

PENGEMBANGAN WILAYAH TERKENA KRISIS KASUS STUDI: BEKASI

Siti Sutriah Nurzaman

ABSTRACT

The impact of multi-dimensional crisis did not spread evenly in all regions of Indonesia. As part of Jakarta mega-urban, Bekasi suffered greater impact than other parts of Indonesia. Relying heavily on foreign and domestic investments, without fostering local economic forces, brought Bekasi into crash during the crisis. Development of local economic and rehabilitation of the physical environment could bring Bekasi into a better condition.

I. PENDAHULUAN

Krisis multi dimensi yang melanda Indonesia sejak akhir tahun 1997 tidak dirasakan secara merata oleh setiap sektor. Oleh karena setiap wilayah mempunyai struktur ekonomi yang berbeda, maka setiap wilayahpun mengalami dampak krisis yang berbeda. Sudah barang tentu, wilayah-wilayah yang sektor ekonomi utamanya adalah sektor yang terkena krisis terbesar, mendapat dampak krisis yang besar pula. Wilayah yang sektor ekonominya tidak terkena krisis, bahkan ada yang mengalami "boom", walaupun hanya sementara.

Sebelum adanya krisis, kebijaksanaan pengembangan, termasuk pengembangan ekonomi, sangat dipengaruhi oleh kebijaksanaan pusat (Hill, 1996), sehingga struktur ekonomi serta tingkat perkembangan wilayahpun sangat dipengaruhi oleh kebijaksanaan pusat ini. Dengan kebijaksanaan pusat ini, terdapat sektor-sektor yang berkembang dengan sangat pesat, sebaliknya terdapat pula sektor-sektor yang "dikorbankan" untuk perkembangan ini, yang kesemuanya berpengaruh pada perkembangan wilayah. Pada saat krisis, terbukti bahwa terdapat wilayah-wilayah yang pada saat sebelum krisis berkembang sangat pesat karena diuntungkan oleh kebijaksanaan pusat ini, terkena akibat yang sangat parah.

Tulisan ini dimaksudkan untuk membahas perkembangan wilayah yang terkena dam-

pak krisis yang cukup besar. Akan dicoba untuk dianalisis mengapa suatu wilayah mendapat dampak krisis yang besar, serta dalam sektor apa saja dampak ini dirasakan. Sebagai wilayah studi, diambil wilayah Bekasi, meliputi wilayah kotamadya dan kabupaten. Sebagaimana telah disebutkan di atas, perkembangan wilayah sangat dipengaruhi oleh kebijaksanaan pusat, maka dalam tulisan ini pertama kali akan dibahas kebijaksanaan perkembangan wilayah sebelum krisis. Kemudian dibahas dampak dari kebijaksanaan tersebut terhadap perkembangan wilayah dengan studi kasus wilayah Bekasi sebagai salah satu wilayah yang mengalami krisis yang paling besar. Tulisan ini ditutup dengan suatu pandangan ke depan mengenai konsep apa yang dapat diterapkan pada Bekasi untuk merehabilitasi akibat krisis tersebut.

II. KEBIJAKSANAAN PENGEMBANGAN WILAYAH PADA MASA ORDE BARU

Tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian besar penyebab dari krisis adalah adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang keliru pada masa Orde Baru. Kebijakan pembangunan pada masa Orde Baru, sebagaimana dinyatakan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dapat dibagi atas dua kebijakan yang berbeda. Pada awal orde baru, yaitu pada Pelita I dan Pelita II, pembangunan ditekankan pada sektor pertanian, khususnya swa sembada pangan (GBHN

1969 dan GBHN 1974), walaupun pada kenyataannya lebih merupakan kebijakan swa sembada beras, dan tidak mencakup kebutuhan pangan keseluruhan.

