

Sikap Masyarakat Juga Menentukan: Aspek Ekonomi Politik dalam Mendesain Kebijakan Jaring Pengaman

Sudah lama diyakini bahwa situasi ekonomi politik akan mempengaruhi desain, implementasi dan hasil dari jaring pengaman sosial, demikian halnya dengan program sosial lainnya. Namun tidak terdapat kesepakatan bagaimana caranya untuk memasukkan hal-hal tersebut ke dalam kebijakan publik. Catatan ini mengambil hasil dari survei internasional atas opini publik dan penelitian lainnya untuk menyoroiti beberapa implikasi dari kebijakan pembuatan jaringan pengaman sosial.

Perspektif antar negara

Opini publik mengenai peran pemerintah dalam menyediakan jasa publik dan sejauh mana tanggung jawab bersama atas individu yang tidak mampu mengusahakan pelayanan itu bagi dirinya sendiri, sangat bervariasi antar negara. Terdapat perbedaan yang tajam dalam sikap mengenai bagaimana suatu kesempatan itu didistribusikan dan peran pemerintah dalam mendistribusikan secara adil kesempatan itu dan beserta hasilnya. Penduduk Amerika Serikat, Jepang dan Australia, sebagai contoh, mengeluarkan lebih sedikit pengeluaran, relatif terhadap produk nasional brutonya, pada program-program kesejahteraan daripada yang dilakukan oleh negara-negara Eropa. Dari apa yang diungkapkan oleh penduduk AS terlihat bahwa dukungan pemerintah untuk program kesejahteraan sebaiknya lebih dibatasi. Persentase penduduk Amerika yang mengatakan bahwa pekerjaan, pelayanan kesehatan, lansia dan perumahan sebagai tanggung jawab pemerintah lebih sedikit ketimbang penduduk Eropa.

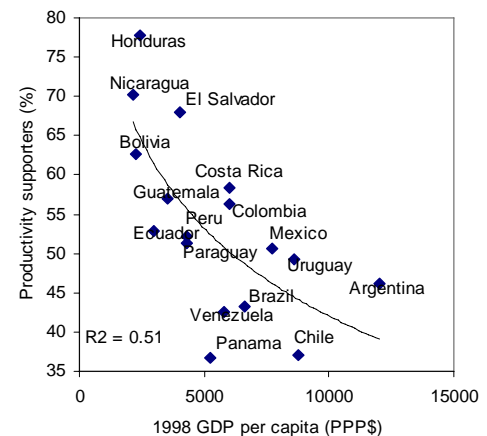
Berdasarkan survei internasional *Latinobarometro multi-country surveys*, terdapat tanda-tanda yang menunjukkan kesamaan mengenai sikap penduduk Amerika Latin dan Amerika Serikat mengenai penyebab kemiskinan, redistribusi dan mobilitas antar-generasi. Sebagai contoh, dalam salah satu survei nasional, 36 persen penduduk AS mengatakan bahwa tidak adanya upaya dari orang miskin merupakan penyebab utama kemiskinan dan 36 persen penduduk Amerika Latin juga mengatakan bahwa kemiskinan disebabkan karena tidak adanya upaya dari orang miskin untuk keluar dari kemiskinan. Mayoritas penduduk AS dan Amerika Latin juga meyakini bahwa standar hidup anak-anak mereka dimasa yang akan datang akan lebih tinggi daripada standar hidup saat ini. Sikap mengenai mobilitas antar generasi terlihat tidak mempengaruhi mengenai cara pandang mereka mengenai redistribusi pendapatan.

