

KRISIS NASIONAL: RESPONS PENDUDUK MISKIN DAN PEMERINTAH

Muhadjir Darwin*

Abstract

The acute and complex national crisis persisting in this country has in general worsened the quality of live of the poor. However, empirical studies in five Javanese villages found that the impact of the crisis varies among different social groups, such as peasants, labors, small entrepreneurs and traders. This paper elaborates a number of factors that make the crisis affect differently to different people. This paper also shows how the poor develop their strategy of survival during the crisis and how government programs which attempt to eliminate the impacts of the crisis to the poor are in fact has failed to match the way the poor deal with the crisis.

Pendahuluan

Indonesia bukan yang pertama dan satu-satunya negara di Asia yang mengalami krisis ekonomi, tetapi skala krisis yang dialaminya adalah yang terparah di Asia. Ekonomi Indonesia mengalami perlambatan secara tajam dalam tingkat pertumbuhannya. Jika pada awal terjadinya krisis, yaitu tahun 1997, ekonomi Indonesia masih tumbuh sekitar 4,91%, setahun kemudian pertumbuhannya merosot tajam menjadi negatif 13,68%. Itu berarti bahwa terjadi penurunan kinerja hampir sebesar 19 poin, atau 4 poin lebih tinggi dibandingkan dengan yang dialami Amerika Serikat pada masa depresi besar tahun 1930-an. Inflasi meningkat

tajam menjadi sekitar 77,63% dalam tahun 1988, dan nilai rupiah anjlok dan pernah mencapai sekitar Rp15.000,00 per dolar US. Depresiasi mata uang ternyata tidak disertai peningkatan nilai ekspor. Sebaliknya, ekspor barang tertekan dengan pertumbuhan negatif 8,7 persen. Karena turunnya daya beli masyarakat dan naiknya nilai barang impor, jumlah impor pun menurun pada tingkat 34,2 persen pada tahun 1998. Akibatnya, defisit neraca berjalan menurun pada tahun fiskal 1997/1998 (Sumodiningrat, 1999).

Krisis ini benar-benar membuat ekonomi terpuruk ke jurang yang sangat dalam. Sektor riil ambruk.

* Dr. Muhadjir Darwin adalah staf peneliti Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan staf pengajar Fakultas Isipol, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.

Aburizal Bakri, Ketua Kamar Dagang Indonesia, menaksir bahwa selama tahun 1998 semua industri di Indonesia hanya beroperasi 50 persen dari kapasitas totalnya (Tjiptoherijanto, 1999: 4). Penurunan *output* tertinggi terjadi pada konstruksi, perdagangan, keuangan, dan industri pengolahan. Sektor pertanian relatif bisa bertahan meskipun dengan tingkat pertumbuhan yang rendah. Selain sektor riil, sektor perbankan juga ambruk. Keduanya menimbulkan gelombang PHK yang besar, yang pada gilirannya meningkatkan angka pengangguran pada tingkat yang mengkhawatirkan. Jika sebelum krisis angka pengangguran terbuka total hanya sebesar 7 persen setahun, setelah krisis angkanya meningkat menjadi sebesar 17,1 persen atau sekitar 15,4 juta (Effendi, 1998).

Krisis yang dialami Indonesia menjadi lebih menyeluruh karena krisis ini merambat ke sektor-sektor lain yaitu politik dan keamanan. Gelombang demonstrasi terjadi susul-menyusul, yang kemudian mencapai klimaksnya dengan lengsernya Soeharto pada Mei 1998. Akan tetapi, pergantian pemerintahan tidak segera dapat memulihkan stabilitas politik dan keamanan. Situasi politik tetap memanas sampai menjelang pemilu. Namun, setelah Pemilu 1999 berakhir dengan relatif aman, damai dan jurdil, situasi politik untuk sementara mulai mendingin. Menurunnya suhu politik telah

menimbulkan harapan baru, yaitu sistem politik nasional yang demokratis dan stabil. Pada saat makalah ini ditulis, terdapat titik terang ke arah pemulihan ekonomi, yaitu turunnya nilai dolar hingga menembus angka Rp6.000,00-an. Jika situasi politik selanjutnya tetap terjaga aman dan damai, pemulihan ekonomi diharapkan dapat terjadi. Akan tetapi, jika situasi politik nanti kembali memanas, misalnya jika pemerintah baru nanti gagal memperoleh legitimasi, bukan tidak mungkin, situasi ekonomi menjadi memburuk kembali.

Walaupun rupiah cenderung menguat, tampaknya masih terlalu pagi untuk menyimpulkan bahwa krisis ekonomi sudah berakhir atau segera berakhir. Kredit macet yang dialami perbankan nasional masih merupakan masalah yang sulit teratasi. Sektor riil juga masih memerlukan waktu lama untuk bangkit kembali. Angka pengangguran masih sangat tinggi, dan perlu waktu untuk terciptanya lapangan kerja yang baru.

