



B K M Special Assistance for Students

Bantuan Khusus Murid

Scholarship programs which specifically target children from poor households are generally considered to be effective means for maintaining access to education for the poor. Such programs are typically less prone to leakage to the non-poor than general public sector subsidies. In Indonesia, two such large-scale programs have recently been implemented. SMERU conducted a study on the BKM scholarship program from March to May 2003. This article highlights some of the preliminary findings from our study.

Program beasiswa yang secara khusus diperuntukkan bagi anak-anak dari keluarga miskin umumnya menjadi cara efektif untuk menjamin akses pendidikan bagi kelompok miskin. Program seperti ini biasanya cenderung tidak mudah mengalami kebocoran yang menguntungkan kelompok tidak miskin, dibandingkan program subsidi sektor publik lainnya. Di Indonesia, saat ini sedang dilaksanakan dua program seperti ini. Pada bulan Maret hingga Mei 2003 SMERU melakukan penelitian mengenai program beasiswa yang dilaksanakan di bawah program BKM. Artikel ini memuat beberapa temuan awal kami.

.....to page/ke halaman 4

What ' s New ?

SPOTLIGHT ON2

DEAR SMERU.....3

FROM THE FIELD..... 4

Special Assistance for Students (BKM): Is It a Suitable Replacement for the JPS Scholarship Program?
Bantuan Khusus Murid (BKM): Apakah Layak Menggantikan Program JPS Beasiswa?

FOCUS ON.....9

Education in the Era of Regional Autonomy: Not a Priority?
Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Bukan Prioritas?

AND THE DATA SAYS.....12

What Happened to Child Labor in Indonesia during the Economic Crisis: The Trade-off between School and Work
Apa yang Terjadi pada Pekerja Anak Selama Krisis Ekonomi: Pilihan antara Sekolah atau Bekerja

A MESSAGE FROM..... 17

The JPS Scholarship Program
Program Beasiswa JPS

NEWS IN BRIEF.....23

Working with Street Children in Jakarta
Rumah Gaul Yayasan Pelita Ilmu



SMERU is an independent institution for research and policy studies which professionally and proactively provides accurate and timely information as well as objective analysis on various socio-economic and poverty issues considered most urgent and relevant for the people of Indonesia.

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, and the implementation of decentralization, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

Lembaga Penelitian SMERU adalah sebuah lembaga independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

Publication Team

Editor: Nuning Akhmadi

Assistant Editor: Rahmat Herutomo

Graphic Designer: Mona Sintia

Translators: Benjamin Harkness & Kathryn Sadler

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussions on social, economic, and poverty issues in Indonesia from a wide range of viewpoints. The findings, views, and interpretations published in the articles are those of the authors and should not be attributed to SMERU or any of the agencies providing financial support to SMERU. Comments are welcome. If you would like to be included on our mailing list, please note our address and telephone number.

visit us at

www.smeru.or.id

or e-mail us at

smeru@smeru.or.id

Jl. Tulung Agung No. 46

Menteng, Jakarta 10310

Phone: 6221-336336; Fax: 6221-330850

Dear Readers,

Investment in human capital is very crucial for the development of the country. One way to achieve this is through providing our children with sufficient education and welfare. This is not easy and not cheap! Much has been done to prevent our children from falling by the wayside, but there are still many obstacles and weaknesses to overcome. There is still much homework to be done.



This newsletter only touches the tip of the iceberg when it comes to dealing with problems concerning our children: the Government's efforts to ensure school-aged children remained in school during the crisis; the trade-off between school and survival; and the challenges for regional governments in terms of children's futures, considering the ball is now in their court.

Hopefully we will be able to encourage readers to contemplate and then take action for our children, our future generation.



Pembaca yang Budiman,

Mencerdaskan kehidupan bangsa adalah investasi yang sangat penting bagi suatu bangsa. Salah satu caranya adalah dengan memberikan anak-anak kita pendidikan dan kesejahteraan yang memadai. Ini tidak mudah dan tidak murah! Berbagai upaya telah dilakukan agar modal bangsa kita tidak terbuang percuma, tetapi masih banyak hambatan harus diterjang dan kelemahan yang perlu diperbaiki. Daftar tugas kita masih panjang.

Kami hanya mengangkat sepinggal dari persoalan besar yang berkaitan dengan anak-anak kita: upaya pemerintah agar semua anak usia sekolah dapat terus sekolah pada saat krisis ekonomi; pendidikan di satu sisi, bertahan hidup di sisi lain; dan tantangan setelah adanya pelimpahan kewenangan daerah untuk masa depan anak-anak ketika "bola" telah di tangan.

Semoga kami dapat mengajak Pembaca merenung kemudian melakukan sesuatu demi anak-anak kita, generasi penerus kita.



Nuning Akhmadi

Editor

Dear SMERU



Dear SMERU,

I am looking for the most recent research developments on public policy issues, particularly poverty. If SMERU has any reports, could you please send them to me via email or post. Thank you very much for your help. I hope SMERU continues to grow.

Ardian Nova

Padang, West Sumatra
May 15, 2003

Dear Ardian,

We have conducted quite a number of studies on poverty since 1999. Most of SMERU's reports have been published in both English and Indonesian. As we do not know what your focus is, we suggest you visit SMERU's website and download the reports which are most relevant to your needs.

Dear SMERU,

Saya memerlukan informasi tentang berbagai perkembangan penelitian terbaru tentang masalah2 kebijakan publik terutama tentang kemiskinan. Jika SMERU memilikinya mohon dikirimkan kepada alamat saya atau melalui email. Atas kesediaan pihak manajemen SMERU saya ucapkan terima kasih. Semoga SMERU semakin maju.

Ardian Nova, SE

Padang, Sumatra Barat
Mei 15, 2003

Sdr. Ardian yang baik,

Kami telah melakukan cukup banyak penelitian mengenai kemiskinan sejak tahun 1999. Kebanyakan hasil laporan SMERU diterbitkan baik dalam Bahasa Indonesia maupun Bahasa Inggris. Karena tidak mengetahui topik khusus yang Anda butuhkan, kami sarankan agar Anda mengunjungi website SMERU dan mendownload laporan yang sesuai dengan minat dan kebutuhan Anda.

Dear SMERU,

I regularly visit the SMERU website to obtain SMERU's research reports. However, recently I have experienced difficulties in downloading the reports I want. After waiting for several minutes, a message appears stating that the server cannot respond to my request. I live in Indonesia, but I have heard from a friend who lives abroad that he is almost always successful in downloading SMERU's reports. Is there any difference in access from within and outside of Indonesia?

Yours Sincerely,

Lufiandi, Jakarta

Dear Lufiandi,

We have received several complaints regarding difficulties in downloading SMERU's reports from our website, particularly in April 2003. The majority of complaints came from people in Indonesia. Technical staff from our web hosting service provider confirm that access from within Indonesia is currently unstable as a result of connection problems with the Indonesian Internet Exchange-1 (IIX-1) Server. Several websites in Indonesia which are connected to the same server have experienced similar interruptions.

It is impossible for us to guarantee continual stable Internet access. Our suggestion is that if you require a SMERU report in a short period of time, please contact us at smeru@smeru.or.id or on 021-336336 so that we can send the book or report to you. Thank you for your letter.

Dear SMERU,

Saya cukup sering mengunjungi website SMERU untuk mendapatkan laporan penelitian SMERU. Namun, akhir-akhir ini saya sering mendapat kesulitan mendownload laporan yang saya inginkan. Setelah menunggu beberapa saat, ternyata muncul pesan bahwa server tidak merespon permintaan ini. Saya berdomisili di Indonesia. Sementara itu, saya mendengar dari kawan saya di luar negeri, ia hampir selalu berhasil mendownload laporan SMERU. Apakah ada perbedaan akses di dalam negeri dengan di luar negeri?

Salam,

Lufiandi, Jakarta

Yth. Pembaca Setia SMERU,

Kami memang menerima beberapa keluhan tentang kesulitan mendownload laporan SMERU dari website kami, khususnya pada bulan April 2003. Sebagian besar keluhan berasal dari pengunjung di Indonesia. Memang, staf teknis perusahaan penyedia jasa webhosting yang kami sewa pun mengkonfirmasi bahwa akses dalam negeri (di Indonesia) sedang tidak stabil sehubungan dengan adanya gangguan koneksi ke Indonesian Internet Exchange-1 (IIX-1) server. Gangguan ini juga dialami oleh berbagai website yang terkoneksi ke server yang sama di Indonesia.

Memang mustahil kita dapat menjamin bahwa akses internet akan terus stabil. Saran kami, jika Anda sangat membutuhkan laporan SMERU dalam waktu dekat, mohon segera hubungi kami di smeru@smeru.or.id atau 021-336336 agar kami dapat mengirimkan buku atau pun file laporan tersebut kepada Anda. Terima kasih atas surat Anda.

SPECIAL ASSISTANCE FOR STUDENTS (BKM): IS IT A SUITABLE REPLACEMENT FOR THE JPS SCHOLARSHIP PROGRAM?



BACKGROUND

In August 1998, the Social Safety Net (*Jaring Pengaman Sosial* – JPS) Scholarship and Block Grant (operational assistance funds for schools) program was introduced as Indonesia was experiencing a severe economic crisis. A main policy concern was that during the crisis, poor households would forgo expenses on education, causing drop-out rates and child labor amongst poor students to increase. The JPS scholarship program was implemented to protect access to education for these students while the crisis lingered. Besides financial support to individual students, budgetary support was offered to schools in relatively poor areas by means of block grants. The program was intended to continue for 5 years, from the 1998/1999 school year until the 2002/2003 school year.¹

In 2001, a second large-scale education assistance program, consisting of Special Assistance for Students (*Bantuan Khusus Murid* - BKM) and Special Assistance for Schools (*Bantuan Khusus Sekolah* - BKS), was introduced.² This program was motivated by the reduction in fuel subsidies. The main concern was that the subsequent increase in fuel prices would have a significant negative impact on the welfare of the poor. The government therefore decided to utilize the subsidy funds to assist poor communities by compensating for price increases through various poverty programs, including the BKM scholarship program. The BKM program was structured in such a way that it would complement the JPS scholarship program as it tapered off, starting in 2001. It is proposed that as of August 2003, the JPS scholarships will be completely replaced by the BKM program.

Bantuan Khusus Murid (BKM): Apakah Layak Menggantikan Program Beasiswa JPS?

Children from poor families need scholarships to prevent them from dropping out of school, but will these scholarships continue in the long term?

Anak-anak dari keluarga miskin membutuhkan beasiswa agar tidak putus sekolah, tetapi apakah beasiswa ini akan berkelanjutan dalam jangka panjang?

PENDAHULUAN

Pada Agustus 1998 program beasiswa JPS dan program Dana Bantuan Operasional (DBO) diluncurkan sebagai upaya untuk menghadapi krisis ekonomi yang melanda Indonesia. Para pembuat kebijakan prihatin bahwa dampak negatif krisis akan mengakibatkan rumah tangga miskin menghentikan pengeluarannya untuk pendidikan, sehingga angka murid putus sekolah dan pekerja anak diantara murid miskin akan meningkat. Program beasiswa JPS dimaksudkan untuk melindungi murid-murid miskin agar tetap bersekolah selama krisis berlangsung. Selain dukungan finansial kepada murid, dukungan bagi sekolah-sekolah di wilayah yang relatif miskin diberikan dalam bentuk block grants. Program ini direncanakan untuk 5 tahun, dari 1998/1999 sampai 2002/2003.¹

Pada tahun 2001, program bantuan pendidikan kedua dengan cakupan luas yang terdiri dari Bantuan Khusus Murid (BKM) dan Bantuan Khusus Sekolah (BKS) diperkenalkan.² Program ini dimotivasi oleh adanya pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) melalui kenaikan harga BBM, yang dikhawatirkan berdampak negatif terhadap kesejahteraan masyarakat miskin. Oleh karena itu pemerintah memutuskan mengalihkan dana subsidi untuk membantu masyarakat miskin dengan memberikan kompensasi kenaikan harga BBM melalui berbagai program penanggulangan kemiskinan, termasuk program BKM. BKM dirancang sedemikian rupa sehingga menjadi pelengkap program beasiswa JPS yang mulai dikurangi pada tahun 2001. Direncanakan mulai Agustus 2003 beasiswa JPS secara keseluruhan akan diganti dengan program BKM.

