang	Kab. Demak Kab. Semarang Kab. Kendal
Gerbangkertosusila (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, Lamongan)	Kota Surabaya	Kab. Sidoarjo Kab. Mojokerto Kab. Gresik Kab. Bangkalan Kab. Lamongan Kota Mojokerto
Mamminasata (Makassar, Maros, Sungguminasa, Takalar)	Kota Makassar	Kab. Takalar Kab. Goa Kab. Maros
Sarbagita (Denpasar, Badung, Gianyar, Tabanan)	Kota Denpasar	Kab. Badung Kab. Gianyar Kab. Tabanan

**Sumber:** Handiyatmo (2009); Sahara (2010).

Pengelolaan kawasan metropolitan di Indonesia bukan hal yang mudah. Karena jumlah penduduk metropolitan lebih besar, dan lebih beraneka ragam sehingga diperlukan penyediaan sumber daya dan pelayanan publik yang semakin tinggi dan beragam, lintas sektor, dan lintas wilayah. Namun, pemenuhan pelayanan publik sangat sulit dilakukan karena adanya ketidakseimbangan antara kebutuhan dan penyediaan. Ketidakseimbangan ini terjadi bermula dari terus bertambahnya jumlah penduduk metropolitan dan



perkembangannya sangat cepat sehingga menjadikan metropolitan sebagai kota dengan kepadatan tinggi, sementara penyediaan (*supply*) untuk memenuhi kebutuhan penduduk sangat kurang.

Selain itu, dalam pengelolaan kota metropolitan di Indonesia, ada satu tantangan yang sulit dilakukan, yaitu koordinasi. Terlebih sejak diberlakukannya otonomi daerah. Adanya otonomi ini menjadikan masing-masing daerah memiliki kebijakan yang berbeda-beda sehingga untuk kawasan metropolitan kebijakan pengelolaan menjadi beragam, terutama pada wilayah yang berbeda administratifnya. Padahal banyak sekali kebutuhan dan pembangunan kawasan metropolitan yang melibatkan beberapa wilayah administratif terutama terkait penyediaan jaringan infrastruktur. Penyediaan pelayanan publik terutama infrastruktur tidak dapat dibatasi secara administratif karena penyediaan infrastruktur sering kali merupakan lintas wilayah seperti jalan, air bersih, listrik, dan lainnya. Ketiadaan keterpaduan dan koordinasi antarpengelola perkotaan yang saling berdekatan ini hanya akan menimbulkan fenomena konurbasi di berbagai wilayah metropolitan di Indonesia.

Hal yang sering terjadi adalah kurang terpadunya jaringan infrastruktur antara pusat kota dengan kota satelit di sekitarnya. Infrastruktur di pusat kota lebih baik secara kualitas dan kuantitas. Hal ini dapat disebabkan karena adanya perbedaan pendanaan. Karena pada wilayah administratif berbeda, kemampuan dalam pendanaan juga akan berbeda. Inilah yang menjadikan sulitnya memadukan pembangunan pusat kota dengan kota sekitarnya. Hal ini karena masing-masing wilayah memiliki peraturan, kebijakan, wewenang, dan pendanaan yang berbeda. Akibatnya, pembangunan pusat kota juga berbeda dengan wilayah sekitarnya dan terjadi ketidakmerataan pembangunan.

### **Migrasi Jembatan Penghubung antara Kota dan Desa**

Kondisi geografis dan variasi pertumbuhan antardaerah di Indonesia merupakan faktor dominan terjadinya mobilitas penduduk internal. Sebagai akibat adanya kesenjangan pertumbuhan antara daerah perkotaan dan perdesaan, mobilitas penduduk dari perdesaan ke perkotaan merupakan pola yang paling menonjol, meski data yang memperlihatkan fenomena ini sangat terbatas. Makin terbatasnya lapangan kerja di daerah perdesaan akibat menyempitnya lahan pertanian menjadi pendorong utama orang-orang desa pergi ke kota. Sebaliknya, kehidupan modern kota yang diperlihatkan oleh berbagai media merupakan daya tarik orang-orang dari desa untuk datang ke kota. Oleh karena itu, mobilitas penduduk

perdesaan-perkotaan mempunyai peranan sebagai “jembatan modernisasi perdesaan” yang menghubungkan kehidupan desa yang dianggap tradisional dengan kota yang dinilai modern (Saefullah, 1996).

