



Catatan Penting Mengenai Jaring Pengaman Sosial Jaring Pengaman Berbasis Pangan dan Program Terkait Lainnya

Program jaringan pengaman berbasis pangan memberikan makanan baik secara langsung atau melalui sejumlah instrumen, seperti penjatahan makanan (*food stamps*) atau kupon yang kemudian dapat digunakan untuk membeli makanan. Secara umum, program-program ini memiliki tujuan yang beragam serta dibentuk dengan maksud

- untuk menjamin penghidupan keluarga (seperti melalui pekerjaan publik yang kemudian digaji dalam bentuk makanan)
- untuk meningkatkan daya beli (seperti dengan penyediaan jatah makanan atau kupon makan) atau
- untuk mengurangi kesulitan hidup serta meningkatkan gizi, yang mungkin dapat ditempuh melalui penyediaan makanan secara langsung.

Masalah Dalam Perencanaan

Penetapan Sasaran. Sasaran program berbasis pangan dapat berdasarkan sejumlah indikator, seperti keadaan gizi rumah tangga, tingkat pendapatan, besarnya kekayaan dan kepemilikan, ataupun berdasarkan daerah tempat tinggal. Program ini juga dapat dibuat menjadi program dengan sasaran-mandiri (*self-targeted*) dari orang miskin. Karena kupon makan atau jatah makan terbatas penggunaannya, program dengan bentuk seperti ini agak kurang disukai daripada program yang menggunakan bentuk transfer uang. Andaikata penggunaan kupon hanya terbatas pada barang-barang inferior serta pada barang yang kurang diinginkan, dampak program yang menggunakan mekanisme sasaran mandiri akan lebih besar. Kesimpulannya, program dengan pemberian pangan secara langsung memungkinkan digunakannya mekanisme sasaran mandiri, karena terbatasnya pilihan komoditas yang tersedia, karena pangan yang tersedia umumnya merupakan pangan yang inferior secara konsumsi (meski tidak inferior dalam gizi), dan karena adanya ketidaknyamanan untuk menerima bantuan dalam bentuk komoditas.

Program berbasis uang vs berbasis pangan. Adanya kekhawatiran terjadinya korupsi yang terkait dengan manfaat finansial dari program berbasis uang menyebabkan program berbasis

pangan lebih diinginkan ketimbang program berbasis uang. Selain itu, memberikan uang atau jatah makanan atau kupon hanya akan meningkatkan harga makanan dalam situasi dimana pasokan makanan amat terbatas dan tidak cukup responsif terhadap peningkatan permintaan dalam jangka pendek.

Ekonomi politik dari program transfer yang terkait dengan pangan. Pemberian makanan oleh pemerintah umumnya lebih dapat diterima secara politik daripada program transfer uang, hal ini dikarenakan pangan adalah suatu kebutuhan pokok. Namun juga dukungan masyarakat yang luas atas program ini akan menyulitkan pemerintah dalam melakukan reformasi atau menghilangkan intervensi atas program-program pangan semacam ini.

Contoh-contoh program transfer berbasis pangan

Program-program pemberian makanan tambahan memberikan transfer langsung makanan ke sejumlah sasaran baik rumah tangga ataupun individu. Bentuk yang paling umum dilakukan antara lain makanan untuk ibu dan anak, serta makanan untuk lingkungan sekolah. Makanan ini mungkin dapat disiapkan dan dimakan ditempat (seperti program pusat makanan untuk anak atau program makanan sekolah) atau dapat juga diberikan dalam bentuk ransum untuk kemudian dibawa pulang ke rumah. Meski ditujukan untuk individu (anak, ibu hamil atau menyusui), makanan tambahan ini umumnya dibagi-bagi diantara sesama anggota rumah tangga. Dalam hal program yang berbentuk makan di tempat, makanan yang dimakan itu dapat digantikan dengan makanan yang sudah dipersiapkan sebelumnya dari rumah. Pada umumnya, makanan tambahan sering diberikan sebagai insentif untuk mengajak masyarakat turut berpartisipasi dalam sejumlah pelayanan jasa publik, seperti pelayanan kesehatan primer (pra dan pasca kelahiran dan perawatan bayi) dan pendidikan. Untuk menggapai peningkatan gizi bagi masyarakat, makanan tambahan sebaiknya diberikan sebagai bagian dari program pelayanan kesehatan, program kesehatan, dan program pendidikan tentang gizi, yang lebih komprehensif. Dalam hal program makanan di sekolah,

makanan yang diberikan tersebut dapat membantu meningkatkan proses belajar mengajar dengan cara mengurangi rasa lapar para murid. Lebih jauh program ini juga berperan dalam memberikan nutrisi tambahan bagi para murid serta dapat dijadikan insentif untuk menarik para murid bersekolah.

