



Program Transfer Tepat Sasaran di Negara Miskin

Mengkaji Ulang Baik-Buruknya dan Berbagai Pilihan Kebijakan

Jaring pengaman sosial umumnya dilihat sebagai upaya untuk sekedar meredakan masalah dalam jangka pendek. Atau lebih buruk lagi dianggap sebagai pemborosan uang di negara-negara berkembang. Sejumlah kritik dialamatkan pada kebocoran manfaat yang diterima oleh kelompok yang tidak sepatutnya menerima manfaat tersebut (seperti masyarakat yang tidak miskin) atau pada kebijakan yang berpotensi menciptakan dampak negatif terhadap sistem insentif untuk bekerja dan untuk menabung. Bahkan pendukung jaringan pengaman sosial sering memandang manfaat dari program-program mereka hanya dalam konteks keadilan. Kebijakan-kebijakan ini sangat jarang dilihat sebagai bagian yang integral dengan strategi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan menurunkan kemiskinan. Memang, banyak pemerhati yang mengatakan bahwa terdapat hubungan yang tidak searah antara pengeluaran uang untuk sejumlah program jaring pengaman dengan penurunan kemiskinan dalam jangka panjang.

Pandangan-pandangan seperti ini perlu dinilai kembali sejalan dengan adanya teori-teori dan temuan baru. Pertama, evaluasi atas sejumlah program transfer menunjukkan bahwa, meski memang ada beberapa contoh bocornya manfaat program, jaringan pengaman sosial yang tepat sasaran masih dapat membatasi redistribusi manfaat dari program. Kedua, terdapat sejumlah alasan teori, dan beberapa bukti statistik, yang menunjukkan bahwa jaring pengaman sosial, yang didesain dan diimplementasikan secara benar, berkontribusi untuk mendorong pertumbuhan yang bermanfaat bagi orang miskin dengan membantu mereka menjadi tenaga kerja yang produktif, atau dengan meningkatkan kesempatan produktif untuk menjadi pekerja mandiri.

Kesetaraan dan Efisiensi

Ketika jaring pengaman sosial membuat pekerja menjadi lebih efisien, mereka akan meningkatkan output potensial dan pertumbuhan ekonomi.

- Pekerja yang kekurangan gizi amat tidak mungkin untuk menjadi seorang pekerja yang efisien. Dalam kasus yang ekstrim, pekerja yang memperoleh gizi dibawah dari kebutuhan energi akan membuat tenaga kerja tersebut tidak produktif. Namun demikian, sedikit kekurangan gizi tetap saja dapat menjadi hambatan bagi produktivitas. Kekurangan gizi pada anak mengurangi kapasitas jangka panjang mereka untuk belajar dan kemudian juga akan mengurangi kemampuan mereka untuk menghasilkan pendapatan dimasa yang akan datang. Jaring pengaman sosial yang mencegah pekerja dan keluarga mereka dari bahaya

kekurangan gizi dilihat dari standar gizi yang seharusnya diperoleh, serta memiliki kontribusi pada pencapaian output potensial yang lebih besar.

- Bagi mereka yang tidak atau sedikit memiliki modal, produk marginal dari adanya tambahan modal menjadi amat tinggi. Kegagalan pasar kredit, walau bagaimanapun, menunjukkan bahwa terdapat sebagian orang yang tidak mampu menggunakan potensi yang dimilikinya. Program yang bertujuan untuk mengurangi angka kemiskinan dan program yang mendukung tabungan yang produktif diantara orang miskin mungkin akan meningkatkan output potensial dari ekonomi.
- Kemiskinan dapat memiliki dimensi geografis. Sebuah rumah tangga miskin di wilayah yang mendukung, dapat memiliki kesempatan yang lebih besar untuk segera keluar dari kemiskinan. Sementara rumah tangga yang sama di wilayah yang miskin cenderung menjadi stagnan atau bahkan mengalami penurunan. Kebijakan yang memperhatikan ketimpangan geografis dapat memberikan kesempatan bagi modal dan tenaga kerja di wilayah miskin untuk menjadi lebih produktif dan kemudian menstimulasi pertumbuhan yang pro orang miskin
- Jika kemiskinan yang makin tinggi dan ketimpangan dapat mendorong terjadinya peningkatan angka kriminalitas (yang tentu saja akan merugikan efisiensi secara agregat dalam ekonomi) jaringan pengaman yang bersifat mengurangi ketimpangan dapat menyumbang pada potensi perekonomian dengan mengurangi sejumlah biaya yang berasal dari aksi kriminalitas.