Secara demografis, jika ditinjau dari lamanya tinggal di daerah tujuan, mobilitas penduduk dibedakan atas mobilitas permanen dan nonpermanen. Mobilitas permanen yang sering disebut sebagai migrasi merupakan perpindahan penduduk dengan tujuan untuk menetap dan lamanya tinggal di daerah tujuan sedikitnya 6 bulan atau berniat tinggal di daerah tujuan selama 6 bulan atau lebih. Sedangkan mobilitas nonpermanen merupakan perpindahan penduduk yang terjadi secara berulang-ulang dalam waktu yang singkat, dengan kata lain jika pelaku mobilitas tinggal di daerah tujuan kurang dari 6 bulan (Shryock dan Siegel, 1976).

Di Indonesia, informasi utama tentang mobilitas penduduk diperoleh dari data Sensus Penduduk dan SUPAS (Survei Penduduk Antar-Sensus). Namun, kedua data ini hanya menyediakan data mobilitas permanen (migrasi), meski SUPAS terakhir (tahun 2005) telah menyediakan informasi mengenai mobilitas ulang-alik (*commuting*). Padahal untuk memperlihatkan adanya keterkaitan antara daerah perdesaan dan perkotaan diperlukan data mobilitas musiman (*seasonal mobility*), yaitu perpindahan penduduk yang lamanya tinggal di daerah tujuan antara 3–6 bulan, atau mobilitas sirkuler (*circular mobility*), yaitu migran yang lamanya tinggal di daerah tujuan kurang dari 3 bulan. Data mobilitas ulang-alik juga terdapat pada data Sakernas (Survei Angkatan Kerja Nasional) 2007 dan seterusnya yang memperlihatkan informasi mengenai mobilitas ulang-alik para pekerja.

Menurut Tjiptoherijanto (1998), pola mobilitas penduduk di masa depan akan banyak mengalami perubahan sejalan dengan perkembangan tingkat sosial ekonomi masyarakat dan semakin maraknya hubungan antarnegara. Mobilitas internal yang bersifat antardaerah dan perdesaan-perkotaan akan terus berlangsung sampai kesenjangan pendapatan, kesempatan kerja, dan fasilitas sosial antardaerah semakin berkurang. Pada saat yang bersamaan mobilitas sirkuler sebagai bagian dari mobilitas nonpermanen juga akan meningkat. Jika tingkat kesenjangan pembangunan antardaerah relatif kecil, angka migrasi penduduk (mobilitas permanen) akan menurun. Sebaliknya, mobilitas sirkuler akan meningkat sebagai akibat dari semakin banyaknya penduduk yang bertempat tinggal cukup jauh dari tempat kerja atau pusat pendidikan. Untuk itu perlu dikembangkan perangkat data dan sistem pemantauan yang

mampu berperan sebagai masukan bagi penyusunan kebijaksanaan mobilitas penduduk serta sekaligus bagi pengembangan daerah dan wilayah setempat.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Saefullah (1996) memperlihatkan bahwa umumnya pelaku mobilitas nonpermanen berasal dari kelompok umur potensial yang kebanyakan berumur antara 20 dan 40 tahun. Bahkan pada waktu mulai melakukan mobilitas atau pergi dari daerahnya mereka berumur rata-rata di bawah 30 tahun. Kelompok umur ini merupakan kelompok umur produktif yang dapat memberikan implikasi atas hilangnya tenaga potensial yang diperlukan dalam kegiatan pembangunan di daerah asal. Hal yang sama juga diperlihatkan oleh penelitian Lembaga Demografi FEUI (2014), di mana para pelaku mobilitas nonpermanen rata-rata berusia produktif.

Namun pada sisi lain, Hugo (1978) dalam Saefullah (1996) menyatakan bahwa kekhawatiran atas hilangnya tenaga potensial tidak perlu berlebihan, mengingat hampir semua pelaku mobilitas nonpermanen, terutama yang berjarak dekat antara daerah asal dan daerah tujuan, kembali ke daerah asalnya yang membutuhkan banyak tenaga kerja pada waktu musim panen dan mengerjakan sawah. Di luar musim tersebut pekerjaan-pekerjaan lainnya lebih banyak dilakukan kaum perempuan dan anggota keluarga lainnya, sedangkan penduduk laki-laki pergi mencari pekerjaan tambahan di luar daerah.

Fenomena menarik dalam kaitannya dengan interaksi antara wilayah perdesaan dan wilayah perkotaan adalah tradisi mudik<sup>4</sup> yang berlangsung secara masif di berbagai wilayah perkotaan di Indonesia. Meski data tentang mudik di Indonesia tidak tersedia, namun Pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam setiap tahunnya menjelang lebaran berinisiatif melakukan survei arus mudik balik (amuba) sejak tahun 2012 hingga 2014 untuk melakukan estimasi jumlah pemudik yang dari DKI Jakarta ke daerah asal migran, serta jumlah pendatang baru pada saat arus balik dari daerah asal ke DKI Jakarta pascalebaran.