Program Makanan untuk Pekerja memberikan upah untuk pekerjaan sosial dalam bentuk makanan. Karena program ini memberikan jaminan pekerjaan, program tersebut sebetulnya merupakan jaring pengaman yang tepat, akan tetapi hanya rumah tangga yang memiliki kemampuan fisik saja yang memperoleh manfaat dari program ini. Program *Makanan untuk Pekerja* yang efektif dapat menghasilkan suatu infrastruktur yang dapat membantu terciptanya keamanan pangan dalam jangka panjang.

Program Kupon Makanan memberikan kupon yang dapat digunakan untuk membeli makanan atau sejumlah makanan tertentu. Kupon ini dapat memiliki nilai baik dalam satuan harga ataupun dalam satuan kuantitas dari beberapa makanan tertentu. Kupon makan juga dapat digunakan di toko-toko sekitar wilayah pemberian, sehingga mengurangi kerepotan dalam pemberian sejumlah komoditas secara langsung, disamping mendukung pengembangan usaha eceran kecil. Program kupon makanan membutuhkan sistem yang dapat diandalkan untuk melakukan pencetakan dan pendistribusian kupon, serta dibutuhkan suatu sistem perbankan yang baik sehingga pengecer makanan dapat menukar kupon tersebut di bank. Seperti halnya program makanan tambahan, kupon makanan seringkali diberikan sebagai bagian dari pelayanan kesehatan primer dan program pendidikan (sebagai bentuk insentif untuk berpartisipasi) walau kadang pula program tersebut berdiri sendiri terpisah dari program-program yang lain.

Program transfer berbasis makanan untuk keadaan darurat memberikan sejumlah jatah makanan kepada suatu keluarga, kelompok masyarakat yang rentan seperti bayi, anak-anak dan ibu yang hamil atau sedang menyusui, dan memberikan makanan yang mengandung unsur pengobatan kepada individu yang menderita kekurangan gizi parah di rumah sakit atau sejenisnya. Dalam kebanyakan situasi darurat, seperti pada kasus pengungsian, program transfer makanan semacam ini

merupakan satu-satunya sumber makanan dan bahkan mungkin merupakan satunya-satunya sumber daya yang dapat diperoleh oleh sebuah rumah tangga.

Pemilihan Program yang Spesifik

Perbedaan jenis program pemberian bantuan yang berbasis pangan tergantung pada kebutuhan yang berbeda-beda dan pencapaian sasaran untuk kelompok-kelompok yang berbeda pula. Misalnya program kupon pangan mencoba untuk menyediakan semacam jaminan konsumsi minimal bagi rumah tangga yang membutuhkan, di lain pihak program makanan tambahan mengupayakan untuk menaruh perhatian pada keadaan gizi dari kelompok penduduk tertentu yang dianggap rentan dan program ini mungkin dapat mendorong mereka untuk berpartisipasi pada sejumlah pelayanan sosial. Dalam hal ini program makanan tambahan semestinya dilihat sebagai pelengkap dari jaringan pengaman sosial dasar. Dengan demikian perbedaan antara bentuk-bentuk program jaring pengaman yang berbasis pangan tersebut harus dilihat sebagai saling melengkapi antara satu dengan yang lainnya ketimbang dilihat sebagai saling menggantikan.

Juga penting untuk memperhitungkan tujuan-tujuan program yang memiliki dampak luas, ketika sedang membandingkan tingkat efektifitas atas beberapa program berbasis pangan tersebut. Biaya jaringan pengaman yang berbasis pangan akan bervariasi cukup besar, tergantung pada besarnya transfer yang diberikan, banyaknya kelompok yang dijadikan sasaran program, dan tingkat kesulitan logistik dalam pendistribusian manfaat atas program. Biaya distribusi umumnya cenderung lebih tinggi pada program distribusi makanan ketimbang program yang dilakukan dalam bentuk uang, kupon makan atau voucher. Namun demikian, manfaat dari program yang berbasis pangan itu berbeda dengan program-program lainnya karena program ini cenderung memiliki tujuan yang lebih luas dari hanya sekedar memberikan jaminan daya beli minimal. Besarnya perbandingan antara efektifitas dan biaya tersebut, tergantung pada tujuan-tujuan spesifik yang ingin dicapai dari program tersebut. Luasnya tujuan yang ingin dicapai dari suatu program berbasis pangan ini membuat upaya untuk melakukan perbandingan tingkat efektivitas antar program menjadi sulit.

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