Pada periode selanjutnya, yaitu pada Pelita III sampai Pelita V, pembangunan diarahkan pada industrialisasi. Karena yakin bahwa industri dapat meningkatkan ekonomi lebih cepat daripada pertanian, serta juga terimbas oleh gelombang globalisasi yang terasa sangat kuat pada akhir dekade 1980-an, Indonesia dengan sangat jelas menganut konsep perkembangan kutub pertumbuhan (Douglass, 1998). Konsep ini menekankan perkembangan pada industri yang dianggap "*leading*", dengan harapan akan terjadi penyesuaian dari industri tersebut ke industri lainnya yang berkaitan. Dalam GBHN 1983-1988 (GBHN, 1983) terlihat bahwa hal tersebut merupakan tujuan yang ingin dicapai. Dinyatakan bahwa industrialisasi di Indonesia ditekankan pada industri yang mendukung sektor pertanian (GBHN, 1983), sehingga diharapkan terjadi kaitan antar sektor. Pada GBHN 1988-1993, industri ini dianggap sudah lebih berkembang lagi, sampai mampu untuk memproduksi mesin-mesin untuk kebutuhan industri. Dinyatakan bahwa industri yang diharapkan berkembang adalah industri mesin, industri yang mendukung sektor pertanian, serta industri yang menyerap banyak tenaga kerja (GBHN, 1988).

Walau dalam GBHN dinyatakan bahwa industri yang berkembang adalah industri yang berkaitan dengan sektor pertanian serta sektor primer lainnya, tetapi pada kenyataannya, industri yang berkembang adalah industri-industri PMA yang bersifat "*foot-loose*". Termasuk dalam kelompok industri ini adalah industri tekstil, industri kimia (termasuk farmasi), elektronik, sepatu dan garment (dengan lisensi luar negeri), yang bahan bakunya berasal dari luar negeri dan di Indonesia hanya dirakit dengan memanfaatkan upah buruh yang murah. Hal ini berakibat pada besarnya impor bahan penolong industri (BPS, 1995).

Kebijakan pembangunan seperti di atas menyebabkan perkembangan hanya terkonsen-

trasi di wilayah-wilayah tertentu saja yang mempunyai prasarana yang cukup dan mempunyai lokasi yang menguntungkan. Jakarta dan Surabaya yang mempunyai pelabuhan utama serta Bandung yang memang sudah terkenal sebagai wilayah industri, berkembang dengan pesat. Selain oleh perkembangan industri, wilayah ini juga berkembang oleh industri konstruksi berupa pembangunan perumahan, baik dalam skala kecil maupun dalam skala besar, bahkan sampai kota baru. Kompleks perkantoran dan perdagangan, serta kawasan industri juga terus berkembang. Pembangunan ini dilakukan oleh para pengembang yang mendapatkan kemudahan kredit dari Bank serta berbagai kemudahan lain, baik yang diberikan Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat. Aktivitas ekonomi yang juga berkembang adalah jasa perbankan, sebagai akibat dari deregulasi perbankan (Pakto 1988).

Seluruh aktivitas tersebut di atas pada umumnya terkonsentrasi di wilayah perkotaan. Tidaklah mengherankan apabila dengan demikian wilayah ini berkembang dengan pesat sekali menjadi menjadi *mega urban* yang berpenduduk sangat tinggi, yang menurut Douglass di negara-negara Asia bisa mencapai antara 10 sampai 80 juta jiwa (Douglass, 1998). Perkembangan yang pesat dari wilayah *mega urban* ini, terutama sejak tahun 1988, tidak terlepas dari kebijaksanaan pemerintah. Pemerintah terlalu memusatkan perhatian kepada perkembangan industri dengan sering mengorbankan sektor lainnya. Untuk kepentingan penduduk perkotaan (baca: industri), harga beras ditekan sedemikian rupa, sehingga daerah perdesaan semakin miskin dan tertinggal, yang menyebabkan arus urbanisasi yang tinggi ke wilayah-wilayah *mega-urban* ini (Douglass, 1998).