---

<sup>4</sup> Menurut Wikipedia Indonesia (<http://id.wikipedia.org/wiki/Mudik>), **mudik** adalah kegiatan perantau/pekerja migran untuk kembali ke kampung halamannya. Kata *mudik* berasal dari sandi kata [bahasa Jawa ngoko](#), yaitu *mulih dilik* yang berarti pulang sebentar. Mudik di [Indonesia](#) identik dengan tradisi tahunan yang terjadi menjelang hari raya besar keagamaan misalnya menjelang [Lebaran](#). Pada saat itulah ada kesempatan untuk berkumpul dengan sanak saudara yang tersebar di perantauan, selain tentunya juga *sowan* dengan orang tua. Tradisi mudik muncul pada beberapa negara berkembang dengan mayoritas penduduk Muslim, seperti Indonesia dan Bangladesh. Di negara maju, seperti Amerika Serikat dikenal perayaan Thanksgiving dan juga perayaan Natal yang secara tradisional dimaknai sebagai waktunya sebuah keluarga inti, tetapi tidak menutup kemungkinan bagi keluarga besar untuk berkumpul.

Tabel 3 memperlihatkan jumlah arus mudik dan arus balik dari dan ke DKI Jakarta pada saat menjelang lebaran dan pascালেbaran. Aspek penting dari fenomena ini dan menjadi perhatian utama dari Pemerintah DKI Jakarta adalah adanya sejumlah pendatang baru yang menyertai para pemudik ketika mereka kembali ke Jakarta. Dari tabel terlihat bahwa dalam tiga tahun terakhir, jumlah pendatang baru yang masuk ke DKI Jakarta mengalami peningkatan yang pada gilirannya akan memberi dampak atas kehidupan sosial-ekonomi dan aspek-aspek lainnya bagi masyarakat Jakarta.

**Tabel 3** Estimasi Jumlah Pemudik dan Pendatang Baru dari dan ke DKI Jakarta

Tahun	Estimasi Jumlah Pemudik	Estimasi Jumlah Pendatang Baru
2012	3,49 juta jiwa	34.671 jiwa
2013*	4,05 juta jiwa	52.166 jiwa
2014	3,61 juta jiwa	68.537 jiwa

**Catatan:** \*) Dinas Dukcapil DKI Jakarta dan Kantor Statistik Prov. DKI Jakarta (2013).

**Sumber:** Dinas Dukcapil DKI Jakarta dan Lembaga Demografi FEUI (2012, 2014).

Ada tiga esensi yang dimiliki mudik yaitu, *pertama*, aktivitas mudik (termasuk arus balik) akan menciptakan perputaran uang yang begitu besar dan cepat (*velocity of money*). Puluhan triliun rupiah berpindah tangan dari kota ke kota, dari kota ke desa-desa, dan perkampungan kecil. Tentu, secara agregat, nilai uang di sini bukan hanya berbentuk tunai, namun juga bisa berupa perangkat elektronik, pakaian, bahan makanan, minuman, dan berbagai barang kebutuhan lainnya. Dalam pendekatan teori ekonomi, fenomena seperti ini disebut sebagai redistribusi ekonomi atau redistribusi kekayaan, yaitu terjadinya perpindahan kekayaan dari satu daerah ke daerah lainnya atau dari satu individu ke individu lain. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tradisi mudik memang akan menciptakan redistribusi ekonomi dari kota besar, khususnya Jakarta ke daerah-daerah yang pada gilirannya bisa menstimulasi aktivitas produktif masyarakat dan pertumbuhan ekonomi daerah. Dalam titik tertentu, kondisi ini juga dapat meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan daerah kepada pusat, meski ada juga yang mensinyalir redistribusi kekayaan ini tidak bersifat jangka pendek, konsumtif, dan cenderung demonstratif. Mirip dengan tradisi *ang paw* dalam masyarakat Tionghoa.