Pertanyaan yang secara spesifik perlu dikaji di sini adalah bagaimana krisis yang sangat dahsyat ini berpengaruh terhadap kehidupan ekonomi rakyat kecil, bagaimana penduduk miskin merespons krisis untuk menjaga kelangsungan hidupnya, serta seberapa jauh respons yang diberikan pemerintah memberikan nilai tambah pada penduduk miskin dalam upaya mereka bergulat mengatasi kesulitan ekonomi.

Dampak Krisis pada Masyarakat Kecil

Bagaimanapun juga, krisis sedemikian hebat yang telah berlangsung sejauh ini sudah menimbulkan dampak yang luar biasa pada kesejahteraan ekonomi masyarakat kecil. Pembangunan nasional dimulai tahun 1970 ketika sekitar 70 juta penduduk (60 persen) hidup di bawah kemiskinan. Sampai sebelum datangnya krisis, sekitar awal tahun 1997, Indonesia banyak dipuji karena keberhasilannya mengurangi angka kemiskinan hingga tinggal 11 persen (22 juta) penduduk. Akan tetapi, krisis telah membuat angka kemiskinan naik kembali secara tajam menjadi sekitar 80 juta pada pertengahan 1998, atau naik sekitar 400 persen. Angka kemiskinan saat ini telah mencapai 53 persen untuk perdesaan dan 39 persen untuk perkotaan. Bahkan, diperkirakan 2 dari 3 penduduk Indonesia tergolong miskin (Effendi, 1998:3). Ini artinya bahwa dari sudut penyelesaian masalah kemiskinan, kita telah mundur ke belakang, ke situasi ketika pembangunan nasional dimulai.

Di bidang pendidikan prestasi yang pernah kita capai pun nyaris terhapus. Angka melek huruf telah berhasil meningkat pesat, demikian juga angka partisipasi sekolah. Angka partisipasi sekolah tingkat dasar telah mencapai 100 persen, dan wajib belajar 9 tahun telah dicanangkan. Akan tetapi, selama krisis terdapat 4,5 juta anak sekolah yang tidak dapat melanjutkan

sekolah, dan pemerintah hanya mampu membantu 1,6 juta di antaranya (*Kompas*, 30 Juli, 1998, dalam Tajudin, hlm. 3). Dalam bidang kesehatan, tingkat morbiditas dan mortalitas juga telah menurun, yang hal ini menjadi indikasi dari meningkatnya kualitas pelayanan kesehatan. Akan tetapi, krisis ekonomi telah menurunkan akses penduduk, terutama penduduk miskin, terhadap pelayanan kesehatan. Banyak kasus pasien yang terlambat datang ke rumah sakit karena kesulitan ekonomi, atau beralih dari pengobatan modern ke pengobatan tradisional karena alasan biaya.

Meskipun secara umum krisis ekonomi telah membuat tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia mengalami kemerosotan, dampak yang dialami berbagai kelompok masyarakat sesungguhnya berbeda, misalnya antara masyarakat Jawa dan luar Jawa, antara perdesaan dan perkotaan, antara sektor industri dan pertanian, dan seterusnya. Di samping banyak yang mengalami dampak buruk oleh adanya krisis, ada pula yang diuntungkan oleh krisis. Variasi dampak krisis penting untuk diketahui karena dengan itu pemerintah dapat mengambil respons yang tepat sasaran.

a. Gambaran Mikro

Variasi dampak krisis tampak dari penelitian di sejumlah kawasan di DIY dan Jawa Tengah yang dilakukan PPK-UGM, antara lain

Jatinom, Wedi, dan Ceper (Klaten), Sriharjo (Bantul), Semanu (Gunung Kidul). Meskipun sama-sama terletak di wilayah tengah Pulau Jawa, Jatinom dan Ceper berada di Propinsi Jawa Tengah bagian selatan, Semanu dan Sriharjo berada di Propinsi DIY.

Jatinom adalah suatu kecamatan yang memiliki kawasan pertanian dan kawasan perdagangan serta industri kecil. Satu bagian, disebut wilayah atas, merupakan kawasan pertanian, peternakan (sapi perah), dan perkebunan (jeruk), dan di bagian lain, disebut wilayah bawah, merupakan daerah perdagangan dan industri kecil.

Kecamatan Wedi memiliki karakteristik ekonomi yang tidak jauh berbeda dengan Jatinom. Jika Jatinom terletak di antara dua Kabupaten Klaten dengan Boyolali dan menjadi pusat perdagangan yang maju bagi kawasan sekitarnya, Wedi terletak antara Klaten dan Yogyakarta, dan daerah ini juga merupakan pusat perdagangan yang juga relatif maju. Di situ terdapat banyak aktivitas perdagangan, industri konveksi, pertanian, dan perkebunan (tembakau).

Kecamatan Ceper adalah kawasan pertanian yang di dalamnya terdapat satu dusun bernama Batur, suatu dusun yang merupakan pusat industri kerakyatan seperti genting, batu bata, dan cor logam. Industri jenis terakhir inilah yang menjadi andalan Ceper karena kontribusinya kepada kemajuan ekonomi kawasan ini.