III. BEKASI SEBAGAI WILAYAH TERKENA KRISIS

Bekasi adalah suatu wilayah di sebelah timur DKI Jakarta yang terdiri atas Kabupaten Bekasi dan Kotamadya Bekasi. Interaksinya dengan Jakarta sangat tinggi, yang terlihat antara lain dengan banyaknya bus yang beroperasi menghubungkan Bekasi

dengan wilayah Jakarta yang mencapai hampir 50% dari seluruh bis antar kota dan Bekasi. Interaksi ini diperkuat pula oleh adanya kereta diesel jurusan Bekasi-Jakarta yang berangkat rata-rata 30 menit sekali pada pagi dan sore hari. Demikian juga kereta listrik yang dalam satu hari berangkat 15 kali dari Bekasi menuju Jakarta (ITENAS, 1999). Dengan sarana angkutan umum yang sudah demikian intensifpun, kemacetan pada mulut-mulut jalan tol masih terjadi, terutama oleh kendaraan-kendaraan pribadi para penglaju Jakarta-Bekasi. Dengan lokasi kotamadya Bekasi yang berbatasan langsung dengan Jakarta, ditambah pula dengan pembangunan perumahan dan industri yang berupa pita sekitar jalan tol Jakarta- Cikampek, maka secara fisik dapat dikatakan bahwa Bekasi sudah bersatu dengan Jakarta, menjadi bagian dari *mega-urban* Jakarta. Sebagai bagian dari *mega-urban*, ekonomi Bekasi terutama ditunjang oleh sektor industri manufaktur, industri konstruksi, serta jasa. Hal ini dapat dilihat pada kontribusi tiap sektor pada tahun 1997 (sebelum krisis) terhadap PDRB (Tabel 1).

Sebelum krisis perkembangan Bekasi sangatlah pesat, yang ditunjukkan oleh perkembangan PDRB Bekasi (kabupaten dan kotamadya) sebesar berturut-turut 14,07%, 14,27%, 12,05% dan 6,93% dari tahun 1994 sampai tahun 1997. Perkembangan yang sangat pesat ini juga membawa dampak negatif. Sektor industri dan perumahan memerlukan lahan yang luas, yang ditunjukkan oleh pengurangan lahan pertanian yang sangat besar. Antara tahun 1991 sampai dengan tahun 1998 terjadi pengurangan lahan pertanian seluas 19.938 ha (3425 ha merupakan guna lahan yang melanggar, yaitu pemakaian lahan permukiman pada kawasan yang diperuntukkan bagi jalur hijau, sawah basah, serta pariwisata) (ITENAS, 1999). Pembangunan yang terlalu cepat serta kurangnya pengendalian, juga menyebabkan banjir. Penanggulangan yang dilakukan oleh setiap pengembang belum menuntaskan masalah ini, karena tidak dilakukan secara komprehensif. Industri juga mencemari sungai-sungai yang ada di Bekasi, padahal sungai-sungai tersebut mengalir melalui kawasan persawahan

Tabel 1.
Perbandingan laju pertumbuhan PDB Indonesia dan PDRB Bekasi, 1998
serta perbandingan kontribusi tiap sektor, 1997
(dalam persen)

		terhadap PDB (1)	terhadap PDRB (2)	laju pertumbuhan PDB (3)	laju pertumbuhan PDRB (4)
1	Pertanian	16,01	3,39	0,22	-8,44
2	Pertambangan	8,71	0,21	-4,16	-36,77
3	Industri Manufaktur	25,54	67,34	-12,88	-24,41
4	Listrik, Gas dan Air minum	1,27	1,85	3,70	-6,05
5	Bangunan dan Konstruksi	7,38	3,15	-39,74	-33,91
6	Perdagangan, Hotel, dan Restoran	16,59	14,62	-18,95	-9,02
7	Pengangkutan dan Komunikasi	6,75	2,02	-12,80	-6,54
8	Perbankan dan Keuangan	8,36	3,44	-13,68	-0,83
TOTAL		100,00	100,00	-14,79	-21,36

Sumber: Kolom (1) dan (3) Harian Kompas, 5 Januari 1999
Kolom (2) dan (4) ITENAS, 1999