While studies into the JPS scholarship program are numerous, the BKM program has received little attention so far. With a new, large-scale program starting that uses the same mechanism, it is useful to review the program design and allocation process. For this purpose, the SMERU Research Institute, in collaboration with Robert Sparrow from Vrije Universiteit, the Netherlands, conducted a study in three *kabupaten* (Blora, Lombok Timur, and Pontianak) and one *kota* (Blitar) between March and May 2003.



Sementara penelitian tentang program beasiswa JPS banyak dilakukan, hanya sedikit perhatian diberikan pada program BKM. Dengan adanya program baru dalam skala lebih besar yang menggunakan mekanisme yang sama, akan bermanfaat bila kita mengkaji ulang desain program dan proses alokasinya. Oleh karena itu, Lembaga Penelitian SMERU bekerjasama dengan Robert Sparrow dari Vrije Universiteit, Belanda, melakukan penelitian di tiga *kabupaten* (Blora, Lombok Timur, Pontianak) dan di satu *kota* (Blitar) dari Maret hingga Mei 2003.

The study focused specifically on the allocation mechanisms and the implementation of the JPS scholarship and the BKM programs. In addition, the study also examined preparations by and the anticipation of *kabupaten/kota* and schools in terms of school funding activities, in the event that the scholarship programs are discontinued. This study only focussed on primary and junior high schools (SD/MI and SLTP/MT³) because of the government's commitment to nine years of compulsory education.

In conducting the study, information was obtained from two sources. The main supply of information came from semi-structured, in-depth interviews with stakeholders at all levels in the allocation process (*kabupaten/kota*, *kecamatan*, and schools), and the intended beneficiaries. These included government officials in the Regional Education and Religious Affairs offices, program managers of both scholarship programs, allocation committee members, NGOs, post office staff, school principals, teachers, community representatives (both those who were on school committees and those who were not) as well as students and parents. Other than interviews, secondary data was gathered at each *kabupaten/kota*, *kecamatan* and school included in the sample. This included administrative data on the allocation of scholarships to *kabupaten*, *kecamatan*, schools and students, and data on targeting criteria used for allocation at the various levels.

The regions and schools were sampled based on the degree of poverty and the number of scholarships allocated, with both rural and urban areas being included in the study. At the school level, students (and households) were selected randomly from the school's register. In total, 17 primary schools (12 SD and 5 MI) and 8 junior high schools (5 SLTP and 3 MTs) were chosen. In this article, only the preliminary findings from the study on the BKM program will be presented as the team is currently conducting further analysis on the information and writing the final report.⁴

SCALE, SIZE, MANAGEMENT, AND ALLOCATION MECHANISM

Both the BKM and the JPS program follow a similar, decentralized targeting and allocation mechanism. Funds are first allocated to district committees, based on the level of poverty. These committees are in turn responsible for distributing the scholarships and block grants to schools. Due to the large number of primary schools, distribution of JPS scholarships to these schools is further delegated to *kecamatan* committees. For the BKM funds, the *kecamatan* level is bypassed.

Studi ini menekankan pada mekanisme alokasi dan pelaksanaan beasiswa JPS dan program BKM. Disamping itu, studi ini juga mengkaji persiapan sertaantisipasi pemerintah kabupaten/kota dan sekolah sehubungan dengan pendanaan kegiatan sekolah apabila program tersebut dihentikan. Studi ini hanya dibatasi pada sekolah dasar dan sekolah lanjutan (SD/MI dan SLTP/MTs³) karena adanya ketentuan pemerintah untuk melaksanakan wajib belajar sembilan tahun (Wajar Dikdas).

Ketika melakukan studi, informasi penelitian diperoleh dari dua sumber informasi. Informasi utama dikumpulkan melalui wawancara mendalam semi terstruktur dengan pihak-pihak yang terkait dalam proses alokasi di semua tingkat (*kabupaten/kota*, *kecamatan* dan sekolah), dan dengan penerima beasiswa. Pihak terkait termasuk pejabat pemerintah di Dinas Pendidikan dan Kantor Agama, pemimpin proyek dari kedua program beasiswa tersebut, anggota komite alokasi, lembaga non-pemerintah, staf kantor pos, kepala sekolah, guru, dan wakil masyarakat (baik yang termasuk dalam komite sekolah maupun tidak) juga murid dan orang tua murid. Selain wawancara, informasi sekunder diperoleh di tingkat *kabupaten/kota*, *kecamatan*, dan sekolah yang dipilih sebagai sampel. Informasi ini termasuk data administrasi tentang alokasi beasiswa kepada *kabupaten*, *kecamatan*, sekolah dan murid, serta kriteria yang digunakan untuk menentukan alokasi pada setiap tingkat.

Wilayah dan sekolah sampel dipilih berdasarkan tingkat kemiskinan dan jumlah beasiswa, mencakup wilayah perkotaan maupun pedesaan. Pada tingkat sekolah, murid (dan rumah tangga) dipilih secara acak dari daftar murid di sekolah. Berdasarkan kriteria-kriteria di atas, terpilih 17 sekolah dasar (12 SD dan 5 MI) dan 8 sekolah lanjutan pertama (5 SLTP dan 3 MTs). Tulisan ini hanya akan melaporkan temuan awal studi mengenai program BKM karena saat ini Tim Peneliti sedang melakukan analisis lebih lanjut dan menyelesaikan penulisan laporan.⁴

SKALA, BESARAN, MANAJEMEN, DAN MEKANISME ALOKASI

Kedua program beasiswa BKM dan JPS mempunyai mekanisme penentuan target dan mekanisme alokasi yang sama. Pertama-tama, dana didesentralisasikan melalui komite kabupaten/kota berdasarkan tingkat kemiskinan. Komite ini kemudian bertanggung jawab untuk mendistribusikan beasiswa dan block grants kepada sekolah. Karena banyaknya jumlah sekolah dasar, distribusi beasiswa JPS kepada sekolah kemudian didelegasikan kepada komite kecamatan. Untuk dana BKM, tingkat kecamatan ditiadakan.



The JPS scholarship program was implemented to protect access to education for poor students while the crisis lingered

Program beasiswa JPS dimaksudkan untuk melindungi murid-murid miskin agar tetap bersekolah selama krisis berlangsung

JPS scholarships for both regular and Islamic schools are managed by the Department of National Education, while the BKM scholarships are actually issued by two departments. The assistance for students at regular schools (SD, SLTP, dan SMU/SMK⁵) is managed by the Department of National Education, while that for Islamic (*Madrasah*) schools and students (MI, MTs, and MA⁶) is managed by the Department of Religious Affairs.

Scholarships are of the same amount, Rp10,000 per month for SD/MI students and Rp20.000 per month for SLTP/MTs students, although the total amount of funding provided for scholarships under the BKM program is greater. BKM not only targets more students but covers all grades, whereas JPS only targets primary school students in grade four and above. The JPS Scholarship program distributed scholarships to around 1.8 million SD/MI students between the 1998/1999 and 2000/2001 school years, totaling Rp216 billion per year, or Rp108 billion per semester. Meanwhile, in its first semester, the BKM program provided scholarships to around 3.2 million SD/MI students, totaling Rp192 billion. One important difference is that the BKM funds are allocated for one year at a time, in contrast to the five year commitment of the JPS program.

The allocation criteria used in the BKM program are basically the same as those used under the JPS scholarship program. At the national level, the criteria used for allocating funds to the *kabupaten/kota* are the poverty index and the number of schools and students per *kabupaten/kota*. At the school level, the criteria used for selecting eligible students include whether the student comes from a poor family or has a history of dropping out, whether the distance the student must travel to school is far, whether the student has more than three siblings below 18 years of age, and whether the student is an orphan. In addition, at least 50% of scholarships must go to girls.

Beasiswa JPS untuk sekolah umum dan madrasah dikelola oleh Departemen Pendidikan Nasional, sementara program BKM dikelola oleh dua kementerian. Bantuan untuk murid di sekolah umum SD, SLTP, dan SMU/SMK dikelola oleh Departemen Pendidikan Nasional, sedang untuk murid sekolah madrasah (MI, MTs, dan MA⁵) dikelola oleh Departemen Agama.

Besaran beasiswa yang diberikan kepada murid juga sama, yaitu Rp10.000 per bulan per siswa untuk murid SD/MI dan Rp20.000 per bulan per siswa untuk murid SLTP/MTs, meskipun secara total besaran dana beasiswa melalui BKM lebih besar. BKM tidak hanya mengikutsertakan lebih banyak murid, tetapi juga mencakup seluruh tingkatan, sementara JPS di SD/MI hanya mencakup murid kelas 4 ke atas. Beasiswa JPS memberikan beasiswa kepada sekitar 1,8 juta murid SD/MI pada tahun 1998/1999 s/d 2000/2001 dengan jumlah dana per tahun Rp216 milyar atau Rp108 milyar per semester. Sementara itu, pada semester pertama 2001/2002 program BKM memberikan beasiswa kepada sekitar 3,2 juta murid SD/MI dengan jumlah dana Rp192 milyar. Perbedaan penting adalah dana BKM dialokasikan setahun sekali, sedangkan beasiswa JPS diberikan selama 5 tahun.

Pada dasarnya, kriteria alokasi yang digunakan program BKM sama dengan kriteria yang digunakan program beasiswa JPS. Di tingkat nasional, kriteria yang digunakan untuk mengalokasikan dana ke kabupaten/kota adalah indeks kemiskinan dan jumlah sekolah dan murid per kabupaten/kota. Di tingkat sekolah, kriteria yang digunakan untuk memilih murid yang berhak adalah murid yang berasal dari keluarga miskin atau tercatat pernah putus sekolah, jarak sekolah jauh, dan memiliki lebih dari 3 saudara adik atau kakak di bawah 18 tahun, anak yatim, dan paling tidak separuh murid yang menerima beasiswa adalah perempuan.

PRELIMINARY FINDINGS

- The research team found that having two ministries (both with different priorities and agendas) responsible for the program has strong implications for the effectiveness of the program. Due to the extremely low wages for teachers in *Madrasah* schools (in some regions between Rp15.000 – Rp30.000 per month), the Ministry of Religion decided to use part of the fuel subsidy compensation to support teachers (Special Assistance for Teachers program - BKG). This necessarily reduces the scale of the scholarship program for these schools, making it impossible for BKM to complement (and eventually replace) the JPS program. For example, when the BKM scholarships were first introduced in the first semester of the 2001/2002 school year (July-December 2001), the beneficiaries of JPS scholarships at SD/MI were excluded from the BKM program. To complement the JPS program, only students in grade 1 to 4 were eligible to receive BKM scholarships. However, in the second year of distribution, while the Department of National Education was consistent in distributing the BKM scholarships to primary school students in grade 1 to 5, the Department of Religious Affairs decided to only distribute scholarships to students in grade 6 at MI schools. Although the Ministry of Religion can hardly be criticized for trying to address the problem of severe budgetary problems in its schools, the result of this dual responsibility is that for *Madrasah* schools, the program has gained a very different character compared to SD and SLTP schools. Instead of supporting students, the emphasis has moved to school budgetary support.
- A major difference between both programs is that the BKM does not have clear goals. It seems to be merely set on transferring funds to the education sector, and utilizing the JPS design and infrastructure (with all its benefits and shortcomings) for this purpose. To many local officials and school teachers charged with implementing the program, it is not clear what the scholarships are to be used for. In some regions, this has negatively affected the targeting of scholarships.

Most *madrasah* schools are facing severe budgetary problems which have affected school activities and teacher salaries.

Kebanyakan sekolah-sekolah *madrasah* menghadapi masalah kekurangan dana, dan hal ini berdampak pada kegiatan sekolah dan gaji guru.

