

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kawasan Industri Pulogadung memiliki sejarah panjang sebagai kawasan industri pertama yang dibangun pemerintah Indonesia pada tahun 1969. Dibangun di atas lahan seluas sekitar 500 hektar yang tersebar di Kecamatan Cakung dan Jatinegara, Jakarta Timur, kawasan ini sejak awal dirancang untuk memusatkan kegiatan industri sekaligus menjadi bagian dari strategi pemerataan aktivitas ekonomi di ibu kota. Pengelolaannya sendiri diserahkan kepada PT *Jakarta Industrial Estate Pulogadung* (PT JIEP) berdasarkan Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. Ib.3/2/35/1969 (PT. JIEP, 2023). Secara hukum, status kawasan ini sebagai kawasan peruntukan industri semakin diperkuat dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2024 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Tahun 2024–2044, yang secara eksplisit mencantumkannya dalam Pasal 78 Halaman 113 (Pemerintah RI, 2024). Namun, di balik status hukum yang jelas tersebut, perkembangan pemanfaatan ruang di lapangan justru menunjukkan gejala yang berbeda. Aktivitas non industri seperti perdagangan, perkantoran, pergudangan umum, bahkan permukiman, semakin marak bermunculan. Kondisi ini menimbulkan indikasi awal bahwa telah terjadi ketidaksesuaian antara apa yang direncanakan dalam dokumen tata ruang dengan apa yang benar benar terjadi di lapangan. Di Kota Jakarta Timur tingkat ketidakselarasan penggunaan lahan eksisting dengan rencana pola ruang RDTR mencapai 23,5% atau seluas 3.812,7 hektar. Kecamatan Cakung yang merupakan lokasi Kawasan Industri Pulogadung tercatat memiliki luas ketidakselarasan tertinggi kedua setelah Kecamatan Cipayung, yaitu sebesar 787,8 hektar atau 23,7% dari total luas kecamatan (Sejati et al., 2020).

Fenomena perubahan fungsi lahan ini tidak bisa dilepaskan dari tekanan kebutuhan ruang di wilayah perkotaan, terutama di kota sebesar Jakarta. Lahan di pusat kota semakin terbatas dan harganya melambung tinggi, sehingga wilayah periurban seperti Jakarta Timur menjadi tujuan ekspansi aktivitas ekonomi. Dalam dokumen RTRW Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012-2030 (Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012), sebagian wilayah Jakarta Timur diarahkan sebagai kawasan industri dan logistik. Namun, dokumen tersebut kemudian direvisi dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2024, yang justru lebih menegaskan Kawasan Industri Pulogadung sebagai kawasan peruntukan industri (Pasal 78). Artinya, secara kebijakan fungsi industri tetap ingin dipertahankan meskipun tekanan alih fungsi lahan terus terjadi (Kurnia et al., 2022).

Dorongan alih fungsi lahan di kawasan ini tidak terjadi begitu saja, melainkan dipicu oleh kompetisi pemanfaatan ruang dan perubahan orientasi ekonomi kawasan. (Jehling et al., 2025) menjelaskan bahwa kompetisi penggunaan lahan muncul dari kebutuhan yang saling bersaing, seperti perumahan, energi, industri, dan pertanian, yang sering menimbulkan konflik dalam perencanaan tata ruang. Di Kawasan Industri Pulogadung, Kecamatan Cakung, sebagian lahan yang seharusnya digunakan untuk kegiatan industri kini beralih fungsi menjadi pusat perdagangan, jasa, pergudangan, bahkan permukiman, baik secara legal maupun ilegal. (Riyadi et al., 2026) menyebut kondisi ini sebagai *spatial mismatch* ketidaksesuaian pemanfaatan ruang yang berpotensi memicu konflik dan menurunkan kapasitas kawasan sebagai kawasan industri. Karena itu, dinamika perubahan fungsi lahan ini perlu dianalisis secara saksama untuk mengetahui konsistensinya terhadap rencana tata ruang yang berlaku.

Dari sisi regulasi, sebenarnya dasar hukum yang mengatur kawasan ini sudah sangat jelas. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Tahun 2010–2030, wilayah Kecamatan Cakung yang menjadi lokasi Kawasan Industri Pulogadung memang ditetapkan sebagai kawasan peruntukan industri dan logistik (Pasal 156–163). Ketentuan ini kemudian diperbarui dan

dipertegas melalui Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2024 tentang RTRW Tahun 2024–2044, yang secara eksplisit menetapkan Kawasan *Jakarta Industrial Estate Pulogadung* (JIEP) sebagai Kawasan Peruntukan Industri sekaligus bagian dari Kawasan Strategis Provinsi (KSP) (Pasal 78, Halaman 113). Dengan demikian, secara legal dan yuridis, kawasan ini seharusnya dipertahankan untuk aktivitas industri. Lebih operasional lagi, ketentuan detail tata ruang di kawasan ini pada periode 2022–2024 diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 31 Tahun 2022 tentang RDTR DKI Jakarta, yang menggantikan RDTR 2014 (Pemerintah RI, 2022). Dokumen inilah yang menetapkan zonasi industri beserta ketentuan intensitas dan aktivitas yang diizinkan.