Berbeda dengan ketiga wilayah tersebut di atas, Sriharjo dan Semanu, dua-duanya berada di wilayah Propinsi DIY, adalah kawasan yang tidak berkembang sebagai pusat industri dan pusat perdagangan. Desa Sriharjo masih didominasi oleh sektor pertanian. Akan tetapi, karena kepadatan penduduk desa ini dan implikasinya pada keterbatasan penguasaan lahan pertanian, sejak lama banyak penduduk Sriharjo *nglaju* bekerja ke luar desa sebagai buruh, atau *mboro* ke tempat yang lebih jauh sebagai buruh, pedagang kecil, atau pembantu rumah tangga. Sriharjo adalah desa yang kisah tentang kemiskinannya telah dipotret secara mendalam dalam buku klasik Masri Singarimbun dan David Penny, *Penduduk dan Kemiskinan di Pedesaan Jawa*.

Semanu, seperti juga Sriharjo, adalah kawasan yang sarat kemiskinan, dan jauh dari derap industrialisasi karena terletak di kawasan yang dilihat dari potensi risorsisnya dan letak geografisnya relatif kurang menjanjikan, yaitu Kabupaten Gunung Kidul. Seperti Sriharjo, kemiskinan begitu mudah diamati. Sektor pertanian di sini tidak banyak dapat diandalkan, sementara kesempatan kerja di luar pertanian tidak banyak tersedia, dan karenanya banyak dari tenaga kerja muda memilih *mboro* ke kota seperti ke Yogya, Jakarta, atau ke kota-kota lain di Indonesia.

Secara umum krisis ekonomi menimbulkan dampak negatif pada

rata-rata penduduk di lima daerah penelitian di atas. Kenaikan harga barang-barang dan ongkos pelayanan publik, seperti pendidikan dan kesehatan, jelas dirasakan oleh setiap penduduk sebagai beban ekonomi yang memberatkan. Kenaikan seperti ini sudah barang tentu akan lebih berdampak buruk pada mereka yang tidak mengalami kenaikan pendapatan, terlebih yang tingkat pendapatannya mengalami penurunan, atau bahkan kehilangan sumber pendapatan. Namun, secara khusus terdapat variasi dampak yang menarik untuk dicermati. Variasi tersebut tampak, misalnya, jika dibandingkan antara buruh, petani, pedagang, dan pengusaha.

b. Buruh

Buruh, baik di sektor pertanian maupun industri, secara umum dirugikan. Di Sriharjo banyak buruh pabrik dan konstruksi yang kehilangan pekerjaan. Banyak dari mereka yang sebelumnya *mboro* kembali ke desa dan mencoba menggeluti kembali pertanian sebagai buruh tani. Akan tetapi, kebanyakan dari mereka ternyata tidak kerasan dan kembali balik ke kota. Hal yang sama juga dialami oleh buruh di Wedi. Buruh tani dan buruh konveksi sama-sama dirugikan. Kenaikan pendapatan sangat tidak sebanding dengan kenaikan pengeluaran, dan terdapat defisit pendapatan (jumlah pengeluaran lebih banyak daripada

pendapatan). Di antara keduanya, tampaknya buruh tani mengalami nasib yang lebih buruk dibandingkan dengan buruh konveksi.

c. Petani

Berbeda dengan buruh, para petani pada umumnya diuntungkan oleh adanya krisis. Ini dikarenakan naiknya harga komoditas produk-produk pertanian. Situasi yang menggembirakan ini dialami misalnya oleh petani jeruk, petani cengkeh, petani kapas, dan sebagainya yang banyak terdapat di Jatinom. Sayangnya, penguasaan lahan rata-rata penduduk di Jatinom sangat rendah. Banyak petani di daerah ini menguasai lahan sempit (petani gurem), dan lebih banyak lagi yang berstatus buruh tani. Karena itu, dampak positif krisis hanya dialami oleh sebagian penduduk pertanian di Jatinom. Selain itu, situasi yang menggembirakan tidak dialami oleh semua petani pemilik lahan. Petani padi, misalnya, kurang diuntungkan karena kenaikan harga beras tidak sebanding dengan kenaikan harga *input* pertanian. Pasalnya bahan baku kimiawi untuk produksi *input* pertanian kebanyakan merupakan barang impor yang harganya melonjak seiring dengan melonjaknya nilai tukar dolar terhadap rupiah. Hal ini dilaporkan dalam penelitian di Semanu, tetapi sesungguhnya juga terjadi di daerah lain, seperti Sriharjo, Jatinom, dan Wedi.

d. Peternak

Sama dengan petani, peternak juga banyak diuntungkan oleh naiknya harga ternak, seperti kambing, sapi, susu sapi, udang, kepiting, katak, dll. Keuntungan peternak ini ditemukan dalam penelitian di Jatinom dan Semanu. Krisis ini bahkan membuat penduduk lebih gigih menemukan alternatif peternakan yang sebelum krisis tidak banyak dilirik, seperti ternak jangkrik, cacing, keong mas, dsb., yang ternyata nilai ekonominya sangat tinggi di pasar. Namun, tidak semua kegiatan peternakan mengalami dampak positif selama krisis. Ternak ayam, misalnya, banyak mengalami kemunduran, bahkan kebangkrutan selama krisis. Ini disebabkan kenaikan harga ternak tersebut tidak sebanding dengan naiknya harga pakan dan obat-obatan yang sebagian besar masih merupakan barang impor.