*Kedua*, tradisi mudik juga berpengaruh positif pada keberadaan infrastruktur. Tak jarang, datangnya aktivitas mudik mengharuskan pemerintah memperbaiki dan menambah kondisi infrastruktur yang ada, mulai dari pembangunan jalan darat, rel kereta api, jembatan,

bandar udara, hingga pelabuhan laut. Hal ini tentu positif untuk sektor infrastruktur itu sendiri maupun sisi ketepatan penyerapan anggaran. *Ketiga*, aktivitas mudik Lebaran juga menjadi salah satu faktor pendorong pertumbuhan ekonomi nasional, yakni melalui peningkatan konsumsi. Ini terjadi karena begitu besarnya volume pemudik yang mencapai puluhan juta orang, sehingga nilai konsumsi agregat yang dihasilkan pun akan sangat besar, mencapai ratusan triliun rupiah. Dengan demikian, jelas bahwa mudik merupakan sebuah *trickle down effect* bagi daerah perdesaan. Pada sisi lain, hubungan yang lebih permanen antara perdesaan dan perkotaan terlihat lebih jelas dalam rantai pasokan/logistik, khususnya dalam komoditas-komoditas pertanian.

### **Agenda ke Depan**

Beberapa poin penting yang dapat dijadikan pelajaran dalam pengelolaan perkotaan dari uraian sebelumnya adalah sebagai berikut.

1. Urbanisasi sesungguhnya memiliki konotasi yang positif dalam rangka peningkatan kesejahteraan penduduk. Karena proses urbanisasi merupakan hal yang identik dengan pembangunan ekonomi dan modernisasi di suatu wilayah. Karenanya pengelolaan perkotaan di masa depan hendaknya tidak lagi bertumpu pada pemikiran-pemikiran konvensional, melainkan diupayakan pemikiran yang inovatif dalam melakukan pengelolaan urbanisasi di Indonesia.
2. Migrasi dari perdesaan ke perkotaan merupakan jembatan penting bagi proses pemerataan pembangunan antarwilayah. Karena itu, promosi arus migrasi sirkuler dan penyediaan sarana dan prasarana penghubung antara wilayah perdesaan dan perkotaan merupakan langkah strategis pemerintah dalam memperkecil ketimpangan pembangunan antara kedua wilayah ini.
3. Dari uraian tersebut jelas bahwa upaya promosi mobilitas nonpermanen di kalangan masyarakat Indonesia merupakan hal yang penting dalam rangka pemerataan distribusi pendapatan antara daerah perkotaan dan perdesaan. Di samping itu dengan dipromosikannya mobilitas nonpermanen, maka beban pemerintah yang selama ini dialami di daerah tujuan migran menjadi berkurang. Penduduk dapat memperbaiki taraf hidup di daerah tujuan tanpa harus menetap di tempat tersebut. Pada sisi lain, pendapatan yang diperoleh dari daerah tujuan dapat dibelanjakan di daerah asal di

mana migran bertempat tinggal secara permanen. Dengan demikian terjadi aliran uang dari daerah tujuan.

4. Maraknya jumlah arus mudik dan balik di setiap hari raya keagamaan memberikan tantangan kepada Pemerintah untuk menyediakan sarana dan prasarana dalam kelancaran perjalanan baik bagi para pemudik maupun bagi para pebalik dari dan ke daerah perkotaan/daerah asal migran. Kenyamanan berkendara dalam perjalanan dan kenyamanan pelayanan selama perjalanan seharusnya menjadi titik perhatian dalam penyelenggaraan kelancaran arus mudik/balik.
5. Berkenaan dengan pembangunan nasional pada umumnya, adalah penting untuk mencegah terjadinya bias perkotaan dalam penyusunan perencanaan pembangunan dan kebijakan-kebijakan Pemerintah yang menjadi implementasi rencana pembangunan itu.
6. Terkait dengan bonus demografi yang mulai terjadi sejak 2012, sebenarnya ada ketimpangan antar wilayah dalam hal struktur penduduk menurut umur. Daerah perkotaan dan kota cenderung didominasi penduduk usia produktif, sebaliknya perdesaan masih memiliki rasio ketergantungan yang tinggi. Dampaknya, kota dan perkotaan cenderung mengalami pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi karena ditopang penduduk usia produktif yang besar. Hal ini akan menimbulkan ketimpangan pendapatan desa-kota yang semakin buruk, sehingga mendorong migrasi penduduk desa ke kota. Oleh karenanya dibutuhkan kebijakan pengarah mobilitas penduduk yang tepat, serta mempertahankan penduduk usia produktif agar tetap bekerja di desa. Tentu upaya ini harus dibarengi dengan kebijakan pembangunan wilayah perdesaan yang tepat. Oleh karenanya, konsep membangun dari pinggiran yang digunakan pemerintahan Jokowi-JK harus direalisasikan dengan baik dan benar.

### **Daftar Pustaka**

Arriaga, Eduardo. Tanpa Tahun. *The Measurement of Urbanization and Projection of Urban Population*. International Union for the Scientific Study of Population.

Badan Pusat Statistik. 1972. *Penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk 1971*. Jakarta.