Berdasarkan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah PT JIEP (KEMENKUMHAM, 2024), rencana pengembangan kawasan ini tertuang dalam visi *remasterplanning* yang bertujuan menjadikan Kawasan JIEP sebagai kawasan terpadu (*integrated township*). Dalam rencana tersebut, kawasan ini akan mengakomodasi optimalisasi lahan industri, penataan kawasan logistik, serta pengembangan zona penunjang yang meliputi aktivitas komersial, perumahan, sarana dan prasarana, ruang terbuka hijau, dan badan air. Selain itu, pengembangan kawasan juga dirancang untuk terintegrasi dengan transportasi publik seperti MRT, LRT, *commuter line*, dan BRT.

Tidak hanya itu, perubahan struktur ruang di Kawasan Industri Pulogadung juga dipengaruhi oleh tekanan urbanisasi dan perkembangan aktivitas ekonomi di wilayah sekitarnya. Berdasarkan analisis pemanfaatan ruang aktual, sebagian lahan di dalam kawasan industri ternyata telah mengalami alih fungsi menjadi permukiman, perdagangan, serta jasa skala kecil hingga menengah. Padahal pada Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang RDTR Kecamatan Cakung (yang berlaku hingga 2021) menetapkan kawasan tersebut sebagai zona peruntukan industri (Pemerintah RI, 2014). Fenomena ini menunjukkan bahwa perubahan pemanfaatan ruang di kawasan industri tidak dapat dilepaskan dari interaksi antara nilai ekonomi lahan yang terus meningkat, tekanan kebutuhan ruang

untuk aktivitas non-industri, serta lemahnya pengendalian pemanfaatan ruang di tingkat tapak. Dengan demikian, pada periode analisis 2019–2023, Kawasan Industri Pulogadung secara berturut turut tunduk pada dua dokumen RDTR yang berbeda: RDTR 2014 (berlaku hingga 2021) dan RDTR 2022 (berlaku sejak 2022). Perbedaan pengaturan dalam kedua RDTR ini penting untuk dicermati karena dapat mempengaruhi status kesesuaian fungsi lahan di kawasan tersebut.

Kumpulan bukti dari berbagai perspektif ini semakin memperkuat kesimpulan bahwa permasalahan perubahan fungsi lahan di Kawasan Industri Pulogadung tidak hanya berkaitan dengan dinamika perkembangan wilayah, tetapi juga mencerminkan adanya ketidakkonsistenan terhadap arahan tata ruang. Kawasan Industri Pulogadung secara tegas ditetapkan sebagai zona industri dalam Peraturan Daerah RTRW DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2024 (Pasal 78). Namun, pada level teknis yang lebih operasional, telah terjadi perubahan kebijakan dari Peraturan Daerah RDTR Nomor 1 Tahun 2014 menjadi Peraturan Gubernur RDTR Nomor 31 Tahun 2022. Sementara itu, realitas di lapangan justru menunjukkan adanya alih fungsi lahan untuk aktivitas non industri. Semua ini menandakan terjadinya kesenjangan, baik terhadap arahan makro dalam RTRW maupun terhadap dinamika aturan teknis dalam RDTR.

Penelitian sebelumnya telah mencoba mengkaji ketidaksesuaian pemanfaatan ruang di wilayah ini. (Nathanael & Taryana, 2025) misalnya, mengevaluasi kesesuaian penggunaan lahan terhadap RDTR 2022 di Kecamatan Pulogadung dan menemukan adanya ketidaksesuaian, terutama pada zona badan jalan yang digunakan untuk permukiman, serta zona ruang terbuka hijau dan perdagangan-jasa yang beralih fungsi menjadi kawasan industri. Sementara itu tingkat kesesuaian lahan terhadap RDTR 2022 di Kecamatan Pulo Gadung mencapai 86,72%, dengan 13,28% sisanya masih belum sesuai. Namun, dari penelitian tersebut, belum mengkaji secara khusus menganalisis perubahan tingkat kesesuaian lahan akibat adanya revisi kebijakan dari RDTR 2014 ke RDTR 2022. Penelitian yang ada cenderung hanya menilai kesesuaian pada satu periode waktu tertentu, atau jika

membandingkan, tidak secara spesifik mengaitkannya dengan perubahan regulasi. Dengan kata lain, belum ada kajian spasial yang secara komprehensif membandingkan tingkat kesesuaian lahan aktual terhadap RDTR sebelum dan sesudah revisi di Kawasan Industri Pulogadung.

Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut dengan melakukan studi komparatif terhadap tingkat kesesuaian penggunaan lahan aktual sebelum dan sesudah revisi RDTR. Secara spesifik, penelitian ini akan membandingkan kondisi tahun 2019 (yang mengacu pada RDTR 2014) dengan kondisi tahun 2023 (yang mengacu pada RDTR 2022). Hasil penelitian ini diharapkan tidak hanya menjadi kontribusi akademik dalam pengembangan kajian perencanaan wilayah, tetapi juga memberikan manfaat praktis berupa informasi spasial yang dapat digunakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan PT JIEP dalam upaya pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan industri.