Ketika ditanyakan apa yang harus dilakukan oleh negara mereka terlebih dahulu, apakah pertumbuhan produktivitas atau redistribusi, lebih dari setengah responden yang disurvei di beberapa negara secara luas memilih produktivitas. Untuk masing-masing negara, penduduk yang lebih kaya, secara rata-rata, lebih mendukung produktivitas. Namun, antar negara, nilai tengah dari sikap yang mendukung produktivitas lebih tinggi diantara orang miskin dan juga pada negara-negara yang memiliki ketimpangan. Temuan yang terlihat kontradiktif ini dapat dijelaskan dalam dua hal. Pertama kebanyakan negara miskin di wilayah ini baru saja memulai reformasi pasar mereka dan kebanyakan masyarakat menyadari perlunya membangun pertumbuhan yang berkelanjutan terlepas dari sejarah besarnya jumlah hutang, inflasi dan perekonomian yang stagnan. Kedua, negara-negara yang relatif sama ini cenderung memiliki institusi negara yang lemah dan struktur program kesejahteraan yang masih terbelakang, yang kemudian berkontribusi terhadap adanya pandangan skeptis atas keadilan dan efisiensi dari kebijakan sistem redistribusi.

Siapa yang berhak mendapatkan bantuan

Secara luas, dukungan untuk jaring pengaman tergantung pada siapa yang menurut publik berhak mendapatkan bantuan. Persamaan dan perbedaan antara mereka yang membutuhkan bantuan dengan publik secara umum juga memainkan peranan. Beberapa temuan antar negara yang dapat menjadi pertimbangan secara umum:

What does the country need most to get ahead, productivity growth on redistribution?