———. 1982. *Penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk 1980*. Jakarta.

- . 1992. *Penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk 1990*. Jakarta.
- . 1999. *Penyempurnaan Konsep Perkotaan dan Perdesaan*. Mimeograf. Jakarta.
- . 2002. *Penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk 2000*. Jakarta.
- . 2012. *Penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk 2010*. Jakarta.
- Bappenas. 2010. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010–2014*. Jakarta.
- Birdsall, N. 2010. “The (Indispensable) Middle Class in Developing Countries.” *Equity and Growth in a Globalizing World*. World Bank, 157-188.
- Brühlhart, M., dan Sbergami, F. 2009. “Agglomeration and Growth: Cross-Country Evidence.” *Journal of Urban Economics*, 65, 48-63.
- Chotib. 1998. *Skedul Model Migrasi dari DKI Jakarta/Luar DKI Jakarta: Analisis Data SUPAS 1995 dengan Pendekatan Demografi Multiregional*. Tesis. Program Studi Kependudukan dan Ketenagakerjaan. Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Cohen, B. 2003. Urban growth in developing countries: a review of current trends and a caution regarding existing forecasts, *World Development*, 32 (1), 23-51.
- Firman, Tommy. 1996. “Pola Urbanisasi di Indonesia: Kajian Data Sensus Penduduk 1980 dan 1990”. Dalam Aris Ananta dan Chotib. *Mobilitas Penduduk di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Demografi FEUI dan Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN.
- Harmadi, Sonny Harry B, 2014. *Urbanisasi dan Kelas Menengah di Indonesia*. Unpublished paper.
- Handiyatmo, Dendi. 2009. “Penggunaan Jenis Transportasi oleh Pelaku Mobilitas Ulang-alik di Enam Kawasan Metropolitan: Analisis Data SUPAS 2005”. Tesis Program Studi Kependudukan dan Ketenagakerjaan Universitas Indonesia.
- Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta dan Lembaga Demografi FEUI. 2012. “Kajian Model Perhitungan Arus Mudik/Balik Tahun 2012”. Jakarta: DKI Jakarta.
- . 2013. “Kajian Model Perhitungan Arus Mudik/Balik Tahun 2013”. Jakarta: DKI Jakarta.
- . 2014. “Kajian Pola Mobilitas dan Migrasi Penduduk ke dalam dan Keluar Provinsi”. Jakarta: DKI Jakarta.
- Kuswartojo, Tjuk. 2014. *Pedoman Penulisan Kerangka Laporan Nasional UN Habitat III*. Mimeograf.

- Lewis, Blane D. 2012. "Urbanization and Economic Growth in Indonesia: Good News, Bad News, and (Possible) Local Government Mitigation." World Bank Working Paper.
- Sahara, Idha. 2010. "Pola Waktu Tempuh Pekerja dalam Melakukan Mobilitas Ulang-alik di Kota Metropolitan Indonesia Tahun 2008". Tesis Program Studi Kependudukan dan Ketenagakerjaan Universitas Indonesia.
- Saefullah, Djadja. 1996. "Mobilitas Internal Nonpermanen". Dalam Aris Ananta dan Chotib. *Mobilitas Penduduk di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Demografi FEUI dan Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN.
- Setiawan, Nugraha. Tanpa Tahun. *Perubahan Konsep Perkotaan di Indonesia dan Implikasinya terhadap Analisis Urbanisasi*. Mimeograf.
- Shryock, Henry S. dan Jacob S. Siegel. 1976. *The Methods and Materials of Demography*. New York: Academic Press.
- Silver, Christopher. 2008. *Planning the Megacity: Jakarta in the Twentieth Century*. New York: Routledge.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1998. "Mobilitas sebagai Tantangan Kependudukan Masa Depan". Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Depok, 21 Oktober.
- Todaro, Michael P. 1976. *Internal Migration in Developing Countries*. Geneva: International Labour Office.
- Tribudhi, Bambang dan Said, Ali. 2001. Konsep Desa Perkotaan: Keterbandingan Antar Sensus dalam Wynandin Imawan, Puguh B Wirawan, dan Ali Said (ed). Pedoman Analisis Sensus 2000. BPS. Jakarta.

**Referensi Internet:**

<http://www.unfpa.org/pds/urbanization.htm>. Diunduh pada 16 Maret 2015.

<http://www.lafarge.com/contribute-better-cities/urban-insights/urban-insights-articles/urban-sprawl-understanding-global-challenge>. Diunduh pada 20 Maret 2015.

<http://id.wikipedia.org/wiki/Mudik>. Diunduh pada 23 Maret 2015.