



Catatan Penting Mengenai Jaring Pengaman Sosial Insentif dan Peran Institusi Dalam Menyediakan Jaring Pengaman Sosial

Kondisi kelembagaan mempengaruhi tingkat efektivitas dan efisiensi dari program jaring pengaman sosial yang berjalan. Selain itu program yang dibuat secara sempurna dapat saja gagal jika program tersebut tidak memperhitungkan peran dari berbagai lembaga yang terlibat serta insentif yang mereka hadapi dalam proses pelaksanaan program.

Mengapa program-program sosial sulit untuk dilaksanakan

Perbedaan kondisi budaya dan ekonomi yang mempengaruhi berbagai wilayah dimana suatu program diimplementasikan, mungkin secara signifikan akan mempengaruhi hasil program tersebut. Demikian pula, kenyataan bahwa penerima manfaat dari program tersebut umumnya tidak dapat memilih ataupun menyatakan pendapat mengenai prosedur administrasi, membuat penyedia program memiliki suatu kekuatan monopoli. Tidak adanya kompetisi dapat menyebabkan pemberian pelayanan jasa menjadi berbeda jauh dari apa yang telah menjadi tujuan awal dari para pembuat program. Dengan

tidak adanya sinyal-sinyal pasar dalam pelaksanaan program tersebut, dibutuhkan hadirnya suatu sistem monitoring dan evaluasi yang dilakukan secara berkala atas kinerja dari pelayanan yang diberikan. Sejumlah masukan akan memungkinkan pembuat kebijakan untuk melakukan penyesuaian pada perencanaan dan pelaksanaan program untuk mencegah terjadinya hasil yang tidak diinginkan. Akan tetapi hal ini membutuhkan adanya pengetahuan dan kapasitas tertentu dari penyedia jasa untuk mendukung serta mengimplementasikan sejumlah penyesuaian.

Insentif dalam penerapan kebijakan sosial

Struktur insentif antara penyandang dana (pemerintah) dan penyedia jasa, serta antara penyedia jasa dengan klien mereka, memainkan peran penting dalam menentukan kesuksesan program jaring pengaman sosial.

Penyedia jasa dan sponsor. Upah untuk penyedia jasa individual dapat menjadi persoalan. Di banyak negara berkembang, gaji pegawai negeri sipil berada dibawah tingkat pasar

Tabel 1. Langkah-langkah yang dapat ditempuh oleh pemerintah pusat untuk mendanai program-program yang diberikan secara lokal

<p>1. Capitation grant Sejumlah uang untuk setiap penerima manfaat tetap yang diberikan kepada penyedia jasa lokal.</p>	<p><i>Tidak terbatas:</i> pemerintah pusat menanggung semua biaya yang dikeluarkan oleh program ini. Sistem ini dapat mempengaruhi penyedia lokal untuk memaksimalkan output tanpa mempertimbangkan biaya yang harus dikeluarkan. Pemerintah pusat dengan demikian hanya dapat mempengaruhi implementasi dan penyediaan program melalui pembuatan aturan yang hati-hati dan monitoring secara ketat serta mengaudit hasil yang dicapai oleh penyedia jasa.</p>	<p><i>Terbatas:</i> pemerintah pusat menanggung semua biaya yang dikeluarkan oleh program tersebut sampai dengan suatu tingkat pengeluaran maksimum tertentu. Ini akan membantu mengontrol pengeluaran pemerintah pusat, tetapi juga berdampak pada tidak tercapainya banyak pihak yang semestinya mendapatkan manfaat dari program tersebut.</p>
<p>2. Block grant Sejumlah uang diberikan kepada penyedia lokal sebagai tambahan sumber daya yang telah ada.</p>	<p><i>Tanpa syarat:</i> pemerintah pusat tidak membatasi penyedia lokal dengan sejumlah persyaratan dan hal ini akhirnya secara efektif meningkatkan anggaran dari penyedia lokal.</p>	<p><i>Bersyarat:</i> Pemerintah pusat meminta penyedia lokal untuk menggunakan dana hanya untuk program jaringan pengaman sosial.</p>
<p>3. Matching grant Hibah dari pemerintah pusat yang disesuaikan dengan proporsi tertentu dari anggaran di tingkat lokal.</p>	<p><i>Tidak terbatas:</i> Setiap bentuk pengeluaran yang dilakukan oleh penyedia lokal akan disesuaikan dengan anggaran pemerintah pusat, hal ini menyebabkan pemerintah pusat kehilangan kontrol yang besar terhadap anggarannya</p>	<p><i>Terbatas:</i> Pemerintah pusat akan menyesuaikan pengeluaran yang dilakukan oleh penyedia lokal pada rasio tertentu dan sampai pada nilai pengeluaran maksimum tertentu. Rencana ini membutuhkan suatu desain yang amat hati-hati karena rasio penyesuaian dan jumlah maksimum akan mempengaruhi pola pengeluaran penyedia lokal.</p>

dibandingkan dengan pekerja swasta. Gaji mereka juga dapat tidak dibayar dalam periode yang panjang tergantung pada kendala fiskal dan kendala lainnya dari pemerintah. Gaji penyedia jasa yang seperti ini dapat mendorong hilangnya motivasi, meningkatnya korupsi dan menurunkan kapasitas yang ada sehingga individu yang terlatih dengan baik akan cenderung memilih bekerja di sektor swasta.