TEMUAN AWAL

- Tim Peneliti menemukan bahwa adanya dua kementerian (keduanya memiliki prioritas dan agenda yang berbeda) yang bertanggung jawab pada program mengakibatkan timbulnya implikasi yang serius terhadap efektivitas program. Karena gaji guru sekolah *madrasah* yang sangat rendah (di beberapa wilayah, antara Rp15.000 - Rp30.000 per bulan), Departemen Agama memutuskan untuk menggunakan dana pengurangan subsidi BBM untuk membantu guru (Bantuan Khusus Guru/BKG). Hal ini telah mengurangi jumlah dana beasiswa BKM untuk sekolah ini, dan menjadikan mustahil bagi BKM untuk melengkapi (atau menggantikan) beasiswa program JPS. Sebagai contoh, ketika beasiswa BKM pertama kali diperkenalkan pada semester pertama tahun ajaran 2001/2002 (Juli-Desember 2001), penerima beasiswa JPS SD/MI tidak termasuk dalam program BKM. Untuk melengkapi program JPS, hanya murid-murid dari kelas 1 sampai 4 yang menjadi penerima program BKM. Meskipun demikian pada distribusi tahun kedua, ketika Departemen Pendidikan Nasional secara konsisten mendistribusikan program BKM kepada murid SD kelas 1 sampai 5, Departemen Agama akhirnya memutuskan untuk memberikan beasiswa hanya kepada murid kelas 6 MI. Meskipun Departemen Agama sulit dikritik karena membantu kesulitan dana sekolah *madrasah*, akibat tanggung jawab di tangan dua departemen ini bagi sekolah *madrasah* manfaat program ini sangat berbeda karakternya dibandingkan sekolah-sekolah SD dan SLTP. Alih-alih membantu murid, penekanannya telah beralih menjadi membantu dana sekolah.
- Perbedaan utama dari kedua program beasiswa adalah BKM tidak memiliki sasaran jelas. Kelihatannya BKM hanya mengalihkan dana ke sektor pendidikan, dengan menggunakan disain dan infrastruktur JPS dengan segala manfaat dan kelemahannya. Tujuan beasiswa tidak dimengerti secara baik oleh banyak pejabat pemerintah dan guru sekolah di wilayah penelitian yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program. Di beberapa wilayah hal ini berdampak negatif pada penentuan target beasiswa.





- There is no clear time frame for the BKM program. The budget is set for one year at a time and the amount of funds ensuing from cuts in the energy subsidy in the near future is far from clear. This means that districts and schools, unlike under the JPS program, have no certainty about the future availability of scholarships, and, more importantly, that scholarship beneficiaries do not have the assurance of financial support for a continued period of time.
- While the JPS Scholarship Program had a built-in monitoring system, the BKM program is rarely monitored. It was also found that a lack of transparency often coincided with a lack of community involvement. However, interestingly, the team found little evidence of leakage, indicating that the scholarships have actually reached poor students.

The question is whether the government should continue the BKM program or develop a more sustainable program to assist the poor in sending their children to school by using the infrastructure established under the JPS Program. The experience with the JPS and BKM programs tells us that while such a design is, to a large extent, capable of reaching the poor, clarity, commitment and consistency are important if such a program is continued. A clear vision on the goals of the program and the role within the current education policy need to be set and disseminated to district and school levels. Clear guidelines, similar for all types of schools, and political commitment for long term implementation are therefore essential. ■

- Tidak ada kejelasan tentang jangka waktu program BKM. Anggaran ditentukan untuk sekali setahun dan dananya berasal dari pengurangan subsidi BBM sehingga tidak ada kepastian tentang kelanjutannya. Hal ini menyebabkan kabupaten/kota dan sekolah-sekolah tidak mempunyai kepastian tentang ketersediaan beasiswa, dan, lebih penting lagi, penerima beasiswa tidak mendapat jaminan bantuan finansial untuk meneruskan sekolahnya pada waktu tertentu, tidak seperti beasiswa JPS.
- Sementara program beasiswa JPS mempunyai sistem pemantauan dari dalam, program BKM jarang dipantau. Juga diketahui bahwa kurangnya transparansi program sering berkaitan dengan kurangnya keikutsertaan masyarakat. Meskipun demikian, sangat menarik bahwa hanya ditemukan sedikit kebocoran, artinya beasiswa memang telah menjangkau murid yang miskin.

Pertanyaannya adalah apakah pemerintah harus meneruskan program BKM atau lebih baik mengembangkan program yang berkelanjutan untuk membantu rakyat miskin mengirim anaknya sekolah dengan menggunakan infrastruktur yang telah dibangun program JPS? Pengalaman dengan program JPS dan BKM memberikan gambaran kepada kita ketika suatu disain program dapat menjangkau sebagian besar kelompok miskin, maka penting adanya kejelasan, komitmen, dan konsistensi apabila program tersebut hendak dilanjutkan. Visi yang jelas tentang sasaran program dan peran kebijakan di bidang pendidikan yang sedang berlaku perlu disampaikan kepada tingkat kabupaten/kota dan sekolah. Oleh karena itu diperlukan pedoman yang jelas, yang sama untuk seluruh sekolah, dan komitmen politik untuk pelaksanaan dalam jangka panjang. ■
Sri Kusumastuti Rahayu, Robert Sparrow, Akhmedi, Vita Febriani, Sri Budiayati.

¹ See article "The JPS Scholarship Program" by Robert Sparrow in this edition.

² In the following year, Special Assistance for Teachers (*Bantuan Khusus Guru – BKG*) was also introduced but only in some Islamic schools.

³ SD/MI = Regular primary schools/*Madrasah Ibtidaiyah* (Islamic primary schools). SLTP/MTs = Regular junior high schools/*Madrasah Tsanawiyah* (Islamic Junior High Schools).

⁴ The full report will appear as a SMERU Field Report, to be published in August 2003.

⁵ SMU/SMK= Regular senior high school

⁶ MA = *Madrasah Aliyah* (Islamic senior high school).

¹ Lihat artikel "Program Beasiswa JPS" oleh Robert Sparrow dalam edisi ini.

² Pada tahun berikutnya juga diperkenalkan program Bantuan Khusus Guru (BKG).

³ SD/MI= Sekolah Dasar/*Madrasah Ibtidaiyah*; SLTP/MTs = Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama/*Madrasah Tsanawiyah*.

⁴ Laporan lengkap akan dipublikasikan sebagai Laporan Lapangan SMERU yang akan diterbitkan pada Agustus 2003.

⁵ MA= *Madrasah Aliyah*, setara dengan Sekolah Menengah Umum/Sekolah Menengah Kejuruan.

EDUCATION IN THE ERA OF REGIONAL AUTONOMY: NOT A PRIORITY?

Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Bukan Prioritas?

The decision-making process over budget allocations does not focus sufficiently on improving public services, particularly education.

Keputusan pengalokasian anggaran dianggap belum berpihak pada upaya peningkatan pelayanan publik, khususnya untuk sektor pendidikan.

It is hoped the new mechanisms of transferring money from the central government to the regions through decentralization funds, particularly through General Allocation Funds (DAU) in the form of block grants, will provide a measure of certainty and freedom to the regional governments in receiving and then allocating their funds. In terms of revenue, the amount of funding managed by the regional governments has increased dramatically since the implementation of regional autonomy, in line with the delegation of authority from the center/provinces to the regions (*kabupaten/kota*). In terms of expenses, it is hoped that this will assist regional governments in planning and allocating their budget in accordance with the local development priorities.

SMERU's research has revealed Regional Budget funds managed by the regional governments (*kabupaten/kota*) for the 2001 Budget, increased by around 50% from the previous year, and in Kabupaten Tuban and Kota Pasuruan by more than 100%.¹ However, a large portion of this budget increase is used for routine expenses. Considering that many national civil servants have now become regional civil servants, the allocation for development expenses has, relatively speaking, actually declined.

Conceptually, a large number of sample regions in SMERU's research agreed that the aims of regional autonomy are to increase public services and community welfare. However, in its implementation, many people feel regional autonomy has not made much progress in achieving these aims. This is seen in the decision-making process over budget allocations which, it is believed, does not yet focus sufficiently on improving the main public services, particularly



Penerapan mekanisme baru aliran dana dari pusat ke daerah melalui dana perimbangan, khususnya melalui Dana Alokasi Umum (DAU) yang bersifat "block grant", diharap akan memberikan kepastian dan keleluasaan bagi pemerintah daerah (pemda) dalam menerima dan mengalokasikan anggaran/dana yang diterimanya. Dari segi penerimaan, jumlah dana yang dikelola pemda setelah otonomi daerah mengalami peningkatan cukup tajam, sejalan dengan pelimpahan kewenangan dari pusat/propinsi ke daerah (kabupaten/kota). Dari segi pembelanjaan, diharapkan mekanisme baru ini akan memudahkan pemda dalam merencanakan dan mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas pembangunan di daerahnya.

Berdasarkan hasil penelitian SMERU, dana APBD yang dikelola pemda (kabupaten/kota) di era otonomi daerah (APBD 2001) rata-rata meningkat sekitar 50% dibanding dengan APBD 1999/2000. Untuk Kabupaten Tuban dan Kota Pasuruan peningkatan APBD tersebut lebih dari 100%.¹ Namun, peningkatan tersebut sebagian besar digunakan untuk belanja rutin. Mengingat ribuan pegawai pusat kini telah dialihkan menjadi pegawai daerah, sebetulnya alokasi belanja untuk pembangunan kini justru berkurang.

Secara konseptual, sebagian besar daerah sampel penelitian SMERU sepakat bahwa tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya, banyak pihak menilai pelaksanaan otonomi daerah saat ini belum mengarah ke tujuannya. Hal ini antara lain terlihat dari proses dan keputusan pengalokasian anggaran yang dianggap belum berpihak pada upaya peningkatan pelayanan publik yang utama, khususnya di sektor pendidikan. Untuk mengetahui sejauh mana

education. In order to examine to what extent education sector development is prioritized in the regions, particularly from a budget allocation point of view, the table below highlights the size of development budget allocations for the education sector in several kabupaten/kota.

The table below shows that the average development budget in the kabupaten/kota sampled by SMERU for the 2001 actual expenses and the 2002 budget is only around 25% and 26% of their total budget expenses respectively. This would definitely have a direct impact on the size of the allocation from the development budget for the education sector. The size of the development budget for the education sector in the sampled regions for the 2001 actual expenses and the 2002 budget was generally less than 10% of the total development budget, or on average around 2% of the region's total budget. This figure is a long way off the desired 20% of the regional budget as was determined during the Annual MPR (People's Consultative Assembly) Session in August 2002.

Does this therefore mean that the education sector is not a development priority in the regions? In fact, the total expense budget (routine and development) allocated to the education sector, especially that managed by the related technical agencies, is both absolutely and proportionally the largest allocation compared with the budgets for the other sectors, more than 30% of the total Regional Budget expenses. This is because at present a large proportion of regional civil servants work as teachers and therefore the proportion of the budget spent on civil servant salaries in the sampled kabupaten/kota technical agencies for education was on average around 40% of the total routine budget. As a result, in terms

pembangunan sektor pendidikan menjadi prioritas di daerah, khususnya dilihat dari besaran alokasi anggaran, Tabel 1 berikut ini menyajikan besarnya anggaran pembangunan sektor pendidikan di beberapa kabupaten/kota.

Tabel di bawah memperlihatkan bahwa rata-rata anggaran pembangunan di kabupaten/kota sampel SMERU untuk realisasi tahun 2001 dan rencana tahun 2002 hanya sekitar 25% dan 26% dari masing-masing total belanja APBDnya. Kondisi ini tentu saja berakibat langsung pada besarnya alokasi untuk anggaran pembangunan di sektor pendidikan. Besarnya anggaran pembangunan sektor pendidikan di daerah sampel untuk realisasi tahun 2001 dan rencana tahun 2002 pada umumnya kurang dari 10% dari total anggaran pembangunan, atau rata-rata hanya 2% dari APBD. Angka ini jauh dari harapan bahwa anggaran pendidikan sekurang-kurangnya mencapai 20% dari APBD seperti yang ditetapkan dalam Sidang Tahunan MPR pada bulan Agustus 2002.

Apakah dengan kondisi demikian berarti sektor pendidikan tidak menjadi prioritas pembangunan di daerah? Sebenarnya total anggaran belanja (rutin dan pembangunan) yang dialokasikan untuk sektor pendidikan, terutama yang dikelola oleh dinas teknis terkait, baik secara absolut maupun proporsional, jumlahnya paling besar dibandingkan dengan alokasi anggaran untuk sektor-sektor lainnya, yaitu lebih dari 30% dari total belanja APBD. Hal ini karena sebagian besar pegawai daerah saat ini berstatus sebagai tenaga guru, sehingga proporsi anggaran belanja untuk pegawai di dinas teknis pendidikan kabupaten/kota sampel rata-rata mencapai lebih dari 40% dari total anggaran rutin. Dengan demikian, berkaitan dengan komponen anggaran belanja, kewajiban memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN/APBD masih menyisakan banyak pertanyaan.