e. Industri dan Perdagangan

Dampak yang dialami oleh sektor industri dan perdagangan sangat variatif. Di Ceper, banyak pemilik industri pengecoran logam mengalami kemunduran usaha, bahkan kebangkrutan. Masalahnya karena bahan baku industri tersebut masih diimpor sementara kebanyakan produk masih untuk keperluan pasar domestik. Sementara itu, kenaikan harga produk untuk pasar domestik jauh lebih rendah dibandingkan dengan kenaikan harga bahan baku. Situasi seperti ini juga dialami oleh perajin

pande besi, industri pengolahan tempe di Semanu. Para pengusaha di bidang ini banyak merugi karena mahalnya bahan baku impor. Akan tetapi, situasi sebaliknya terjadi pada pengusaha yang telah menguasai pasar luar negeri. Keuntungan yang diperoleh justru berlipat selama krisis. Ini dialami oleh sebagian kecil pengusaha pengecoran logam di Ceper dan perajin kayu di Semanu. Kasus Semanu memberikan gambaran yang ekstrim. Perajin kayu tersebut memproduksi patung kayu seperti *loro-blonyo* (ukuran orang) atau miniatur buaya dengan bahan kayu lokal Mahoni untuk ekspor ke Singapura dan Canada. Hal yang sama juga dialami oleh perajin batu ornamen.

Perdagangan merupakan sektor usaha yang mengalami dampak krisis yang cukup variatif. Pedagang beras di Jatinom misalnya mengeluh merugi karena perubahan harga komoditas beras sulit diprediksi. Perdagangan, terutama untuk kebutuhan-kebutuhan yang bukan primer, mengalami kelesuan karena menurunnya daya beli konsumen. Banyak konsumen yang mengalami penurunan tingkat pendapatan mengalihkan konsumsinya ke barang-barang yang lebih primer, seperti kebutuhan makanan dan kesehatan. Namun dalam beberapa kasus, perdagangan menjadi alternatif okupasi bagi mereka yang tercampak dari jenis okupasi lain, misalnya dari sektor jasa atau industri. Pengusaha konveksi di Wedi, misalnya, banyak

yang beralih menjadi pedagang beras. Di Semanu, misalnya, pegawai swasta yang terkena PHK dengan pesangon menggunakan pesangon tersebut sebagai modal usaha dagang (warung) di rumah atau di pasar.

Pembeda Variasi Dampak

Dari penjelasan tentang dampak pada setiap jenis okupasi, tampaknya ada beberapa faktor pembeda variasi dampak yang dialami penduduk. Salah satu faktor yang dimaksud adalah penguasaan risorsis. Penduduk yang menguasai risorsis lebih tahan terhadap krisis dibandingkan dengan mereka yang tidak menguasai risorsis. Ini tampak, misalnya jika dilakukan perbandingan antara petani dan buruh tani, pengusaha dan buruh pabrik. Buruh pada umumnya rentan terhadap krisis karena nasibnya tergantung pada nasib majikan di tempat mereka bekerja. Buruh tersebut akan mudah kehilangan pekerjaan jika usaha majikan mengalami kemunduran, apalagi jika mengalami kebangkrutan. Pengusaha tersebut sudah barang tentu juga mengalami kerugian. Akan tetapi, ia mempunyai peluang lebih besar untuk keluar dari krisis, misalnya, dengan mengalihkan jenis usaha. Buruh pun dapat berbuat serupa, tetapi peluang untuk itu lebih terbatas karena terbatasnya keterampilan yang dikuasai dan ketiadaan risorsis yang mereka miliki.

Hal penting lain dalam menjelaskan variasi dampak krisis

adalah dampak yang dialami petani pemilik lahan dan pengusaha. Seperti dijelaskan di atas, akibat yang dialami petani, peternak dan pengusaha berbeda, ada yang dirugikan, tetapi ada juga yang diuntungkan oleh adanya krisis. Perbedaan tersebut terletak pada kombinasi *input* dan *output* dalam sistem produksi mereka. Misalnya, petani, peternak, dan pengusaha yang menggunakan bahan baku *import* cenderung dirugikan oleh adanya krisis Karena produk yang dihasilkan dijual di dalam negeri. Hal ini misalnya terjadi pada petani padi, peternak ayam, sebagian besar pengusaha pengecoran, dan perajin pande besi. Sebaliknya, pengusaha yang memasarkan produknya ke luar negeri, apalagi jika bahan bakunya merupakan barang lokal cenderung sangat diuntungkan oleh adanya krisis. Hal ini secara jelas dialami oleh peternak udang, katak sapi (*bull-frog*), sebagian kecil pengusaha pengecoran logam, dan perajin kayu. Di samping itu, ada juga petani dan pengusaha yang baik bahan baku atau produknya dari dan untuk pasar domestik masih diuntungkan oleh adanya krisis. Mereka diuntungkan karena kenaikan harga produk dalam negeri masih lebih tinggi dibandingkan dengan kenaikan harga *input*. Hal ini terjadi misalnya pada petani jeruk, apel, dan kapuk.