Perkembangan yang terlalu cepat ini juga menyebabkan pengembangan wilayah Bekasi terlihat sporadis. Banyak real estat yang berlokasi jauh dari pusat-pusat pelayanan kota. Jaringan jalan yang ada banyak yang tidak berhubungan antara satu real estat dengan real estat lainnya, walaupun perencanaan internal setiap real estat cukup baik. Setiap real estat langsung dihubungkan dengan jalan arteri, tanpa melalui jalan kolektor terlebih dahulu, sehingga menimbulkan kemacetan. Pada masa 'boom' industri konstruksi, pembangunan dilakukan secara besar-besaran tanpa perhitungan pasar yang cermat. Akibatnya, banyak bangunan yang sudah selesai tidak dapat dipasarkan, dan juga terdapat lahan tidur sebagai akibat spekulasi maupun hal lainnya. Dari seluruh real estat yang ada, hanya Lippo Cikarang yang telah mencapai hunian 50%, sedangkan tingkat hunian lainnya masih rendah (ITENAS, 1999). Pembangunan industri juga menyebabkan banyaknya pekerja pendatang yang berdampak pada keadaan sosial/kependudukan wilayah Bekasi.

3.1 Dampak Krisis Terhadap Perekonomian Wilayah Bekasi

Dengan titik berat perekonomian pada sektor-sektor di atas, maka perekonomian Bekasi mengalami dampak yang sangat berat dari krisis ini. Dampak krisis di Bekasi lebih berat daripada dampak yang diterima Indonesia secara keseluruhan. Jika pada tahun 1998 penurunan PDB Indonesia mencapai 14,79%, penurunan PDRB Bekasi lebih besar, yaitu 21,36%. Hal ini terjadi karena sektor industri manufaktur, industri konstruksi serta Bank dan lembaga keuangan lainnya mengalami penurunan yang sangat tinggi, padahal sektor-sektor tersebut merupakan sektor yang dominan di Bekasi.

Berbeda dengan wilayah lain di Indonesia, sektor pertanian di Bekasi mengalami penurunan, walaupun bukan disebabkan oleh krisis. Sejak tahun 1995 sektor pertanian di Bekasi sudah mengalami penurunan, terdesak oleh industri konstruksi dan industri manufaktur. Pada tahun 1997 saja, sektor pertanian mengalami penurunan sebesar 17,21% (ITENAS, 1999).

Investasi mengalami penurunan yang sangat besar. Pada tahun 1997/1998, investasi PMDN mencapai sekitar Rp. 6 triliun, dengan jumlah proyek 46 buah yang menyerap tenaga kerja Indonesia sebanyak 16.512 orang. Pada tahun 1998/1999, investasi menurun menjadi sekitar Rp. 74 milyar, jumlah proyek turun menjadi 13 dengan tenaga kerja yang terserap sebanyak 5399 orang. Pada tahun 1997/1998, investasi PMA mencapai US \$ 1,6 milyar dengan jumlah proyek sebanyak 131 buah dan menyerap tenaga kerja sebanyak 27.623 orang. Pada tahun 1998/1999 investasi menurun menjadi US \$ 451 juta, jumlah proyek menjadi 52 buah dan tenaga kerja yang terserap sebanyak 18.070 orang (ITENAS, 1999).

Kemampuan Pemerintah Daerahpun mengalami penurunan. Penerimaan Pemda untuk tahun 1997/1998 hanya mencapai 93% dari target, padahal pada masa sebelum krisis selalu mencapai target. Penerimaan tahun 1998/1999 memang melampaui target, tetapi target yang ditentukan hanya Rp. 36 milyar, sedangkan pada tahun 1997/1998 target yang ditentukan sebesar Rp. 156 milyar. Besarnya pengeluaran rutin tetap seperti semula, hanya pengeluaran pembangunan yang ditekan dari Rp. 73 milyar pada tahun 1997/1998 menjadi Rp. 27 milyar pada tahun 1998/1999. Dengan penekanan inipun, anggaran masih mengalami defisit sebesar kurang lebih Rp. 48 milyar (ITENAS, 1999).