Terdapat sejumlah bukti statistik yang mendukung argumentasi ini. Studi mengenai pertumbuhan ekonomi antar negara menunjukkan bahwa ekonomi dengan tingkat ketimpangan yang tinggi di posisi awal akan cenderung mengalami pertumbuhan yang rendah, dengan mengontrol sejumlah faktor dalam studi tersebut seperti pendapatan awal, keterbukaan terhadap perdagangan dan tingkat inflasi. Sebuah analisis menemukan bahwa seperlima dari negara berkembang yang memiliki ketimpangan yang tinggi telah terhambat untuk mencapai pertumbuhan yang pro orang miskin

Meski begitu, terdapat sejumlah kesulitan statistik menyangkut temuan-temuan ekonomi makro. Temuan yang menguatkan argumen kesetaraan yang mendukung pertumbuhan berasal dari sejumlah analisa ekonomi mikro. Banyaknya penelitian mengenai ketimpangan dalam kepemilikan tanah, pendapatan, kekayaan dan

nutrisi menunjukkan adanya dampak negatif terhadap ketimpangan potensi ekonomi dan pertumbuhan output.

Jaminan (asuransi) yang tidak efisien ?

Argumentasi klasik “moral hazard” mengatakan bahwa adanya skema penjaminan dapat mengurangi efisiensi dalam jangka panjang. Jaminan pengangguran dapat mengurangi upaya individu untuk mencari kerja, sementara program pensiun dapat menghambat perkembangan tabungan pribadi. Akan tetapi terdapat sejumlah alasan untuk meyakini bahwa resiko yang tidak dijamin dapat menyebabkan kemiskinan yang kronis

- “Perangkap kemiskinan yang dinamis” dapat terjadi ketika pendapatan tidak lagi diterima, kemudian mengakibatkan kekurangan gizi atau pengucilan sosial, dan menghambat rumah tangga untuk keluar dari kemiskinan. Dalam situasi tidak adanya (baik milik publik maupun swasta) skema penjaminan, shock negatif terhadap pendapatan dapat mendorong sebuah keluarga pada suatu perangkap kemiskinan. Hanya ada sedikit bukti-bukti statistik yang dapat mendukung terjadinya kemiskinan dinamis, hal ini disebabkan karena tidak mudahnya mendeteksi kemiskinan dinamis melalui data konvensional. Namun demikian sejumlah studi menemukan bahwa keluarga miskin membutuhkan waktu yang lebih lama dibandingkan dengan keluarga lain dalam memulihkan kembali keadaannya dari guncangan dalam pendapatan.
- Resiko yang tidak dijamin mungkin dapat pula mempengaruhi kemiskinan melalui pemilihan sistem produksi dan portofolio. Sebagai contoh, dalam kasus penjaminan, rumah tangga mungkin lebih menginginkan aset yang likuid dibandingkan pada modal yang produktif.

Bukti yang tersedia saat ini mengenai dampak jangka panjang dari resiko yang tidak dijamin itu masih menghasilkan bermacam kesimpulan, meski penelitian terbaru telah memberikan sejumlah kesimpulan. Tentu saja, masih terdapat biaya kesejahteraan dari resiko yang tidak dijamin yang kemudian dihadapi oleh orang miskin dan kasus klasik penghindaran resiko (*risk-aversion*) untuk asuransi masih tetap terjadi sekalipun tidak terkait dengan masalah kemiskinan kronis.

Penetapan Sasaran dan Redistribusi yang Efisien

Pengamatan yang terpusat pada ukuran transfer secara statik - contohnya melihat berapa besar manfaat yang diterima oleh orang miskin- dapat mengabaikan kenyataan adanya manfaat secara dinamis dari program intervensi pemerintah. Pandangan yang luas terhadap bentuk-bentuk intervensi memiliki implikasi pada pembuatan sebuah mekanisme penetapan sasaran dari program jaring pengaman sosial.