Di atas telah dijelaskan bahwa mereka yang tidak menguasai risorsis atau menguasai risorsis dalam jumlah yang terbatas,

misalnya buruh dan petani gurem, secara ekonomi sangat dirugikan oleh adanya krisis. Kualitas kesejahteraan ekonomi mereka yang memang sebelumnya belum tinggi merosot lebih rendah lagi. Meskipun secara ekonomi buruh dan petani gurem lebih menderita dibandingkan dengan petani pemilik lahan dan pengusaha, tidak selalu berarti bahwa dampak psikologis yang dialami buruh dan petani gurem lebih besar dibandingkan dengan petani pemilik lahan luas, pengusaha pabrik atau kerajinan. Para buruh dan petani gurem tersebut melihat kemiskinan sebagai suatu hal yang tidak asing. Sebelum krisis pun mereka sudah miskin. Mereka juga tahu betul bagaimana menyiasati krisis, baik dalam hal mencari alternatif sumber pendapatan (tentu saja dalam batas kapasitasnya) maupun dalam mengatur pola konsumsi. Ungkapan dari penduduk Sriharjo yang mengatakan bahwa krisis sekarang “belum apa-apa” tidak harus diartikan bahwa dia tidak mengalami krisis, tetapi harus diartikan bahwa krisis tersebut merupakan situasi keseharian yang mereka alami selama hidup. Mereka juga mempunyai cara sendiri untuk merespons situasi krisis, misalnya dengan mengurangi tingkat konsumsi atau mengubah pola konsumsi.

Tampaknya efek psikologis krisis sangat bervariasi tergantung pada pola hidup penduduk. Penduduk yang telah terbiasa dengan pola konsumsi tinggi akan

berbeda dengan mereka yang terbiasa dengan pola konsumsi terbatas. Di Sriharjo penduduk Sriharjo atas sejak lama lebih miskin dibandingkan dengan penduduk Sriharjo bawah. Akan tetapi, penduduk Sriharjo bawah yang lebih banyak bersentuhan dengan barang-barang dan pola hidup perkotaan lebih merasakan krisis dibandingkan dengan penduduk Sriharjo atas. Perbedaan tersebut tidak terletak pada situasi ekonomi yang riil, tetapi pada makna yang diberikan terhadap krisis dan kebutuhan-kebutuhan dirinya.

Strategi Kelangsungan Hidup

Hal yang kemudian penting untuk dilihat adalah bagaimana penduduk yang mengalami krisis tersebut mengembangkan strategi sendiri untuk menjaga kelangsungan hidup mereka. Tampaknya ada beberapa macam strategi yang ditemui dalam penelitian di lima tempat tersebut. Pertama adalah yang sifatnya produktif dan lainnya yang sifatnya konsumtif. Produsen yang menurun tingkat keuntungannya karena naiknya harga *input* produksi melakukan penghematan penggunaan *input*. Ini terjadi pada produsen cor logam di Ceper dengan menipiskan besi sehingga lebih hemat *input*. Petani yang dirugikan oleh mahalnya pupuk mengurangi jumlah pupuk atau mengganti jenis pupuk dari pupuk pabrik ke pupuk kandang. Cara lain yang mereka tempuh adalah dengan mengonsentrasikan usaha pada komoditas ekspor. Ini

misalnya dilakukan oleh perajin kayu di Semanu atau sebagian kecil pengusaha cor logam di Ceper. Ketika kegiatan usaha yang digeluti pengusaha tidak mempunyai prospek sehingga gulung tikar, banyak pengusaha yang kemudian mengalihkan usaha ke bidang lain. Ini misalnya dilakukan oleh pengusaha konveksi yang menutup usaha konveksinya dan beralih menjadi pedagang beras. Perlu juga dicatat bahwa ada sebagian penduduk yang sebelumnya bekerja di sektor jasa, misalnya sebagai pegawai, berubah menjadi pedagang dan pengusaha, misalnya dengan membuka warung, beternak jangkrik, beternak cacing, beternak keong mas, dsb. Banyak dari mereka justru mengalami kenaikan kesejahteraan ekonomi di bidang usaha yang baru tersebut.

Strategi kelangsungan hidup juga dapat dilakukan di sektor konsumsi. Mereka yang mengalami penurunan kesejahteraan ekonomi karena berbagai sebab melakukan langkah-langkah penghematan dan mengubah pola konsumsi ke kebutuhan-kebutuhan hidup yang lebih mendesak. Di Ceper, misalnya, terdapat bukti turunnya proporsi pengeluaran untuk kebutuhan di luar makanan karena sebagian pendapatan dialihkan untuk memenuhi kebutuhan makan. Penduduk Sriharjo banyak yang mengurangi frekuensi makan dari tiga kali menjadi dua kali atau bahkan sekali dalam sehari. Jenis makanan yang dikonsumsi pun mengalami perubahan, misalnya

dari beras ke ketela atau gaplek, konsumsi telur dan daging dikurangi bahkan dihilangkan, demikian juga konsumsi minyak goreng, sabun mandi, sabun cuci, dan sebagainya. Sudah barang tentu pengurangan konsumsi itu akan mengurangi tingkat kesehatan dan nantinya tingkat produktivitas penduduk. Di Semanu dilaporkan adanya sejumlah murid yang cepat mengantuk di kelas atau pingsan saat mengikuti upacara di sekolah. Ini terjadi mungkin karena tingkat pemenuhan gizi yang rendah pada murid-murid di daerah tersebut.