Table 1. Education Sector Budget Allocation^{a)} as a Percentage of the Development Budget and the Regional Budget for Kabupaten/Kota Sampled by SMERU

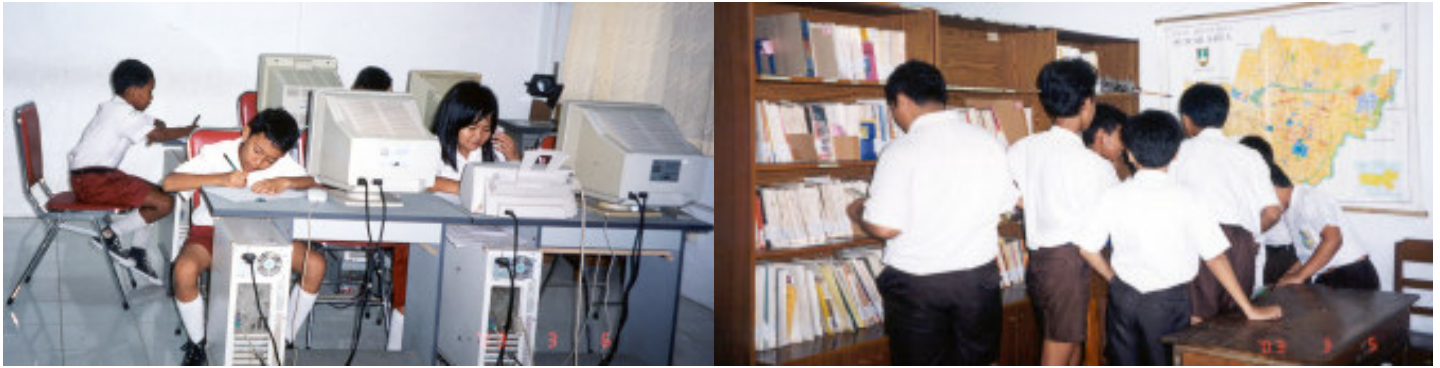
Tabel 1. Persentase Anggaran Sektor Pendidikan^{a)} terhadap Anggaran Pembangunan dan APBD di Beberapa Kabupaten/Kota Sampel Penelitian SMERU

Kabupaten/Kota	Development Budget as a Percentage of Regional Budget Persentase Anggaran Pembangunan terhadap APBD ^{b)}		Education Sector Budget as a Percentage of Persentase Anggaran Pembangunan Sektor Pendidikan terhadap:			
	Actual Expenditure Realisasi 2001	Budget Rencana 2002	Development Budget Anggaran Pembangunan		Total Expenditure (Regional Budget) Total Belanja (APBD) ^{b)}	
			Actual Expenditure Realisasi 2001	Budget Rencana 2002	Actual Expenditure Realisasi 2001	Budget Rencana 2002
Kab. Tuban	24.6	n.a.	10.0	n.a.	2.5	n.a.
Kab. Gowa	30.2	29.8	5.8	7.1	1.8	2.1
Kab. Lombok Barat	23.6	22.7	9.6	10.8	2.3	2.5
Kota Bandar Lampung	18.5	14.8	3.3	4.3	0.6	0.6
Kota Cilegon	35.6	51.4	6.7	6.5	2.4	3.3
Kota Bandung	26.0	25.1	9.0	5.9	2.3	1.5
Kota Surakarta	9.6	15.7	3.4	7.5	0.3	1.2
Kota Pasuruan	43.3	36.4	12.1	11.1	5.2	4.0
Average (weighted Rata-rata (tertimbang))	25.1	26.3	8.3	7.1	2.1	1.9

Note/Catatan:

a) Education, National Culture, Belief in One God, Regional Government, and Sport Sectors/Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olah Raga.

b) Other than bookkeeping matters/Diluar anggaran UKP (Urusan Kas dan Perhitungan).



A small number of schools in urban areas are lucky enough to be able to provide computer laboratories and libraries for their students, but most schools have only limited facilities.

Sejumlah kecil sekolah di perkotaan beruntung mampu menyediakan fasilitas laboratorium komputer dan perpustakaan, tetapi kebanyakan sekolah hanya mempunyai sarana pendidikan yang terbatas.

of the budget expenses component, the required 20% of the total budget assigned to education still leaves many questions unanswered.

Aside from the above budgetary problems, the reality in the field is that many of the problems in education faced by all regions since the New Order and continuing into the era of regional autonomy have not yet been overcome. The main problems are inadequate teaching aids and infrastructure along with a low standard and lack of personnel, principals and education providers. A large number of primary school principals have also complained of the reduction in operational funds and teaching aids that they receive, so that many feel the management of basic education services in the era of regional autonomy has not change significantly, and even tended to decline.

One way of finding additional operational funding for schools is through parent contributions in paying for education. However, at present this is still a difficult alternative, considering the condition of the national economy and of the community who have not yet fully recovered from the lengthy crisis. Furthermore, community participation in providing funds has already declined as a result of receiving considerable benefits from various forms of government assistance and subsidies, for example the Inpres assistance schemes.²

In the short term, dealing with the limited education budget on one hand and the demands for increasing quality of education on the other must begin with the regional governments' ability to address these problems. The most rational way is efficient and transparent use of the budget. Regional governments must try and move away from corruption, collusion, and nepotism to stem the leakage of funds. Finally, there must be continuing open dialogue with the community. ■

¹ A Survey of Basic Health and Education Services (in 6 kota/kabupaten), and a Study on the Impact of Regional Autonomy (in Kabupaten Lombok Barat and Kota Bandar Lampung), SMERU 2002.

² Inpres, or Presidential Instruction assistance schemes, are allocations in the development budget for various development needs such as education, health and infrastructure. They are significant sources of revenue for the regional governments.

Terlepas dari masalah angka anggaran tersebut, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa permasalahan di bidang pendidikan yang dihadapi semua daerah sejak Orde Baru hingga era otonomi daerah belum banyak bergeser. Masalah utama yang dihadapi adalah tidak lengkapnya masalah sarana dan prasarana pendidikan, serta sumber daya manusia (SDM) pengelola dan pelaksana pendidikan yang masih rendah kualitas maupun kuantitasnya. Sebagian besar pengelola sekolah dasar juga mengeluhkan berkurangnya dana operasional dan sarana pendukung kegiatan belajar-mengajar yang mereka terima, sehingga banyak pihak menilai pengelolaan pelayanan pendidikan dasar di era otonomi daerah tidak menunjukkan perubahan berarti, bahkan cenderung merosot.

Salah satu upaya untuk menambah dana operasional sekolah adalah melalui pelibatan orang tua murid dalam pembiayaan pendidikan. Namun untuk saat ini upaya tersebut masih sulit dilakukan mengingat kondisi ekonomi nasional dan masyarakat belum pulih benar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Disamping itu kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi telah terlanjur melemah setelah sekian lama dimanja oleh berbagai bentuk bantuan dan subsidi pemerintah, misalnya bantuan Inpres.²

Untuk jangka pendek, menghadapi dilema keterbatasan anggaran pendidikan di satu pihak dan tuntutan peningkatan mutu pendidikan di lain pihak, harus dimulai dari kearifan pemda dalam menyikapi berbagai permasalahan tersebut. Upaya paling rasional adalah efisiensi dan transparansi penggunaan anggaran yang tersedia. Pemda harus berupaya meninggalkan perilaku KKN untuk menekan berbagai kebocoran anggaran. Selain itu dialog dengan masyarakat secara terbuka dan berkesinambungan harus terus dijalin. ■ **Nina Toyamah**

¹ Survey Pelayanan Dasar Pendidikan dan Kesehatan (di 6 kota/kabupaten), dan Studi Dampak Pelaksanaan Otda (di Kabupaten Lombok Barat dan Kota Bandar Lampung), SMERU 2002.

² Bantuan Inpres (Instruksi Presiden) adalah alokasi dana pembangunan untuk berbagai kebutuhan pembangunan, misalnya pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Dana Inpres adalah sumber penerimaan signifikan bagi pemerintah daerah.

WHAT HAPPENED TO CHILD LABOR IN INDONESIA DURING THE ECONOMIC CRISIS: THE TRADE-OFF BETWEEN SCHOOL AND WORK



Child labor is often a serious problem in developing countries and attention was refocused on this issue in Indonesia during the recent economic crisis. As Indonesian households were forced to adjust to a substantial fall in real incomes, it was feared that parents would have to withdraw their children from schools and send them to work to supplement family earnings. Child labor is a crucial issue because it can interfere with the human capital development of children by either forcing them to drop out of school or making the learning process in schools ineffective. This article will highlight some of the findings from SMERU's study designed to examine the trade-off between school and work for children aged 5-14¹ years during the recent economic crisis by using the 1998 and 1999 "100 Village Survey" data. The objectives of this study were to determine to what extent work displaces formal schooling by looking at school enrollment, time allocation, and the role of poverty.

The study found that approximately half of working children were still enrolled in school. This indicates that, at least for this group, entering the work force does not completely eliminate the opportunity to obtain a formal education. Among the remaining child laborers, around 45% are school dropouts, while the other 5% have never enrolled in school. It is true that for most children, the need to work for income may cause them to drop out of school, delay enrollment or not go to school at all. For others, however, it could be the case that, due to various other reasons, children drop out of school and later take up some form of work to utilize idle time.

By exploring the characteristics of individual children, their families, and the communities they live in, the study found that the incidence and the distribution of child labor increases exponentially with age, as seen in Figure 1.

Apa yang Terjadi pada Pekerja Anak Selama Krisis Ekonomi: Pilihan antara Sekolah atau Bekerja

Pekerja anak-anak sering menjadi masalah serius di negara-negara berkembang, dan isu seputar pekerja anak ini kembali menjadi perhatian banyak pihak di Indonesia setelah negara ini mengalami krisis ekonomi. Karena banyak rumah tangga Indonesia terpaksa menyesuaikan diri terhadap pendapatan riil mereka yang merosot tajam, dikhawatirkan para orang tua akan terpaksa menarik anak-anaknya dari sekolah dan mengirim mereka bekerja untuk menambah pendapatan keluarga. Masalah pekerja anak merupakan isu yang penting karena masalah ini akan mempengaruhi perkembangan modal manusia dari anak-anak tersebut, baik karena menyebabkan mereka putus sekolah, atau menyebabkan proses belajar di sekolah tidak efektif. Artikel ini akan menyorot beberapa temuan dari studi SMERU yang dirancang untuk mengetahui pilihan antara bersekolah dan bekerja, bagi anak-anak usia 5-14¹ tahun pada masa krisis ekonomi dengan menggunakan data Survey 100 Desa tahun 1998 dan 1999. Tujuan studi ini adalah untuk mencari tahu sejauh mana keputusan untuk bekerja menggantikan pendidikan formal dengan melihat angka partisipasi sekolah, alokasi waktu, dan peranan kemiskinan.

Studi ini menemukan bahwa kurang lebih 50% dari para pekerja anak masih terdaftar sebagai murid sekolah. Hal ini menunjukkan bahwa - setidaknya-tidaknya bagi kelompok ini - masuk ke dalam angkatan kerja tidak menghapus sama sekali kesempatan mereka untuk memperoleh pendidikan formal. Sisanya, sekitar 45% dari pekerja anak adalah anak putus sekolah, sementara yang 5% belum pernah terdaftar masuk sekolah. Memang benar bahwa bagi beberapa anak kebutuhan untuk memperoleh uang dengan bekerja mungkin telah mengakibatkan mereka putus sekolah, menunda masuk sekolah, atau tidak bersekolah sama sekali. Meskipun demikian, bagi yang lain, mungkin ada berbagai alasan lainnya yang akhirnya memaksa anak-anak tersebut berhenti sekolah dan kemudian bekerja untuk mengisi waktu luang.



Child labor is also more prevalent among households headed by females.

Pekerja anak juga lebih banyak ditemukan pada rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan.