1.2 Identifikasi Masalah

Dari latar belakang yang sudah dijelaskan, ditambah dengan hasil observasi awal baik melalui citra satelit maupun studi literatur, ada beberapa permasalahan yang bisa saya identifikasi dalam penelitian ini.

- a) Mengamati adanya perubahan fungsi lahan di Kawasan Industri Pulogadung. Lahan yang seharusnya untuk industri malah beralih menjadi permukiman, tempat komersial, dan gudang-gudang umum. Hal ini terlihat dari perbandingan citra satelit dan juga laporan PT JIEP (2023) yang menunjukkan area non-industri di kawasan ini semakin meluas.
- b) Dari hasil *overlay* awal antara peta penggunaan lahan dan peta zonasi, terlihat bahwa ada ketidaksesuaian antara penggunaan lahan aktual dengan rencana tata ruang. Ini terjadi pada dua level kebijakan sekaligus: terhadap RTRW (Perda 7/2024) maupun terhadap RDTR yang berlaku periodik (Perda 1/2014 dan Pergub 31/2022).

- c) Ketiga, sejauh ini belum adanya kajian spasial yang sistematis untuk memetakan dan menganalisis fungsi lahan aktual serta tingkat kesesuaiannya terhadap RDTR di kawasan ini. Padahal pendekatan seperti *overlay*, SIG, dan validasi lapangan sebenarnya bisa dilakukan.
- d) Keempat, yang paling penting, belum ada penelitian yang secara khusus membandingkan tingkat kesesuaian lahan sebelum dan sesudah revisi RDTR. Akibatnya, kita belum tahu apakah revisi kebijakan dari RDTR 2014 ke RDTR 2022 benar-benar berdampak pada peningkatan kepatuhan pemanfaatan ruang atau malah sebaliknya.

1.3 Pembatasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada wilayah administratif Kawasan Industri Pulogadung, Kecamatan Cakung, Jakarta Timur, dengan cakupan waktu antara tahun 2019 hingga 2023. Fokus penelitian terbatas pada:

- Analisis tingkat kesesuaian fungsi lahan terhadap dua dokumen perencanaan:
- RTRW Provinsi DKI Jakarta (Perda No. 7 Tahun 2024) sebagai acuan utama.
- RDTR Provinsi DKI Jakarta yang berlaku secara periodik: RDTR Perda 1/2014 untuk periode 2020–2021 dan RDTR Perda 31 Tahun 2022 untuk periode 2022–2024.

Penelitian ini tidak membahas aspek sosial, ekonomi, atau legal dari pemanfaatan lahan, serta tidak mengkaji pengaruh kebijakan lain di luar RTRW dan RDTR. Analisis dilakukan secara spasial dan kuantitatif berdasarkan validasi lapangan, dokumen tata ruang, dan perangkat Sistem Informasi Geografis (SIG).

1.4 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana perubahan tingkat kesesuaian penggunaan lahan aktual terhadap RDTR sebelum dan sesudah revisi (RDTR 2014 ke RDTR 2022) di Kawasan Industri Pulogadung pada periode 2019–2023, baik dari aspek pola spasial maupun persentase luas kesesuaian?

1.5 Manfaat Penelitian

a) Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu perencanaan wilayah dan kota, khususnya dalam kajian rekomendasi kesesuaian fungsi lahan kawasan industri terhadap dokumen tata ruang yang berlaku. Penelitian ini menyajikan kerangka metodologis yang mengintegrasikan teknologi penginderaan jauh, Sistem Informasi Geografis (SIG), dan algoritma *machine learning* untuk mengidentifikasi fungsi lahan aktual serta menganalisis tingkat kesesuaiannya secara spasial dan periodik. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi bahan rujukan bagi penelitian sejenis yang mengkaji dinamika perubahan fungsi lahan di kawasan industri perkotaan dengan mempertimbangkan adanya perubahan regulasi tata ruang dalam rentang waktu tertentu.

b) Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menyediakan informasi spasial berupa pola sebaran dan persentase luas kesesuaian fungsi lahan aktual di Kawasan Industri Pulogadung berdasarkan perbandingan terhadap RTRW maupun RDTR yang berlaku secara periodik. Informasi tersebut dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai dasar pertimbangan dalam pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan industri. Bagi PT

Jakarta Industrial Estate Pulogadung (PT JIEP) sebagai pengelola kawasan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang kondisi aktual fungsi lahan di kawasan yang dikelolanya. Sementara itu, bagi akademisi dan peneliti lain, hasil penelitian ini dapat berfungsi sebagai data dasar (*baseline*) untuk penelitian lanjutan mengenai dinamika perubahan fungsi lahan di Kawasan Industri Pulogadung pada periode-periode berikutnya.