Kebutuhan Pendidikan dan Kesehatan

Pendidikan dan kesehatan adalah dua kebutuhan masyarakat yang sangat penting yang harus tetap terpenuhi agar kualitas hidup penduduk tidak menurun. Akan tetapi, menurunnya tingkat kesejahteraan rata-rata penduduk membuat akses penduduk untuk mengonsumsi pelayanan pendidikan dan kesehatan mengalami penurunan.

Penurunan tingkat kesehatan penduduk secara makro dapat dilihat dari turunnya persentase pemanfaatan fasilitas kesehatan modern dan naiknya persentase pengobatan sendiri. Konsekuensi dari turunnya akses penduduk terhadap pelayanan kesehatan adalah naiknya tingkat morbiditas penduduk. Di DIY, misalnya, keluhan kesehatan mengalami peningkatan dari 31 persen (tahun

1996) menjadi 34 persen (tahun 1997) (Tukiran & Sutanto, 1999).

Penurunan akses penduduk juga terjadi dalam mengonsumsi pelayanan KB. Hal ini terjadi karena naiknya harga kontrasepsi modern. Susuk KB naik hampir tiga kali lipat (dari Rp25.000,00 menjadi Rp95.000,00). IUD yang dulunya gratis sekarang harus dibeli dengan harga yang sangat mahal (dari Rp50.000,00 sampai Rp250.000,00). Sterilisasi yang dulu juga gratis sekarang harus dibeli dengan harga minimal Rp150.000,00. Kenaikan harga ini sudah barang tentu sangat memberatkan penduduk miskin sehingga banyak dari pasangan usia subur miskin tidak mampu memakai kontrasepsi, yang pada gilirannya dapat berakibat pada naiknya tingkat fertilitas penduduk.

Penurunan akses penduduk untuk mengonsumsi pelayanan pendidikan juga merupakan akibat lain yang tidak terelakkan dari merosotnya kesejahteraan ekonomi penduduk karena krisis. Meskipun pendidikan dasar negeri diberikan gratis, orang tua murid harus menanggung biaya seragam sekolah, buku-buku pelajaran dan alat-alat sekolah, dan sumbangan-sumbangan yang sering diminta sekolah ke orang tua murid yang tetap membebani orang tua murid. Penduduk yang sangat miskin dalam kondisi pendapatan yang lebih terbatas akan sulit untuk membayar sejumlah ongkos pendidikan tersebut. Dengan demikian, penduduk miskin di pedesaan menjadi rentan untuk

kehilangan akses melanjutkan pendidikannya (*drop-out*), atau paling tidak mereka menjadi kurang mampu untuk membeli perlengkapan sekolah sesuai dengan standar, yang pada gilirannya akan mengurangi prestasi murid dari golongan miskin ini di sekolah.

Respons Pemerintah

Dampak krisis terhadap penduduk miskin sesungguhnya telah mendapatkan perhatian yang memadai dari pemerintah. Pemerintah sejak lama telah menyelenggarakan banyak program yang diarahkan untuk menanggulangi masalah kesenjangan dan pemerataan pembangunan. Beberapa contoh, misalnya, kebijakan pembangunan sektoral melalui bantuan pembangunan sektoral (DIP), pembangunan regional melalui bantuan pembangunan daerah (DAPD, dulu disebut SPABP-Inpres), dan pembangunan khusus. Pembangunan khusus adalah pembangunan yang diutamakan untuk merespons masalah-masalah pembangunan yang spesifik, yang belum terpenuhi oleh program-program sektoral yang ada. Beberapa contohnya adalah program pengentasan kemiskinan dan program Jaring Pengaman Sosial (JPS).

Program Jaring Pengaman Sosial merupakan program yang secara langsung diarahkan untuk mengurangi atau mengeliminasi dampak krisis pada penduduk

miskin. Program ini diprioritaskan untuk mencapai sejumlah tujuan: 1) peningkatan ketahanan pangan (*food security*), 2) penciptaan lapangan kerja produktif (*employment creation*), 3) pengembangan usaha kecil dan menengah (*small and medium enterprise*), dan 4) perlindungan sosial masyarakat dalam pelayanan dasar, khususnya pendidikan (*social protection*). Program tersebut mempunyai unsur penyelamatan (*rescue*), pemulihan (*recovery*) menuju kembali ke tingkat pembangunan (*reconstruction*), pertumbuhan (*growth*), dan stabilitas (*stability*) yang berkelanjutan (*sustainability*) (Sumodiningrat, 1998).