Lebih jauh lagi argumen yang mengatakan bahwa ketimpangan dan adanya resiko yang tidak dijamin dapat berdampak buruk bagi pertumbuhan, tidak berarti menjadi bukti bahwa setiap kebijakan yang ditunjukkan untuk menurunkan ketimpangan atau resiko yang tidak dijamin akan berdampak baik bagi pertumbuhan. Setiap intervensi yang mendistorsi perdagangan luar negeri atau

ekonomi domestik memiliki dampak yang besar terhadap kondisi kemiskinan di jangka panjang. Peran terbaik dari sebuah kebijakan yang mungkin harus dilakukan adalah dengan tidak mengurangi ketimpangan yang terjadi saat ini tetapi dengan mengurangi dampak buruk dari ketimpangan.

Terdapat beberapa mekanisme penetapan sasaran yang berdampak positif terhadap kondisi efisiensi dalam jangka panjang dan pertumbuhan yang membantu orang miskin.

- Penetapan sasaran pada daerah miskin atau kelompok etnis minoritas, dapat mengurangi kegagalan mekanisme pasar. Mekanisme ini akan memiliki dampak yang lebih besar pada penurunan kemiskinan jangka panjang ketimbang apa yang telah ditunjukkan oleh statistik yang statik.
- Transfer dengan persyaratan, seperti transfer yang mengkombinasikan penetapan sasaran dengan upaya eksplisit untuk meningkatkan akumulasi modal orang miskin, tidak hanya sekedar menanggulangi beban akibat turunnya pendapatan, namun bertujuan pula untuk memfasilitasi penurunan kemiskinan dalam jangka panjang. Program *Progres* Meksiko dan Program Bersekolah Untuk Makanan di Bangladesh adalah sejumlah contoh yang menunjukkan bukti-bukti kesuksesan dalam penurunan kemiskinan saat ini dan mendorong angka bersekolah dan akhirnya menurunkan kemiskinan di masa yang akan datang.
- Transfer yang menetapkan sasaran secara otomatis, contohnya dengan memberikan pekerjaan, dapat dibuat dengan maksud untuk mengurangi kemiskinan dalam jangka panjang. Transfer ini menjamin adanya pekerjaan yang diberikan di lingkungan yang miskin, yang pada umumnya membutuhkan investasi dan pemeliharaan barang publik lokal yang besar. Program yang sukses seperti Program *Trabajos* di Argentina telah menekankan pentingnya memperoleh pendapatan dan membuat pekerjaan menjadi lebih produktif.

Kesimpulan

Teori dan bukti menunjukkan bahwa terdapat situasi dimana kebijakan untuk mengurangi kemiskinan saat ini dan resiko yang tidak dijamin, sekaligus dapat meningkatkan efisiensi ekonomi. Terdapat contoh-contoh skema transfer yang telah berhasil. Akan tetapi dalam menyimpulkan implikasi dari temuan ini untuk kemudian dijadikan kebijakan kedepan, ada baiknya bila kebijakan transfer yang ditargetkan tidak mendominasi pilihan-pilihan kebijakan lainnya, seperti dengan mendorong terbentuknya institusi baru untuk penyediaan kredit, mendorong hak kepemilikan yang lebih baik dan intervensi dari sisi penawaran pada program pendidikan atau pelayanan kesehatan.

Teori dan bukti menunjukkan bahwa hubungan yang tidak searah antara tujuan jaring pengaman sosial yang umum dengan efisiensi mungkin terlalu berlebihan. Pendekatan baru jaring pengaman sosial menekankan potensi program untuk meningkatkan pertumbuhan dan menekankan pada pembuatan program yang seksama dan pada evaluasi untuk menjamin tercapainya potensi tersebut.

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, Jaringan Pengembangan Manusia
Perlindungan Sosial, Jaringan Pengaman Sosial
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Institut Bank Dunia

memberikan pengetahuan dan mendambakan dunia yang lebih baik