- **Kelompok miskin versus kelas menengah.** Semakin dekat karakteristik kelas menengah suatu negara dengan kelompok miskinnya -dalam hal distribusi pendapatan dan karakteristik sosial ekonomi secara umum-maka akan semakin besar dukungan politik atas jaring pengaman sosial dan redistribusi untuk kelompok miskin. Adanya kesamaan kepentingan terkait dengan keyakinan mengenai siapa orang yang patut mendapatkan bantuan, dan hal ini mungkin lebih penting daripada persoalan kesetaraan atau keadilan dari program pemerintah. Seperti yang banyak dikatakan dimana-mana bahwa jika program tidak bersifat universal atau dirasakan tidak dapat memberikan manfaat bagi kelas menengah dan juga kelompok miskin, program-program itu umumnya tidak akan berkelanjutan secara politik. Namun, banyak orang Amerika yang mendukung bahwa bantuan diberikan kepada orang miskin yang memang patut dan bukan diberikan pada kelas menengah.
- **Keseimbangan regional.** Bila kemiskinan terkonsentrasi secara regional dan berada di daerah yang terpencil atau tidak dapat dirasakan secara politik, maka akan lebih sulit mencari dukungan politik untuk kebijakan bantuan sasaran kelompok tersebut.
- **Keragaman etnis.** Perbedaan etnis yang besar dalam suatu populasi cenderung menghasilkan pendapat yang berbeda tentang siapa yang patut mendapatkan bantuan. Di AS, dukungan responden pada program kesejahteraan sosial ternyata terkait erat dengan persepsi mengenai komposisi kemiskinan secara etnis. Di Amerika Latin, negara-negara yang memiliki sistem asuransi sosial dan jaringan pengaman yang maju umumnya lebih banyak memiliki kesamaan etnis, pengecualian terjadi pada kebanyakan negara-negara Andean, seperti Brasil dan Meksiko, dimana penduduk asli memperoleh proporsi manfaat yang lebih besar secara keseluruhan.
- **Pandangan mengenai penyebab kemiskinan.** Dukungan terhadap jaring pengaman akan menjadi sangat lemah dalam masyarakat yang memiliki pandangan bahwa kemiskinan dan kerentanan terkait dengan ketiadaan usaha atau kesalahan individu. Penelitian menunjukkan bahwa sikap secara agregat di tingkat nasional setidaknya sama pentingnya dengan perhatian atas kondisi ekonomi seseorang dalam menjelaskan perbedaan sikap terhadap program redistribusi.
- **Kerangka institusional.** Kemampuan institusi sektor publik dan kekuatan secara relatif terhadap beberapa kelompok kepentingan seringkali mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan. Di negara yang memiliki institusi yang lemah serta kemampuan administratif yang terbatas, kebijakan yang berdasar pada komunitas dan institusi lokal umumnya lebih tepat. Ketika terdapat organisasi atau kelompok kepentingan yang kuat dalam suatu negara, sulit untuk mengabaikan keinginan mereka dalam melakukan insiatif reformasi yang komprehensif, dalam kasus ini disarankan untuk mengambil kebijakan yang lebih terdesentralisasi dalam beberapa hal.
- **Sikap dan persepsi masyarakat.** Andaikata terdapat perbedaan pendapat yang kuat tentang siapa orang miskin yang patut dengan yang tidak patut mendapatkan bantuan, program yang mensyaratkan adanya pekerjaan dan program yang berbentuk usaha mandiri, serta pelibatan pihak swasta untuk memberikan pelayanan jasa mungkin dapat membuat program tersebut memungkinkan untuk dilakukan secara politik. Sementara bila terdapat pendapat yang kuat mengenai sejumlah pelayanan yang dianggap merupakan barang publik, seperti yang terjadi di Eropa dan bekas negara Soviet, reformasi harus diperkenalkan secara berhati-hati dan disertai dengan komponen sosialisasi publik yang kuat atau dalam batas-batas tertentu. Reformasi juga harus menghindari debat-debat polemik yang dapat membahayakan upaya reformasi yang luas.
- **Big-bang versus reformasi diam-diam.** Perubahan yang diambil secara terpusat akan mungkin untuk dilakukan bila terdapat konsensus yang jelas mengenai arah dari perubahan tersebut dan adanya komitmen di tingkat pusat serta kejelasan menyangkut prioritas yang dibuat, dan hal itu dapat terjadi bila reformasi dibarengi dengan upaya yang luas untuk mensosialisasikan dan menjelaskan hal-hal yang menyangkut reformasi. Beberapa contoh reformasi program yang dapat dimasukkan ke dalam kategori ini antara lain reformasi program kesejahteraan sosial di AS 1996, reformasi pendidikan di Uruguay, reformasi kesehatan di awal tahun 1990-an di Kolombia. Ketika pendapat masyarakat begitu kuat melarang dilakukannya reformasi pada sektor yang penting, perubahan dapat mengambil bentuk sebagai suatu program awal di dalam kementerian atau lembaga yang khusus. Jika telah terlihat adanya keberhasilan, program tersebut dapat diimplementasikan pada tingkat lokal dan diperluas. Contoh program yang menggunakan pendekatan secara diam-diam ini dilakukan oleh CLAS (*Comites Locales para la Administracion del Salud*) di Peru dan program *Progresas* di Meksiko, keduanya berawal dari implementasi proyek kecil, dan kemudian membeberkan kesuksesan program secara formal untuk memperoleh dukungan politik.

Mengendalikan situasi politik

Sekalipun kebijakan telah diputuskan mengenai siapa saja yang patut menerima bantuan, pembuat kebijakan harus tetap mengendalikan situasi politik untuk melakukan perubahan kebijakan. Tiga hal yang mempengaruhi secara langsung keberlanjutan dan kecepatan dari implementasi perubahan kebijakan.

Seri Catatan Penting Jaring Pengaman Sosial Bank Dunia bertujuan untuk memberikan informasi praktis bagi mereka yang terlibat dalam rancangan dan pelaksanaan program jaring pengaman di seluruh dunia. Pembaca akan mendapatkan informasi teladan (*good practice*) tentang jenis intervensi, latar belakang negara, tema dan kelompok-kelompok sasaran, serta pemikiran terkini tentang peran jaring pengaman sosial dalam agenda pembangunan yang lebih luas



Bank Dunia, Jaring Pengembangan Manusia
Perindungan Sosial, Jaring Pengaman Sosial
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Institut Bank Dunia

memberikan pengetahuan dan mendambakan dunia yang lebih baik