Program JPS memiliki sejumlah ciri kebaruan sehingga dapat dikatakan sebagai semacam terobosan terhadap tradisi administrasi pembangunan yang berlangsung selama ini. Salah satu kebaruan yang menonjol adalah pada sifat langsungnya. Dana program JPS disalurkan langsung kepada masyarakat pada tingkat desa/kelurahan, tidak melalui jalur birokrasi yang berjenjang dari pusat sampai ke daerah. Pemangkasan birokrasi yang luar biasa ini dimaksudkan untuk menekan tingkat kebocoran sehingga efisiensi pemanfaatan dana pun diharapkan meningkat. Untuk menjamin akuntabilitas pelaksanaan program, program ini mensyaratkan adanya unit pengelola program (UPK) yang berasal dari masyarakat sendiri sebagai wadah pengelola program. Dengan

meletakkan masyarakat sebagai pelaku inti dalam pelaksanaan program diharapkan keberdayaan masyarakat pun meningkat. Pada jangka panjang masyarakat diharapkan dapat secara mandiri memecahkan masalah-masalah mereka sendiri tanpa banyak mengharapkan bantuan dari pemerintah.

Jika kita amati apa yang terjadi pada masyarakat, seperti yang ditemukan dalam penelitian mikro di lima desa/kecamatan di Jawa Tengah dan DIY ini, masyarakat sesungguhnya telah memiliki keberdayaan yang cukup tinggi dan tahu bagaimana cara menyiasati krisis sesuai dengan kapasitas dan kapabilitas mereka. Sementara itu, program JPS kurang terlihat relevansinya (dengan) dan signifikansinya (terhadap) pemberdayaan masyarakat dalam menghadapi krisis. Salah satu contoh adalah program *food security* yang diterapkan di Sriharjo. Dolog bekerja sama dengan BKKBN melakukan pembagian beras ke desa tersebut. Kelompok sasaran dari bantuan tersebut adalah keluarga prasejahtera, yang daftarnya diambil dari data BKKBN. Pembagian beras tersebut ternyata menimbulkan protes masyarakat karena ada penduduk yang tidak memperolehnya, padahal dalam penilaiannya dia lebih miskin daripada keluarga lain yang masuk dalam daftar penerima. Atau ada protes bahwa keluarga tertentu, meskipun didaftar tertera sebagai keluarga

prasejahtera, sesungguhnya cukup sejahtera sehingga tidak layak menerima. Lalu muncul tuntutan penduduk agar beras dibagi merata kepada semua keluarga tanpa memperhatikan perbedaan tingkat kesejahteraan mereka. Sudah barang tentu tuntutan masyarakat tersebut tidak sesuai dengan tujuan dari diadakannya program *food security* tersebut. Akan tetapi, kericuhan yang terjadi di masyarakat Sriharjo merupakan contoh bahwa indikator yang dipakai, yaitu data BKKBN, tidak akurat untuk menentukan kelompok sasaran

Di mata masyarakat, program *food security* ditangkap sebagai program "bagi-bagi ikan," bukan program "memberikan kail"* . Program seperti ini bukan meningkatkan keberdayaan dan kemandirian, tetapi justru ketergantungan. Program "bagi-bagi ikan" tersebut menjadi lebih tidak tepat lagi karena banyak dari para penerima bantuan beras tidak menggunakan beras tersebut untuk dikonsumsi sendiri, tetapi mereka jual untuk diganti dengan bahan makanan lain yang lebih murah, yang memang mereka konsumsi sehari-hari selama krisis, yaitu ketela atau gaplek. Jadi, kalau program tersebut bermaksud untuk memperbaiki gizi masyarakat,

tujuan dari program tersebut tidak tercapai. Masyarakat telah menentukan strategi sendiri untuk mengatasi keterbatasan risorsis selama krisis, yaitu menghemat konsumsi, dan strategi penghematan tersebut ternyata tidak mereka ubah ketika mereka menerima bantuan beras.

Kesan yang sama juga diperoleh terhadap komponen program JPS lainnya, yaitu program *labour intensive*. Sedikit, walaupun ada, penduduk miskin atau yang kehilangan pekerjaan di lima daerah yang diteliti mendapatkan pekerjaan melalui program tersebut. Lapangan kerja yang tersedia melalui program ini pun belum tentu cocok dengan minat dan keterampilan para penganggur tersebut. Penelitian di lima daerah tersebut menunjukkan bahwa masyarakat memiliki kemampuan yang cukup tinggi untuk menemukan peluang-peluang kerja baru dalam situasi keterbatasan. Di Gunung Kidul ada penduduk yang mencari belalang jati untuk dijual, yang sebelum krisis binatang tersebut tidak pernah menjadi komoditas. Katak juga menjadi komoditas baru lainnya yang mempunyai nilai ekonomi yang tinggi. Di banyak tempat lain cacing, keong mas, jangkrik telah

* Istilah *ikan* dan *kail* dipakai sebagai tamsil, mengutip perumpamaan Cina kuno, "jika kepada orang miskin kau beri ikan, sesungguhnya kamu hanya dapat membuat dia kenyang satu hari saja, tetapi jika kau beri dia kail dan kau ajari bagaimana menggunakannya, sesungguhnya kau telah membuatnya kenyang selama hidupnya."

pula menjadi komoditas yang menguntungkan.