Pada tingkat institusional, seperti antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, mekanisme pendanaan yang dijelaskan secara detail dapat memberikan insentif tertentu. Ada tiga jenis skema hibah yang dapat digunakan oleh pemerintah pusat dalam mengalokasikan dana dimana masing-masing memiliki insentif yang berbeda.

Penyedia dan klien: Jika klien tidak mengetahui tentang program jaringan pengaman sosial, jika mereka (atau administrator) juga tidak mengerti program tersebut, atau jika kesempatan yang hilang (opportunity cost) dari penerapan program ini terlampaui besar, maka kesuksesan program akan sukar dicapai. Jawaban atas hal ini antara lain (1) harus diperjelas siapa yang bertanggung jawab dalam mensosialisasikan program, (2) menerapkan aturan administratif yang sederhana, dan (3) mempertimbangkan biaya dan manfaat dari penerapan suatu program ketika program ini sedang dibuat.

Bagaimana dengan Korupsi? Kasus korupsi bukan saja merupakan faktor yang berpengaruh dalam menentukan hasil dari program namun juga merupakan bagian dari desain program. Cara yang paling efisien dalam memberantas korupsi mungkin tidak dengan melakukan penambahan aturan dan regulasi, melainkan dengan menyederhanakan aturan program dan pelayanan, misalnya dengan memotong jenjang administratif yang berkaitan dengan arus keuangan. Biaya untuk melakukan korupsi dapat ditingkatkan dengan menilai ulang persyaratan dan dengan memonitor serta mengaudit program secara berkala.

Struktur institusional dan implementasi program

Faktor-faktor institusional yang ada dapat menentukan kesuksesan dari program jaringan pengaman sosial.

Negara-negara dengan kemampuan administratif yang kurang. Kekurangan dalam kemampuan administratif dapat diatasi dengan mengikuti tiga strategi berikut

1. Membatasi program. Ketimbang berupaya untuk mencapai program yang optimal, akan lebih baik bila kita memilih program yang sederhana dan menerima adanya sejumlah kekurangan. Sebagai contoh, mungkin akan lebih

baik untuk memilih program yang memberikan manfaat subsidi secara luas pada masyarakat dan menerima kemungkinan terjadinya kebocoran pada program daripada berupaya untuk mengimplementasikan program yang tepat sasaran secara sempurna namun membutuhkan informasi dan kapasitas yang benar-benar tepat.

2. Melibatkan pemerintah pusat. Ketika kemampuan administratif lokal rendah, penerapan program dapat diawali secara lebih baik oleh pemerintah pusat. Ketika kemampuan lokal terbentuk program tersebut harus diberikan kepada pemerintahan lokal.

3. Melibatkan komunitas. Keterlibatan komunitas dalam membuat dan dalam menyediakan program jaringan pengaman sosial dapat membangun rasa kepemilikan atas program tersebut. Hal ini akan dapat meningkatkan kinerja dari program tersebut, namun demikian hal ini membutuhkan evaluasi yang hati-hati atas struktur komunitas lokal.

Negara dengan institusi yang sedang terbentuk. Ketika sebagian dari birokrasi lokal berjalan dengan baik, akan lebih berguna untuk melakukan

1. Penargetan secara geografis. Dengan menitikberatkan program pada sejumlah daerah tertentu, pengeluaran biaya administratif dan ekonomi menjadi lebih rendah. Kebocoran dapat dibatasi dengan cara memfokuskan program hanya pada sejumlah daerah yang memiliki angka kemiskinan yang tinggi dan memanfaatkan mekanisme sasaran berbasis komunitas.

2. Mengandalkan peran sektor swasta sebagai penyedia jasa. Ketika dibutuhkan adanya regulasi dan monitoring oleh pemerintah, merangkul penyedia jasa sektor swasta dan LSM lokal untuk turut menyediakan jaringan pengaman sosial dapat menjadikan program ini lebih kuat.

Negara dengan institusi yang sudah maju. Tantangan terbesar negara dengan institusi yang sudah maju antara lain:

1. Mengoptimalkan program gabungan. Dengan program yang semakin banyak dan rumit, penentuan kombinasi program yang tepat, serta usaha untuk mengurangi terjadinya konflik dan tumpang tindih antar berbagai program sosial, menjadi sangat penting. Monitoring dan evaluasi secara berkala memainkan peran utama dalam mencapai hal tersebut.

2. Menentukan tingkat desentralisasi. Pemerintahan lokal akan lebih baik mengetahui informasi dan lebih memiliki akuntabilitas atas masyarakat lokalnya. Namun demikian, pendelegasian sejumlah wewenang tidak hanya membutuhkan kapasitas pada tingkat lokal, namun harus juga berdasarkan pada aturan yang secara jelas mendefinisikan pembagian wewenang diantara pemerintah pusat dan lokal.

Seri Catatan Penting Jaringan Pengaman Sosial Bank Dunia bertujuan untuk memberikan informasi praktis bagi mereka yang terlibat dalam rancangan dan pelaksanaan program jaringan 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 jaringan 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