3.2 Dampak Krisis Terhadap Sektor Kependudukan

Dengan terjadinya pemutusan hubungan kerja (PHK) pada saat krisis, pertumbuhan penduduk di Bekasi mengalami penurunan. Pada masa sebelum krisis perkembangan penduduk selalu tinggi, akan tetapi pada tahun 1998, penduduk Bekasi justru mengalami pertumbuhan yang negatif (ITENAS, 1999).

3.1 Dampak Krisis Terhadap Lingkup Fisik

Walaupun tidak ada laporan tertulis, akan tetapi dampak krisis terhadap lingkungan

fisik jelas terlihat dengan dihentikannya pembangunan perumahan dan industri sehingga bangunan menjadi kerangka yang sangat mengganggu pemandangan. Selain itu tidak ada perumahan baru yang dibangun dan dijual, tidak ada permintaan IMB baru, serta makin meluasnya lahan tidur.

IV. PEMIKIRAN UNTUK PEMULIHAN WILAYAH

Banyak hal dapat dipelajari dari krisis yang terjadi. Pelajaran utama adalah, walaupun investasi dari luar dapat mendorong perkembangan dengan pesat, akan tetapi jika tidak dikaitkan dengan kekuatan lokal, maka dorongan ini akan rapuh. Pelajaran kedua adalah bahwa perkembangan yang terlalu cepat sering kali menyebabkan perencanaan yang kurang matang, yang dapat menimbulkan masalah di kemudian hari. Hal ini terlihat antara lain dari tidak terpadunya perkembangan wilayah Bekasi, serta munculnya masalah-masalah banjir, kemacetan lalu lintas, lahan tidur, konflik guna lahan, dan pencemaran sungai. Dengan demikian, titik tolak pemulihan wilayah Bekasi harus dimulai dari kedua hal tersebut di atas, yaitu pengaktifan sumber daya lokal dan perencanaan pembangunan fisik yang lebih terpadu.

4.1 Pemulihan Bekasi Dengan Pembangunan Sumber Daya Lokal

Pengaktifan sumber daya lokal ini diperlukan untuk memulihkan ekonomi Bekasi yang telah banyak kehilangan investasi dari luar, baik PMA maupun PMDN. Sumber daya lokal utama Bekasi adalah pekerja terampil sektor industri dan jasa yang terkena PHK. Para pekerja ini telah memiliki etos kerja industri sehingga mereka akan lebih mudah untuk 'menciptakan' industri serta jasa atas inisiatif sendiri. Sumber daya lokal lainnya adalah kedekatan dengan Jakarta yang merupakan pasar yang potensial. Pasar ini dapat berupa Jakarta sendiri, maupun pasar yang dapat dicapai melalui Jakarta. Adanya kemandegan dalam pembangunan industri dan perumahan, telah menghentikan '*rush*' terhadap lahan pertanian. Inipun dapat dianggap sebagai sumber daya. De-

ngan demikian pembangunan melalui sumber daya lokal ini dapat terdiri dari dua unsur utama, yaitu:

4.1.1 Peningkatan ekonomi wilayah melalui pengembangan industri dan jasa lokal

Para pekerja yang terkena PHK dapat didorong serta dibimbing, misalnya oleh LSM, untuk membangun industri kecil yang mampu memasarkan produknya baik di dalam maupun di luar negeri. Permodalan, pemasaran serta penyediaan bahan baku dapat dilakukan oleh koperasi yang dibangun pekerja sendiri. Industri yang dapat dibangun bermacam-macam sesuai dengan keahlian para pekerja tersebut, seperti industri *furniture*, elektronika, garmen, bahan makanan, dan kerajinan tangan yang mempunyai daya saing untuk ekspor. Sudah barang tentu, standar mutu harus diterapkan. Apabila investor asing masuk lagi ke Bekasi, Pemda harus 'menawar' agar perusahaan asing tersebut dapat memberikan sub-kontrak, menyediakan bahan baku, atau kaitan lainnya bagi industri kecil ini. Apabila perlu, Pemda bersama para pekerja dapat merencanakan lahan untuk "*industrial estate*" bagi industri kecil ini.