Dengan meneliti karakteristik pekerja anak, keluarga dan masyarakat sekeliling di mana mereka tinggal, studi ini menemukan bahwa berdasarkan umur anak, insiden dan distribusi pekerja anak meningkat dengan peningkatan yang semakin tinggi. (Lihat Gambar 1)

The study also found that child labor is still more prevalent among boys (see Table 1). The incidence of child labor among boys is approximately 7-8% while among girls it is approximately 4%. As a result, boys make up around 65% of all child labor and girls the remaining 35%. This pattern in the incidence of child labor by gender shows that the higher the tendency for boys to work compared with girls is consistent with the findings from Peru and Pakistan by Ray (2000).²

Child labor is also more prevalent among households headed by females(see table 2). However, since households headed by females make up only a small proportion of the population, child laborers from male-headed households still constitute more than 90% of all child laborers.

Temuan studi ini juga menunjukkan bahwa pekerja anak lebih banyak ditemui di antara anak laki-laki (lihat Tabel 1). Insiden pekerja anak di antara anak laki-laki sekitar 7-8%, sementara di antara anak perempuan sekitar 4%. Berarti anak laki-laki merupakan 65% dari seluruh pekerja anak dan anak-anak perempuan adalah 35% sisanya. Pola insiden pekerja anak ini dari aspek gender menunjukkan bahwa tingginya kecenderungan anak laki-laki untuk bekerja dibandingkan dengan anak perempuan adalah konsisten dengan temuan di Peru dan Pakistan oleh Ray (2000).²

Pekerja anak juga lebih banyak ditemukan pada rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan (lihat tabel 2). Namun, karena rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan hanya merupakan sebagian kecil dari populasi, berarti lebih dari 90% pekerja anak berasal dari rumah tangga dengan kepala keluarga laki-laki.

Figure 1. The Incidence of Child Labor by Age of Children
Gambar 1. Insiden Pekerja Anak Berdasarkan Umur

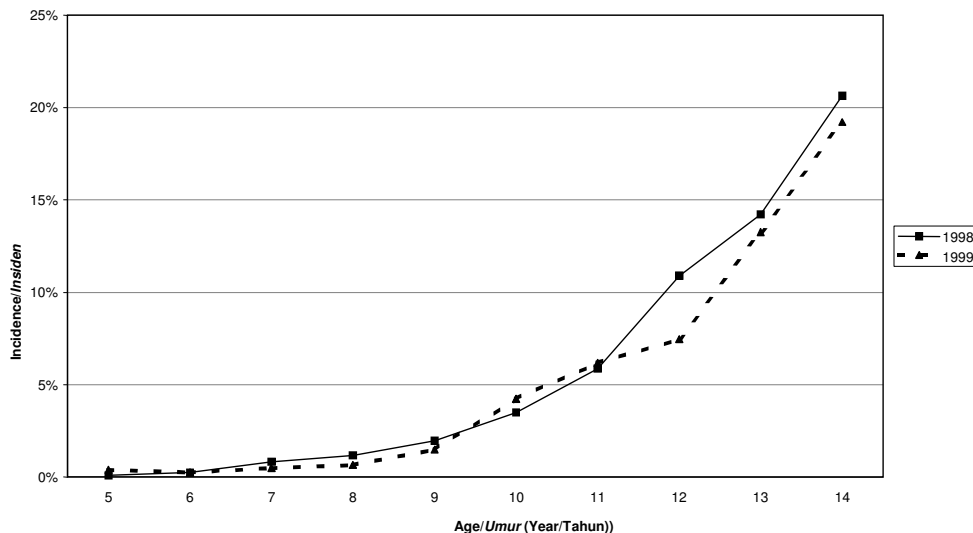


Table 1. The Incidence and Distribution of Child Labor by Gender of Children (%)
Tabel 1. Insiden dan Distribusi Pekerja Anak Berdasarkan Gender Anak(%)

Gender	1998		1999	
	Incidence of Child Labor <i>Insiden Pekerja Anak</i>	Distribution of Child Laborers <i>Distribusi Pekerja Anak</i>	Incidence of Child Labor <i>Insiden Pekerja Anak</i>	Distribution of Child Laborers <i>Distribusi Pekerja Anak</i>
Male (Boys) <i>Pria</i>	7.79	65.92	6.80	64.45
Female (Girls) <i>Wanita</i>	4.20	34.08	3.99	35.55
Total	6.03	100.00	5.44	100.00
N*	11,822	713	11,892	647

Table 2. The Incidence and Distribution of Child Labor by Gender of Household Head (%)
Tabel 2. Insiden dan Distribusi Pekerja Anak Berdasarkan Gender Kepala Keluarga (%)

Gender of Household Head <i>Gender Kepala Keluarga</i>	1998		1999	
	Incidence of Child Labor <i>Insiden Pekerja Anak</i>	Distribution of Child Laborers <i>Distribusi Pekerja Anak</i>	Incidence of Child Labor <i>Insiden Pekerja Anak</i>	Distribution of Child Laborers <i>Distribusi Pekerja Anak</i>
Male <i>Pria</i>	5.84	91.87	5.24	91.19
Female <i>Wanita</i>	9.45	8.13	8.88	8.81
Total	6.03	100.00	5.44	100.00
N*	11,822	713	11,892	647

Table 3. The Incidence and Distribution of Child Labor by Level of Education of Household Heads (%)
Tabel 3. Insiden dan Distribusi Pekerja Anak Berdasarkan Tingkat Pendidikan Kepala Keluarga (%)

Education Level of Household Heads <i>Tingkat Pendidikan Kepala Keluarga</i>	1998		1999	
	Incidence of Child Labor <i>Insiden Pekerja Anak</i>	Distribution of Child Labor <i>Distribusi Pekerja Anak</i>	Incidence of Child Labor <i>Insiden Pekerja Anak</i>	Distribution of Child Labor <i>Distribusi Pekerja Anak</i>
Not completed primary school <i>Tidak menyelesaikan pendidikan dasar</i>	7.89	62.83	7.45	59.20
Completed primary school <i>Menyelesaikan pendidikan dasar</i>	5.10	27.77	4.68	31.38
Completed junior secondary school <i>Menyelesaikan sekolah menengah pertama</i>	4.51	5.75	3.67	5.87
Completed senior secondary school <i>Menyelesaikan sekolah menengah tingkat atas</i>	2.31	3.65	1.80	3.09
Completed tertiary education <i>Menyelesaikan pendidikan tinggi</i>	0.00	0.00	1.12	0.46
Total	6.03	100.00	5.44	100.00
N*	11,822	713	11,892	647

* Note/Catatan:

N in the incidence column shows the total number of children in the sample, while N in the distribution column shows the number of children who work.

N dalam kolom insiden menunjukkan jumlah anak dalam sample, sedangkan N dalam kolom distribusi menunjukkan jumlah anak yang bekerja.

Confirming findings from similar studies in other countries³, this study also revealed that the higher the level of education of the household head, the lower the incidence of child labor. Approximately 90% of all child laborers come from households headed by persons who have, at the most, attained a primary school education (see Table 3).

Table 4 also reveals that the more affluent the household, the lower the incidence of child labor. However, it is important to note that child labor is not entirely a subset of poverty. The table shows that child labor still occurs in the highest quintile, suggesting that some dimensions of child labor are not related to poverty.

To identify the factors that influence the decisions of households to send their children to the labor market, a model of household level determinants of children's participation in the labor market was estimated. The results show that the larger the size of the household, the more likely the children in that household are to work. Similarly, households with a higher dependency ratio have a higher tendency to send their children to work. Households headed by older people, and those who work in the agriculture sector, are also more likely to send their children to work.

An examination of the rate of school participation between child laborers and children who do not work, found that a child who works has 30% less chance of attending school than a child who does not work. Time allocation variables reveal that although both working children who attend school, and those who do not attend school have a similar average working week of six days per week, the average working day of the latter is much longer than the former. This implies that, although working full-time is not compatible with attending school, working part-time may provide some room for children to pursue their education.

By examining the reasons for dropping out of school, it was found that more than 70% of both child laborers and non-child laborers who dropped out of schools cited poverty-related variables (such as "costs", "financial reasons" and "helping parents work") as the main

Didukung oleh temuan-temuan dari penelitian sejenis di beberapa negara lain³, studi ini juga menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan kepala rumah tangga, semakin rendah kemungkinan adanya pekerja anak dalam keluarga tersebut. Lebih kurang 90% dari semua pekerja anak berasal dari rumah tangga dengan kepala keluarga berpendidikan paling tinggi sekolah dasar (Lihat Tabel 3).

Tabel 4 juga menunjukkan bahwa semakin makmur kondisi ekonomi suatu rumah tangga semakin rendah kemungkinan adanya pekerja anak dalam rumah tangga tersebut. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa pekerja anak tidak sepenuhnya merupakan subset dari kemiskinan. Tabel 4 menunjukkan bahwa pekerja anak masih terjadi dalam kuintil tertinggi, yang menunjukkan bahwa beberapa dimensi dari masalah pekerja anak tidak terkait dengan kemiskinan.

Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan rumah tangga untuk menyertakan anaknya dalam pasar tenaga kerja, maka disusun sebuah model determinan di tingkat rumah tangga mengenai partisipasi anak-anak dalam pasar tenaga kerja. Hasilnya menunjukkan bahwa semakin besar jumlah anggota rumah tangga, semakin besar kemungkinan bahwa anak-anak keluarga tersebut terpaksa harus bekerja. Demikian pula, rumah tangga dengan rasio ketergantungan yang lebih besar mempunyai kecenderungan yang lebih tinggi untuk mengirim anaknya bekerja. Rumah tangga yang kepala rumah tangganya berusia lanjut, dan mereka yang bekerja di sektor pertanian juga cenderung tinggi kemungkinannya terpaksa mengirim anaknya agar bekerja.

Dengan mengamati tingkat partisipasi sekolah antara pekerja anak dan anak-anak yang tidak bekerja, studi ini menemukan bahwa seorang anak yang bekerja mempunyai kesempatan 30% lebih kecil untuk bersekolah dibandingkan dengan seorang anak yang tidak bekerja. Variabel alokasi waktu menunjukkan bahwa meskipun pekerja anak yang bersekolah dan pekerja anak yang tidak bersekolah memiliki rata-rata hari kerja yang tidak jauh berbeda, yaitu enam hari kerja per minggu, rata-rata jam kerja per hari kelompok kedua lebih panjang daripada kelompok pertama. Ini menunjukkan bahwa bekerja penuh waktu tidak sesuai dengan kegiatan bersekolah, sementara bekerja paruh waktu mungkin masih memberikan ruang cukup luas bagi anak-anak untuk meneruskan pendidikannya.

Table 4. The Incidence and Distribution of Child Labor by Quintiles of Household Per Capita Expenditure (%)
Tabel 4. Insiden dan Distribusi Pekerja Anak Berdasarkan Kuintil Pengeluaran per Kapita Rumah Tangga (%)

Quintile of Per Capita Expenditure Kuintil Pengeluaran per Kapita	1998		1999	
	Incidence of Child Labor Insiden Pekerja Anak	Distribution of Child Labor Distribusi Pekerja Anak	Incidence of Child Labor Insiden Pekerja Anak	Distribution of Child Labor Distribusi Pekerja Anak
I	6.85	34.36	6.31	36.63
II	6.85	26.93	6.10	26.58
III	5.62	17.81	4.84	16.85
IV	5.71	15.15	5.56	15.46
V	3.18	5.75	2.29	4.48
Total	6.03	100.00	5.44	100.00
N	11,822	713	11,892	647

Note/Catatan:

N in the incidence column shows the total number of children in the sample, while N in the distribution column shows the number of children who work. N dalam kolom insiden menunjukkan jumlah anak dalam sampel, sedangkan N dalam kolom distribusi menunjukkan jumlah anak yang bekerja.

reason for them dropping out of school. This is supported by the findings that child laborers who are not attending school have the lowest mean of real per capita household expenditure compared to both child laborers who are attending school and non-child laborers. This implies that the former group of child workers are the poorest among children and that more severe poverty is the reason for children taking up full-time work. Another interesting finding is that children who drop out of school, but who do not take up work, come from households which are less poor than children who work but are still enrolled at school.

The study also found that the recent economic crisis has not resulted in a widespread increase in child labor in Indonesia, despite the large number of households hard-hit by the crisis. However, this study clearly demonstrates that there is a strong link between child labor and poverty. The profile of child labor largely reflects the profile of poverty.