Penutup

Krisis yang dialami Indonesia merupakan krisis yang menyeluruh, tidak cukup untuk dijelaskan sebagai krisis ekonomi, tetapi gabungan antara krisis ekonomi, politik, birokrasi, sosial, dan budaya. Krisis menjadi separah ini karena kerapuhan kita tidak hanya sebatas fundamental ekonomi, tetapi juga fundamental politik dan sosial budaya. Di sektor ekonomi, praktek monopoli, oligopoli, kartel, korupsi, dan kolusi menjadi sumber rapuhnya fundamental ekonomi sehingga pertumbuhan ekonomi yang kita alami selama itu adalah pertumbuhan semu.

Di sektor politik, *floating mass*, pembrangusan media massa, penyingkiran kekuatan-kekuatan oposisi dan pengembangan sistem kekuasaan yang monolit merapuhkan fundamental politik bangsa sehingga stabilitas politik yang ada ketika itu adalah stabilitas semu. Di sektor sosial-budaya kecenderungan menutup-nutupi ketimpangan dan potensi konflik antaretnis dan agama dan membungkusnya dengan ideologi Pancasila dan politik anti-SARA secara doktriner dan represif membuat kerukunan antaragama dan antarsuku ketika itu menjadi kerukunan yang semu. Sekarang setelah seluruh koridor yang membungkus semua yang serba semu itu tersibak, kita menyaksikan dan berada pada

krisis total seperti yang kita alami sekarang.

Krisis yang kita alami adalah krisis sistemik dengan elemen-elemen yang saling tergantung dan saling terkait satu terhadap lainnya sehingga pemecahan terhadap satu hal menjadi tidak mungkin tanpa perbaikan pada elemen lainnya. Kesulitan ekonomi sulit diatasi tanpa mengatasi krisis politik. Krisis politik sulit teratasi tanpa perbaikan sistem sosial budaya. Perubahan sosial budaya memerlukan waktu yang lama, dan sulit diupayakan di tengah krisis ekonomi yang mendalam dan lama.

Akan tetapi, di balik sistem masalah seperti ini pada penelitian mikro di lima tempat seperti diungkapkan di atas, ditemukan adanya mekanisme kelangsungan hidup yang luar biasa dari penduduk miskin. Pada tingkat tertentu, kesulitan ekonomi menjadi tantangan yang menuntut jawaban yang kreatif. Jawaban tersebut telah mereka berikan sesuai dengan kapasitas mereka, baik dalam pencarian alternatif okupasi, atau dalam penentuan pola produksi dan konsumsi baru. Apa yang diperlukan bagi pemerintah adalah memahami lebih baik strategi kelangsungan hidup yang mereka kembangkan, dan dari situ mencoba mencari bentuk-bentuk intervensi yang dapat mempertinggi peluang penduduk miskin untuk mengatasi kesulitan sesuai dengan kapasitas mereka. Jadi, pertanyaan "apa respons pemerintah" menjadi

pertanyaan yang sulit memperoleh jawaban yang tepat sebelum diketahui terlebih dahulu "apa respons penduduk miskin." Apa pun respons pemerintah haruslah *jumbuh* dengan respons masyarakat, dan tidak boleh dibiarkan sebagai dua inisiatif yang terpisah,

apalagi berlawanan. Program JPS tampaknya lebih terperangkap kepada kecenderungan yang kedua sehingga pelaksanaan terhadap program tersebut kurang memberikan nilai tambah pada masyarakat.

Referensi

- Abdullah, Irwan. 1999. "Daya tahan penduduk terhadap krisis: pengalaman historis Jatinom menghadapi perubahan sosial ekonomi". Yogyakarta: IPADI Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada. Makalah *Seminar Dampak Krisis di Perdesaan*.
- Faturochman. 1999. "Krisis dan nasib buruh di perdesaan". Yogyakarta: IPADI Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada. Naskah *Seminar Dampak Krisis di Perdesaan*.
- Kutanegara, Pande Made. 1999. "Krisis dan kemiskinan di perdesaan: Sriharjo di masa krisis". Yogyakarta: IPADI Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada. Naskah *Seminar Dampak Krisis di Perdesaan*.
- Mann, Richard. 1998. *Economic crisis In Indonesia, The Full Story*. Singapore: Gateway Books.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. "Jaring pengaman sosial dan pemberdayaan masyarakat". Naskah Ceramah Pembekalan PKB Perjuangan antar Sesko Angkatan/Sespim Polri TA 1998/1999, Lembang Bandung, 11 Januari.
- Tukiran dan Agus Sutanto. 1999. "Respon penduduk pada lahan kering terhadap krisis ekonomi". Yogyakarta: IPADI Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada. Naskah *Seminar Dampak Krisis di Perdesaan*.
- Yuarsi, Susi Eja. 1999. "Dampak krisis ekonomi bagi pengusaha industri kecil, kasus pengecoran logam di Batur, Ceper". Yogyakarta: IPADI Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada. Naskah *Seminar Dampak Krisis di Perdesaan*.