4.1.2 Peningkatan ekonomi wilayah melalui pertanian

Sampai saat ini pertanian di Bekasi masih bersifat tradisional. Masyarakat harus didorong serta dibimbing, misalnya oleh LSM atau Lembaga Penelitian, untuk mengalihkan pertanian mereka yang masih tradisional ke arah pertanian dengan manajemen modern walaupun tetap berskala kecil. Pertanian ini diharapkan menghasilkan produk yang mempunyai nilai tambah besar dan dapat menembus pasar Jakarta atau bahkan untuk ekspor. Sama dengan pengembangan industri, peran koperasi yang didirikan petani juga diharapkan.

4.2 Penataan Kembali Lingkungan Fisik

Penataan kembali lingkungan fisik dimulai dari perhitungan kembali dengan cermat

berapa sebetulnya kebutuhan perumahan yang realistis dengan memperhatikan kekuatan pasar. Hal ini menjadi pedoman baik bagi swasta maupun pemerintah untuk membangun perumahan. Lahan yang telah dibebaskan, tetapi ternyata tidak layak untuk dibangun serta lahan tidur lainnya dapat dikembalikan menjadi lahan pertanian. Hal ini dapat dilaksanakan dengan kerjasama saling menguntungkan antara pengembang yang telah menguasai lahan tersebut dengan petani. Dengan kerjasama antara petani, pengembang, LSM, dan Lembaga Penelitian, lahan ini dapat dikembangkan untuk pertanian modern yang produknya dapat menembus pasar internasional.

Dengan kerjasama antara Pemda dengan pengembang, lingkungan dapat ditata kembali. Ketiadaan jalan kolektor, adanya jalan yang tidak berhubungan, serta drainase yang tidak terpadu dapat dibereskan bersama sehingga akan diperoleh lingkungan fisik yang lebih baik. Dengan demikian, Bekasi akan menjadi tempat yang lebih menarik untuk tempat tinggal. Berkurangnya aktifitas industri dapat dipakai sebagai kesempatan untuk menata kembali lingkungan fisik.

V. KESIMPULAN

Krisis multi dimensi telah memberikan dampak yang lebih besar kepada wilayah-wilayah *mega-urban*, yang sebelum krisis berkembang pesat sekali. Bekasi adalah sa-

lah satu bagian dalam *mega-urban* ini yang juga mengalami dampak yang besar dari krisis yang terjadi. Dampak ini terasa dalam bidang ekonomi, sosial/kependudukan serta fisik wilayah. Untuk pemulihan, maka kesalahan-kesalahan pada masa sebelum krisis harus diperbaiki. Pendekatan pemberdayaan sumber daya lokal diharapkan dapat memulihkan Bekasi dari krisis ini.

VI. DAFTAR PUSTAKA

- APBN 1999-2000 *Ibarat Mengayuh Becak di Tanjakan Terjal*. 1999. *Kompas*, 5 Januari, 3.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 1995. *Statistik Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Douglass, Mike. 1998. Urban and Regional Policy after the Era of Naive Globalism. Paper presented at the Global Forum on Regional Policy. United Nations Center for Regional Development, Nagoya, December 1 – 4.
- Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1983-1988*. 1983. Jakarta: Sekretariat Negara
- Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1988-1993*. 1988. Jakarta: Armas Duta Jaya
- Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993-1998*. 1983. Yogyakarta: Penabur Ilmu
- Hill, Hal. 1998. The Challenge of Regional Development in Indonesia. *Australian Journal of International Affairs* 52, no. 1
- Jurusan Teknik Planologi ITENAS. 1999. *Buku Kompilasi Data Arahkan Pengembangan Wilayah Kabupaten/Kotamadya Dati II Bekasi*. Bandung: ITENAS

PERPUSTAKAAN PWK-ITB