The findings of this study have significant, long-term implications for policy making in Indonesia. The results support the notion that there is a cycle of poverty and child labor. As shown, the supply of child labor mostly comes from households headed by persons with no, or very low levels of formal education. To the extent that working hampers children's schooling, working children are likely to grow up as under-educated adults themselves and will therefore remain poor. Subsequently, there is a high probability that when working children become adults, their own children will also enter the labor market. Working part-time may actually provide some room for children to pursue their education because it is quite possible that without working, these children may not be able to pay for their education. Of course, this is not the ideal situation for these children, but it does imply that, unless necessary measures are taken, prohibiting children from working will not be of assistance, because it may even force them to drop out of school. ■ **Agus D. Priyambada, Asep Suryahadi and Sudarno Sumarto**

Dengan mengamati alasan-alasan putus sekolah, diketahui bahwa lebih dari 70% pekerja anak dan anak-anak bukan pekerja yang putus sekolah menyebutkan bahwa variabel-variabel yang berkaitan dengan kemiskinan (misalnya "alasan biaya", "alasan keuangan" dan "untuk membantu orang tua") adalah alasan utama mereka meninggalkan bangku sekolah. Kesimpulan ini didukung oleh temuan-temuan bahwa pekerja anak yang tidak bersekolah berasal dari rumah tangga yang rata-rata pengeluaran riil rumah tangga per kapitanya terendah dibanding pekerja anak yang bersekolah maupun mereka yang tidak termasuk pekerja anak. Hal ini menunjukkan bahwa pekerja anak adalah anak-anak yang termiskin di antara anak-anak dan bahwa kemiskinan yang semakin parah adalah alasan utama anak-anak terpaksa bekerja penuh waktu. Temuan lain yang menarik adalah anak-anak yang putus sekolah tetapi tidak mencari pekerjaan berasal dari keluarga yang tidak terlalu miskin dibanding daripada keluarga anak-anak yang bekerja tetapi masih tetap sekolah.

Studi ini juga menemukan bahwa krisis ekonomi sekarang ini tidak mengakibatkan peningkatan pekerja anak di Indonesia terlepas dari besarnya jumlah rumah tangga yang terpuak oleh krisis ekonomi. Akan tetapi, studi ini jelas menunjukkan bahwa terdapat kaitan erat antara pekerja anak dan kemiskinan. Profil pekerja anak secara umum mencerminkan profil kemiskinan.

Hasil studi ini mempunyai implikasi penting jangka panjang bagi pengambilan kebijakan di Indonesia. Hasil studi ini mendukung pendapat bahwa ada "lingkaran setan" antara kemiskinan dan pekerja anak. Sebagaimana telah ditunjukkan, pasokan pekerja anak kebanyakan dari rumah tangga dengan kepala rumah tangga yang tidak mempunyai atau hanya berpendidikan formal sangat rendah. Di samping bekerja dapat menghambat proses sekolah, pekerja anak sangat mungkin akan tumbuh dewasa sebagai orang yang kurang mengenyam pendidikan, dan dengan demikian akan tetap miskin. Kemudian, kemungkinan besar ketika pekerja anak ini dewasa dan berkeluarga anak-anak mereka juga akan masuk dalam pasar tenaga kerja. Bekerja paruh waktu memberi kesempatan bagi anak-anak tersebut untuk mendapatkan pendidikan, karena tanpa bekerja mereka mungkin justru tidak akan mampu membiayai pendidikannya. Tentu saja ini bukanlah pilihan terbaik bagi anak-anak itu, tetapi kondisi ini jelas menunjukkan bahwa kecuali dilakukan tindakan-tindakan tertentu, melarang anak-anak bekerja tidak akan menyelesaikan masalah karena larangan tersebut mungkin akan memaksa mereka putus sekolah. ■

¹ According to Indonesian labor legislation, the minimum age of workers is 15 years. However, due to the crisis, many people believe that children have entered the labor market at a younger age. Recent ILO (2002) data reveal that around 211 million children aged between 5 and 14 years are active in labor markets all over the world.

² See Ray, Ranjan (2000), 'Child Labor, Child Schooling and Their Interaction with Adult Labor: Empirical Evidence for Peru and Pakistan', World Bank Economic Review 14(2).

³ See Canagarajah, Sudharsan and Harold Coulombe (1997), Child Labor and Schooling in Ghana, Policy Research Working Paper No. 1844, World Bank, Washington, D.C.

¹ Menurut undang-undang perburuhan Indonesia, usia minimum pekerja adalah 15 tahun. Akan tetapi, karena krisis, banyak orang yang meyakini bahwa anak-anak telah memasuki pasar kerja pada usia yang lebih muda. Data ILO terbaru (2002) menunjukkan bahwa sekitar 211 juta anak-anak dengan usia antara 5 sampai 14 tahun aktif bekerja di pasar kerja di seluruh dunia.

² Lihat Ray, Ranjan (2000), 'Child Labor, Child Schooling and Their Interaction with Adult Labor: Empirical Evidence for Peru and Pakistan', World Bank Economic Review 14(2).

³ Lihat Canagarajah, Sudharsan dan Harold Coulombe (1997), Child Labor and Schooling in Ghana, Policy Research Working Paper No. 1844, World Bank, Washington, D.C.

THE JPS SCHOLARSHIP PROGRAM

Program Beasiswa JPS

Robert Sparrow*



For the last 5 years, a large nation-wide scholarship program has been implemented for primary and secondary school students in Indonesia. This program was an important component of the *Jaring Pengaman Sosial* (Social Safety Net). Other scholarship programs existed before this program started, such as *Gerakan Nasional-Orang Tua Asuh* (National Movement of Foster Parents), smaller government programs and other, mainly private initiatives, but none of these was comparable in size with JPS.

The JPS program was first implemented in the 1998/1999 school year, in response to the economic crisis that hit Indonesia in mid 1997. The principle goal of the scholarship program was to protect students from poor households from dropping out as a result of the negative effects of the crisis. Scholarships were awarded to children thought to be most at risk of dropping out, while schools in poor areas received budgetary support in the form of block grants to help them maintain quality of education. Children in grades 4 to 6 in primary school and grades 1 to 3 in junior and senior high school were eligible. The program, funded by the World Bank, the Asian Development Bank and GOI, amounted to a total of \$487 million.

The program was to span 5 years, from 1998/1999 to 2002/2003, after which the crisis was expected to be over. For the first three years, almost 4 million scholarships were available per year to students for primary (1,800,000), junior high (1,650,000) and senior high schools (500,000). The number of scholarships started to decrease in 2001/2002 and the last JPS scholarships were disbursed in March and April of this year. In 2001, a new scholarship program of similar design (but different in its funding and objectives), the *Bantuan Khusus Murid* (BKM- Special Assistance for Students), started. This program was implemented such that it complemented (and would eventually replace) the JPS program.

Selama lima tahun terakhir ini di Indonesia telah dilaksanakan suatu program beasiswa skala nasional untuk murid-murid sekolah dasar dan sekolah lanjutan tingkat pertama. Program ini merupakan komponen penting dalam *Jaring Pengaman Sosial* (JPS). Program-program beasiswa lainnya sudah ada sebelum program JPS dimulai, misalnya beasiswa *Gerakan Nasional-Orang Tua Asuh* (GN-OTA), program beasiswa dari pemerintah yang lebih kecil, dan beasiswa-beasiswa lainnya yang kebanyakan muncul dari inisiatif pihak swasta, namun tak satu pun yang menandingi besarnya jumlah beasiswa yang diberikan oleh JPS.

Program JPS pertama kali dicanangkan pada tahun ajaran 1998/1999 untuk menanggapi krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997. Tujuan utama program beasiswa JPS adalah untuk melindungi murid-murid dari keluarga miskin agar tidak putus sekolah akibat dampak negatif krisis ekonomi tersebut. Beasiswa diberikan kepada murid-murid yang dianggap paling berisiko akan putus sekolah, sementara sekolah-sekolah di wilayah-wilayah miskin menerima dana bantuan dalam bentuk block grant agar mereka dapat mempertahankan mutu pendidikan. Murid sekolah dasar kelas 4 dan 6, sekolah lanjutan dan sekolah menengah kelas 1 dan 3 berhak menerima beasiswa ini. Total dana program yang didanai Bank Dunia, Asian Development Bank dan Pemerintah Indonesia ini mencapai \$487 juta.

Program ini direncanakan akan dilaksanakan selama kurun waktu 5 tahun, mulai tahun ajaran 1998/1999 hingga 2002/2003 ketika krisis diharapkan sudah akan berakhir. Untuk tiga tahun pertama sebanyak hampir 4 juta beasiswa per tahun disalurkan ke murid SD (1.800.000), SLTP (1.650.000), dan SMU (500.000). Jumlah beasiswa mulai berkurang pada tahun 2001/2002, dan pemberian beasiswa JPS yang terakhir disalurkan pada bulan Maret dan April tahun ini. Pada tahun 2001 sebuah program beasiswa dengan disain yang serupa (tetapi berbeda sumber dana dan tujuannya) diluncurkan oleh pemerintah, yaitu

The scholarships amount to Rp10,000, Rp20,000 and Rp25,000 per month for primary, junior and senior high schools, respectively. To put the numbers in perspective, monthly household expenditures on education per student (for the 1997/1998 school year) were Rp9,562, Rp27,682 and Rp53,243 (in February 1999 prices) for primary, junior and senior high schools, respectively. Monthly expenditures for students from the poorest 20% of the population were Rp4,826, Rp15,725 and Rp31,549 per student in 1998.¹ Thus, for the poorest households the scholarships were quite significant contributions to monthly income and covered a large part (if not all) of their education expenses.

The scholarships were meant to be a direct cash transfer to the students, giving them full discretion in how to spend the funds. An important point was that students were to keep the scholarships for the full length of their stay in a specific school. For example, a fourth grade primary school student with a scholarship would continue to receive support until graduation from sixth grade.

The program followed a design whereby allocation of scholarships was decentralised to district and school committees, but the funds themselves were to go directly to the beneficiaries through the post office. Allocation to districts was based on geographical differences in poverty and the estimated impact of the crisis, while allocation to schools and students relied heavily on local knowledge and community participation on the premise that local authorities are more capable of identifying the poor.

Poor districts and schools received relatively more scholarships. School committees were then supposed to select children based on socio-economic background (families living in poverty, single parents and large households, BKKBN prosperity status), travel distance from schools, and children with a history of dropping out. Another aim was to allocate at least half of the scholarships to girls.



Bantuan Khusus Murid (BKM). Program ini dilaksanakan sedemikian rupa agar dapat melengkapi (dan pada akhirnya akan menggantikan) program JPS.

Jumlah bantuan beasiswa Rp10,000, Rp20,000 dan Rp25,000 per bulan untuk murid sekolah dasar, sekolah lanjutan dan sekolah menengah berturut-turut. Sebagai gambaran, pengeluaran rumahtangga per murid (untuk tahun ajaran 1997/1998) adalah Rp9.562, Rp27.682 dan Rp53.243 (berdasarkan harga Februari 1999) untuk murid sekolah dasar, sekolah lanjutan dan sekolah menengah, berturut-turut. Pada tahun 1998 pengeluaran bulanan untuk murid dari 20% keluarga termiskin dalam populasi adalah Rp4.826, Rp15.725 dan Rp31.549 per murid.¹ Dengan demikian, bagi kelompok keluarga termiskin beasiswa tersebut menjadi kontribusi cukup signifikan bagi pendapatan bulannya dan dapat menutup sebagian besar (bila tidak semua) biaya pendidikan yang harus ditanggung.

Beasiswa JPS dimaksud sebagai transfer uang tunai bagi murid, terserah pada mereka bagaimana dana itu akan digunakan. Yang penting murid tersebut tetap menerima beasiswa selama masa belajarnya di suatu sekolah tertentu. Seseorang murid sekolah dasar kelas 4 penerima beasiswa, misalnya, akan terus menerima bantuan hingga ia lulus dari kelas 6.

Program JPS mengacu pada suatu desain dimana alokasi beasiswa didesentralisasikan ke komite kecamatan dan komite sekolah, tetapi dana itu langsung diterima oleh penerima program melalui kantor pos. Alokasi untuk kecamatan ditetapkan berdasarkan perbedaan kemiskinan menurut lokasi geografis dan perkiraan dampak krisis, sedang alokasi untuk sekolah dan murid sepenuhnya tergantung pada pengetahuan masyarakat setempat dan partisipasi mereka, dengan asumsi bahwa pejabat setempat lebih mampu dalam mengidentifikasi kelompok miskin di wilayahnya.

Kecamatan dan sekolah yang miskin menerima bantuan beasiswa relatif lebih banyak. Komite sekolah diharap memilih murid yang berhak sebagai penerima beasiswa berdasarkan latar belakang sosio-ekonominya (keluarga hidup dalam kemiskinan, hanya mempunyai orang tua tunggal, jumlah anggota keluarga besar, sesuai dengan status kesejahteraan BKKBN), jarak tempuh dari sekolah, dan anak-anak yang mempunyai sejarah pernah putus sekolah. Tujuan lainnya adalah mengalokasikan setidaknya separuh dari jatah beasiswa untuk murid perempuan.

Both the JPS and BKM scholarship programs allocate half of the scholarships to girls.

Baik program beasiswa JPS dan BKM mengalokasikan separuh dari beasiswanya untuk murid perempuan.



In addition to attending school, being able to play is also important for these children in order to encourage their creativity and imagination.

Disamping bersekolah, kesempatan bermain juga penting bagi anak-anak untuk menumbuhkan kreativitas dan imajinasi mereka.

Many studies have been carried out in the past few years concerning the targeting of the JPS program.² Some conclusions reappear throughout these studies:

- The program was generally targeted pro-poor. However, there is considerable leakage to the more wealthy households, with the extent of this leakage varying greatly across districts.
- Transparency was generally high, and clearly correlated with the degree of community participation. Not only did community involvement in school committees increase transparency, it also increased local awareness of the program and improved identification of the most needy students.
- While school committees appear to have followed the guidelines to a large extent, there is some evidence that they have applied their own criteria, or at least to place priority on some of the criteria. The BKKBN criteria, initially put forth as the main allocation criteria according to the program's guidelines, had very little influence on the allocation process, while factors that were not mentioned in the guidelines, such as basic living conditions and the main source of the household's income, appear important for allocation.
- A large part of the criticism focussed on the fact that, initially, the program failed to identify the poorest districts and the areas hit hardest by the crisis. The main problem was that early in the crisis there was a lack of reliable data on regional poverty profiles. With the availability of better data, the allocation rules have been altered in the second year of the program.

Berbagai kajian telah dilakukan beberapa tahun terakhir ini mengenai targeting program JPS.² Beberapa kesimpulan muncul kembali dalam kajian-kajian tersebut.

- Program umumnya ditargetkan dengan memihak pada mereka yang miskin. Namun, ada cukup banyak kebocoran jatuh ke keluarga yang lebih mampu, dan luas kebocoran ini bervariasi di antara kecamatan-kecamatan.
- Umumnya transparansi program tinggi, dan hal ini jelas berkaitan dengan tingkat partisipasi masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam komite sekolah tidak saja meningkatkan transparansi tetapi juga meningkatkan kesadaran masyarakat setempat mengenai program, juga memperbaiki proses identifikasi murid-murid yang sangat membutuhkan bantuan.
- Meskipun tampaknya komite sekolah telah mematuhi sebagian besar isi Juklak, ada bukti-bukti mereka telah menerapkan kriterianya sendiri, atau memprioritaskan beberapa kriteria. Kriteria BKKBN yang semula menurut Juklak program ditetapkan sebagai kriteria utama alokasi, hanya kecil pengaruhnya pada proses alokasi, sementara faktor-faktor yang tidak disebut di dalam Juklak, misalnya kondisi kebutuhan dasar dan sumber utama penghasilan keluarga, ternyata menjadi penting dalam menetapkan alokasi.
- Sebagian besar kritik ditujukan pada fakta bahwa pada dasarnya program telah gagal mengidentifikasi kecamatan-kecamatan termiskin dan wilayah yang paling terpukul oleh krisis. Masalah utamanya adalah pada awal krisis tidak ada cukup data yang dapat diandalkan mengenai profil kemiskinan di daerah. Dengan adanya data yang lebih baik peraturan alokasi kemudian diubah pada tahun kedua program.

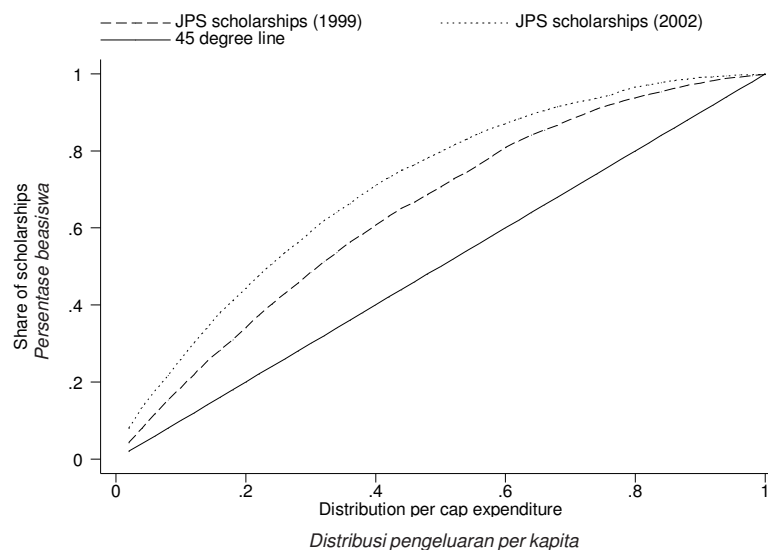
- Targeting of primary and junior high students was more effective than senior high school students. For the latter, the bulk of the scholarships ended up with the middle quintiles. It was also hard to reach the most chronically poor. One reason could have been that only children actually in school were eligible, while children not in school are most likely to come from the poorest households. A frequently mentioned point is that some schools (often small private and Islamic schools in poor areas) were not eligible for the program due to limited school size or poor administration.
- Another problem often brought up is that the transition from primary to junior high school is not safeguarded by the JPS design. Scholarships are not continued when students move on to a higher school level, while in practice this transition phase is where most dropouts occur.
- Accountability of schools was sometimes problematic. While allocation itself may have been pro-poor, there are some reports that scholarships have gone to the benefit of schools and not necessarily students.

There is some evidence that allocation has improved over time. Figure 1 shows clearly how the allocation in 2002 is much more pro-poor than that in 1999. The vertical axis is the share of scholarships distributed, while the horizontal axis is the households' ranking in the national distribution of per capita expenditure. In 1999, 60% of the scholarships went to households in the two poorest per capita expenditure quintiles. In 2002, this share increased to just over 70%. The percentage of scholarships going to the richest quintile decreased from 6% to 3%.

- Pentargetan murid sekolah dasar dan sekolah lanjutan pertama lebih efektif daripada pentargetan murid sekolah lanjutan atas. Untuk yang terakhir ini sebagian besar beasiswa akhirnya jatuh ke tangan murid dari kuintil menengah. Juga sangat sulit menjangkau mereka yang miskin kronis. Salah satu alasan penyebabnya adalah ketentuan bahwa hanya murid-murid yang masih bersekolah yang berhak menerima, padahal mereka yang tidak bersekolah kebanyakan berasal dari keluarga sangat miskin. Masalah yang sering dibahas adalah bahwa sejumlah sekolah (biasanya sekolah swasta kecil dan sekolah Islam di wilayah miskin) tidak berhak menerima program karena ukuran sekolah kecil atau karena administrasinya buruk.
- Masalah lainnya yang juga sering muncul ke permukaan adalah bahwa transisi dari sekolah dasar ke sekolah lanjutan pertama tidak dilindungi oleh rancangan program JPS. Beasiswa tidak diteruskan ketika murid memasuki jenjang sekolah yang lebih tinggi, padahal dalam kenyataan justru pada fase transisi inilah masalah putus sekolah paling sering terjadi.
- Akuntabilitas sekolah agak bermasalah. Sekalipun alokasi bantuan bisa saja memihak pada mereka yang miskin, tetapi ada beberapa laporan yang menunjukkan bahwa bantuan beasiswa ternyata diterima oleh sekolah, tidak harus untuk murid.

Terdapat sejumlah bukti bahwa setelah beberapa lama alokasi program menjadi lebih baik. Gambar 1 menunjukkan dengan jelas bahwa alokasi tahun 2002 jauh lebih memihak pada mereka yang miskin dibanding dengan pelaksanaan tahun 1999. Axis vertikal dalam Gambar 1 adalah persentase beasiswa yang didistribusikan, sedang axis horizontal adalah ranking rumah tangga dalam distribusi nasional mengenai pengeluaran per kapita. Pada tahun 1999 sebanyak 60% beasiswa diterima oleh keluarga yang tercakup dalam dua kuintil pengeluaran per kapita

Figure 1. Targeting of JPS Scholarships by Per Capita Household Expenditure (1999 and 2002)
Gambar 1. Pertargetan Beasiswa JPS Menurut Pengeluaran per Kapita (1999 dan 2002)



Source: Author's calculation using the 1999 and 2002 Susenas household survey.
Sumber: Perhitungan oleh penulis, berdasarkan survei rumah tangga Susenas Tahun 1999 dan 2002.



Although the program was generally targeted pro-poor, however there is considerable leakage to the more wealthy households.

Sekalipun program ditargetkan untuk mereka yang miskin, namun ada cukup banyak kebocoran ke keluarga yang lebih mampu.

Some would argue that this is due to improved regional targeting. As the available information on the geographic variation on poverty improved, the regional allocation measures were adjusted. Note that all these scholarship recipients received their scholarships in the 1999/2000 school year or later, after the new regional allocation rules have been implemented.

Another possible reason is the improved performance of allocation committees. Over time there may have been increased understanding, improved community participation, or simply improved local awareness. Initial complaints concerning the functioning of allocation committees have led to some changes in guidelines and the composition of these committees in the second year of the program.

The economic literature concerning benefit incidence offers an alternative explanation in that social programs may have high leakage rates in their early stages due to political economy factors. For political feasibility reasons and the power of rich interest groups, the non-poor would be able to "capture" a large share of a social program. Only when these interest groups are satiated, will a larger share accrue to the poor.³ It is questionable, however, whether this is a serious factor here. Each year new scholarships are allocated to new cohorts of students. Each cohort would be expected to contain a similar mix of rich and poor. As scholarships and students move on, it would be unlikely that the rich would still be satiated four years after the first allocation.

The overall conclusion would be that despite the (justified) initial criticism, the program contains some promising elements. The decentralised design has been able to reach the poor (in primary and junior high schools), without the exorbitant leakage that has characterised other programs in the past few years.

termiskin. Pada tahun 2002 persentase ini naik hingga sedikit di atas 70%. Persentase beasiswa yang diterima oleh kuintil mereka yang paling kaya turun dari 6% ke 3%.

Sejumlah pihak berpendapat bahwa hal ini disebabkan karena targeting regional sudah semakin baik. Setelah informasi mengenai variasi tingkat kemiskinan secara geografis diperbaiki, perhitungan mengenai alokasi regional juga disesuaikan. Harap diperhatikan bahwa semua penerima beasiswa menerima beasiswanya pada tahun ajaran 1999/2000 atau sesudahnya, setelah peraturan alokasi regional yang baru dilaksanakan.

Kemungkinan alasan lainnya adalah karena kinerja komite alokasi semakin baik. Dengan berjalannya waktu, mungkin terjadi peningkatan pemahaman dan partisipasi masyarakat, atau kesadaran masyarakat memang telah semakin tinggi. Keluhan awal yang masuk mengenai fungsi komite alokasi telah menyebabkan perubahan dalam juklak dan susunan komite-komite ini pada tahun kedua program.

Kajian ekonomi mengenai manfaat program dapat memberikan penjelasan lain bahwa tingkat kebocoran yang tinggi pada tahap awal program-program sosial mungkin karena adanya faktor politik ekonomi. Untuk alasan kelayakan politik dan kekuasaan dari kelompok kepentingan yang kaya ini, mereka yang tidak miskin bisa "menangkap" bagian yang besar dari suatu program sosial. Hanya jika kelompok kepentingan ini terpuaskan, barulah kelompok miskin akan memperoleh bagian yang lebih besar.³ Namun, masih diragukan apakah hal ini menjadi faktor serius dalam masalah manfaat program JPS. Setiap tahun beasiswa baru dialokasikan untuk angkatan murid yang baru. Masing-masing angkatan diharapkan terdiri dari campuran antara murid miskin dan kaya yang sama. Sementara proses pemberian beasiswa dan proses sekolah para murid berlangsung terus, kecil kemungkinan bahwa kelompok yang kaya masih akan merasa puas empat tahun setelah alokasi pertama.

Kesimpulannya adalah bahwa meskipun ada kritik awal (yang memang beralasan), program beasiswa mengandung beberapa unsur yang membesarkan hati. Rancangan yang didesentralisasi ini telah mampu menjangkau mereka yang miskin (murid sekolah dasar dan sekolah lanjutan pertama), tanpa adanya kebocoran besar yang telah mewarnai program-program lainnya dalam beberapa tahun terakhir ini.



Several issues would need to be addressed, however, if a design of this sort would be applied again (or continued, as with the BKM, for example). More thought needs to be put towards how to reach the very poor, and especially how to reach those that are not in school. Some mechanism would need to be found to care for the transition from primary to junior high school. Accountability by school committees would also have to be improved. There seems to be a role here for community participation in the allocation process. Lastly, one of the main lessons of the program is the importance of adequate and regularly evaluated geographical targeting. ■
Robert Sparrow, Vrije Universiteit Amsterdam, the Netherlands.

Namun, beberapa isu harus segera kita jawab jika rancangan serupa akan diterapkan lagi (atau diteruskan, seperti halnya pada program BKM, misalnya). Diperlukan pemikiran lebih lanjut mengenai bagaimana menjangkau mereka yang sangat miskin, dan terutama bagaimana menjangkau mereka yang sudah tidak sekolah. Beberapa mekanisme perlu dicari untuk mengatasi masalah transisi dari sekolah dasar ke sekolah lanjutan pertama. Akuntabilitas komite sekolah juga harus ditingkatkan. Tampaknya disini partisipasi masyarakat dapat berperan penting dalam proses alokasi. Akhirnya, salah satu pelajaran utama dari program JPS ini adalah pentingnya memiliki targeting geografis yang memadai dan secara teratur dievaluasi. ■

¹ Pradhan and Sparrow (2000).

² See, amongst others, Cameron (2002), Dhanani and Islam (2002), Jones and Hagul (2001), Pritchett, Sumarto and Suryahadi (2002), and Suryahadi, Suharso, and Sumarto (1999).

³ Lanjouw and Ravallion (1999).

* Robert Sparrow is a PhD candidate of Vrije Universiteit Amsterdam, the Netherlands. He has been conducting joint research with SMERU researchers.

¹ Pradhan dan Sparrow (2000).

² Lihat antara lain, Cameron (2002), Dhanani dan Islam (2002), Jones dan Hagul (2001), Pritchett, Sumarto dan Suryahadi (2002) dan Suryahadi, Suharso, dan Sumarto (1999).

³ Lanjouw dan Ravallion (1999).

* Robert Sparrow adalah kandidat program doktor dari Universitas Vrije Amsterdam, Belanda. Ia telah melakukan penelitian bersama peneliti SMERU.

REFERENCES

Cameron, L. (2002). "Did Social Safety Net Scholarships Reduce Drop-Out Rates During the Indonesian Economic Crisis?" Washington, D.C., World Bank Policy Research Working Paper No 2800.

Dhanani, S., and I. Islam (2002). "Poverty, Vulnerability and Social Protection in a Period of Crisis: The Case of Indonesia." *World Development* 30(7), pp. 1211-1231.

Jones, G., and P. Hagul (2001). "Schooling in Indonesia: Crisis-related and Longer-term Issues." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 37(2), pp. 207-231.

Lanjouw, P., and M. Ravallion (1999). "Benefit Incidence, Public Spending Reforms, and the Timing of Program Capture." *The World Bank Economic Review* 13(2), pp. 257-273.

Pradhan, M. and R. Sparrow (2000). "Basic Education Outcomes During Crisis - An Analysis Using the 1995, 1997, 1998 and 1999 Susenas." Amsterdam, ESI-VU.

Pritchett, L., S. Sumarto, A. Suryahadi (2002). "Targeted Programs in an Economic Crisis: Empirical Findings from the Experience of Indonesia." Jakarta, SMERU working paper.

Suryahadi, A., Y. Suharso, and S. Sumarto (1999). "Coverage and Targeting in the Indonesian Social Safety Net Programs: Evidence from 100 Village Survey." Jakarta, SMERU working paper.

WORKING WITH STREET CHILDREN IN JAKARTA

Rumah Gaul Yayasan Pelita Ilmu



YPI provides a place and the resources for street children and youths to socialise and utilize a variety of services, including counseling and medical consultations.

YPI menyediakan tempat dan fasilitas untuk anak jalanan dan remaja untuk berkumpul dan mendapat layanan, termasuk layanan konseling medis.

Four years ago, YPI built a youth center in Jakarta. At first, the house was a place for youths to gather, partake in activities, express themselves, receive advice on problems, and obtain information on reproductive health and drug-related issues. However, due to concerns over the increasing number of street children, since 2001, the YPI Youth Center has begun to assist street children in Jakarta, particularly in the Blok M area.

The street children of Blok M who have come under YPI's wing mostly come from poor families and, owing to economic and other reasons, have been forced to make a living on the street. They age between 2 and 19 years and usually work as beggars, buskers, newspaper sellers, shoe shiners or umbrella carriers in the wet season. Some of the street children are orphans, but a lot still have parents.

Aside from those under five years of age, a large number of the 120 street children under YPI's wing are still attending primary or junior high school. However, despite being in school, these children are still forced to work on the street between 3:00 in the afternoon and 9:00 at night. Their earnings are used to pay school fees, but often also to fulfill family necessities.

The street children in Blok M come from South Jakarta, East Jakarta, Tangerang, and Bekasi. They come to Blok M either with their parents or by themselves. Many of the younger children work on the street under the supervision of their parents, giving the impression these parents are exploiting their children. The parents themselves sell drinks, provide loose change for bus conductors uses at Blok M intersections, or simply watch their

"Rumah Gaul" YPI didirikan di Jakarta empat tahun yang lalu. Semula rumah ini menjadi tempat remaja "anak gaul" berkumpul, beraktivitas, mengekspresikan dirinya, berkonsultasi mengenai masalahnya, mendapat informasi tentang kesehatan reproduksi dan masalah remaja yang berkaitan dengan narkotik, psikotropika dan zat adiktif (Napza). Namun, karena prihatin melihat jumlah anak jalanan yang semakin meningkat, sejak tahun 2001 Rumah Gaul YPI mulai bekerja membantu sejumlah anak-anak jalanan di Jakarta, terutama yang di sekitar Blok M.

Anak jalanan Blok M yang menjadi dampingan YPI kebanyakan berasal dari keluarga miskin yang karena tekanan ekonomi dan alasan lain akhirnya terpaksa "lari" ke jalan sebagai tempat mencari nafkah. Mereka berusia antara 2 hingga 19 tahun, bekerja di jalan sebagai pengemis, pengamen, penjual koran/majalah atau berbagai barang, penyemir sepatu, pengojek payung di musim hujan, atau melakukan pekerjaan lain. Ada yang sudah yatim atau yatim-piatu, tetapi banyak pula yang sebenarnya masih mempunyai orang tua.

Kecuali yang masih balita, sebagian besar dari 120 anak jalanan dampingan YPI masih bersekolah di sekolah dasar atau sekolah lanjutan pertama. Mereka yang masih sekolah tetapi terpaksa mencari nafkah di jalan umumnya mulai bekerja mulai pk.15:00 hingga pk. 21:00. Memang, "hasil kerja" mereka antara lain untuk membantu meringankan beban orang tua dalam membiayai sekolah mereka, tetapi tidak jarang juga untuk menutup kebutuhan keluarga.

Anak-anak jalanan ini berasal dari Jakarta Selatan, Jakarta Timur, Tangerang dan Bekasi. Mereka berangkat dari rumahnya, sendiri atau bersama orangtuanya menuju Blok M. Banyak anak-anak jalanan



children from afar. Those children without parents sometimes sleep in front of shops or at one of the few drop-in centers in Jakarta.

The YPI youth center provides a library and reading room, free medical treatment once a month for street children and their parents, monthly meetings to discuss various topics, free healthy food, and weekly English classes. Once every two weeks, YPI staff will try to visit the homes of a few street children to see the parents' situation, for themselves any problems a child might be having, and to advise the parents about not resorting to violence with their children.

At present, the YPI Youth Center has 4 permanent staff, 5 volunteers, and 32 youths who provide peer support. For additional information please contact Widiyatna or Ms. Sri Wahyuningsih on 021-925 6867. ■ **Hariyanti, NGO Partnership**

usia balita justru bekerja di bawah pengawasan orangtuanya, sehingga sebenarnya orangtua-orangtua ini telah memanfaatkan anak-anak usia balitanya. Beberapa orang tua anak-anak ini menjajakan minuman atau menjual jasa penukaran uang koin di perempatan Blok M, atau hanya mengawasi pekerjaan anak-anaknya dari kejauhan. Mereka yang tidak mempunyai orang tua kadang-kadang tidur di emperan toko atau di rumah-rumah singgah di Jakarta yang jumlahnya tidak banyak.

Untuk para anak jalanan ini Rumah Gaul YPI menyediakan fasilitas antara lain: perpustakaan dan ruang baca, pengobatan gratis sebulan sekali bagi anak dan orangtuanya, pertemuan antar anak-anak jalanan sebulan sekali sambil berdiskusi mengenai berbagai topik, pemberian makanan sehat, dan kursus bahasa Inggris seminggu sekali. Setiap dua minggu sekali staff YPI berusaha mengunjungi rumah anak jalanan yang didampingi agar dapat mengetahui secara langsung kondisi orang tua anak-anak itu, permasalahan anak yang bersangkutan, sekaligus memberikan penyuluhan bagi orang tua mereka mengenai pencegahan kekerasan orang tua terhadap anak.

Saat ini Rumah Gaul YPI mempunyai 4 staff tetap, 5 relawan, dan 32 petugas pendidik sebaya yang berasal dari anak gaul dampingan YPI. Untuk informasi lebih lanjut silahkan hubungi Sdr. Widiyatna atau Ibu Sri Wahyuningsih di 021-925 6867. ■



Recent Publications !!!

- Research Report. "Developing a Poverty Map for Indonesia: An Initiatory Work in Three Provinces" (English).
- Proceedings from a Regional Workshop. "Evaluating Regional Autonomy through Developments in the Public Service," in cooperation with the South Sulawesi Consumer Organization (Indonesian).
- Working Paper. "Workers' Social Security in Indonesia: A Review" (Indonesian).
- Working Paper. "Local Politics in the Era of Decentralization: Heading Towards Community Autonomy" (Indonesian).
- Working Paper. "Rice Planting and Marketing Patterns in Mojosari, Kabupaten Jombang" (Indonesian).
- Working Paper. "Education Budget Allocation in the Era of Regional Autonomy: the Implications for Basic Education Services" (English and Indonesian).
- Research Report. "Targeting and Implementation of the BKM Scholarship and the JPS Scholarship Program" (English and Indonesian).
- Laporan Penelitian. "Developing a Poverty Map for Indonesia: An Initiatory Work in Three Provinces" (Bahasa Inggris).
- Proceedings dari Lokakarya Regional "Menilai Otonomi Daerah dari Kemajuan Pelayanan Publik," bekerjasama dengan Yayasan Lembaga Konsumen Sulsel (Bahasa Indonesia).
- Kertas Kerja. "Sistem Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia: Suatu Tinjauan" (Bahasa Indonesia).
- Kertas Kerja. "Politik Lokal di Era Desentralisasi: Menuju Otonomi Rakyat" (Bahasa Indonesia).
- Kertas Kerja. "Pola Penanaman dan Pemasaran Padi di Desa Mojosari, Kabupaten Jombang" (Bahasa Indonesia).
- Kertas Kerja. "Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Implikasinya terhadap Pelayanan Pendidikan Dasar". (Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia).
- Laporan Lapangan. "Penentuan Sasaran dan Pelaksanaan Program Beasiswa BKM dan Beasiswa JPS" (Bahasa Inggris dan Indonesia).

Coming Up...