

SMERU

The SMERU Research Institute/Lembaga Penelitian SMERU

What's New?

Spotlight On [1]

FOCUS ON

Regional Autonomy:

Problems and Prospects

Otonomi Daerah: Problem

dan Prospeknya [2]

AND THE DATA SAY

Education Levels of Village

Heads in the Era of Decen-

tralization

Tingkat Pendidikan

Kepala Desa di Era

Desentralisasi [14]

Editor : Nuning Akhmadi
Graphic Designer: Katarina Hardono
Senior Advisor : John Maxwell

The SMERU newsletter is published to share ideas and to invite discussion on the social crisis 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 new address and telephone number.

visit us at

www.smeru.or.id

or e-mail us

smeru@smeru.or.id

Jl. Tulung Agung No. 46 Menteng Jakarta 10310
Phone: 6221-336336, Fax: 6221-330850.

Dear Friends,

This is the first issue of the SMERU Research Institute's newsletter after our researchers decided to continue SMERU's work as a fully autonomous organization. During the previous two years, administratively we worked under the auspices of the World Bank. However, in terms of the selection of topics, direction and research methods, the staff at SMERU were largely able to demonstrate a considerable degree of independence.

The management of SMERU has chosen regional autonomy as the central focus of this edition. Hence, the articles are mostly based on the results of an ongoing study of decentralization and regional autonomy conducted by the SMERU team since April 2000. These investigations have so far attempted to monitor the preparations of the regions for autonomy, before the implementation of Law No. 22, 1999 on Regional Government, and Law No. 25, 1999 on the Fiscal Balance between the Central and Regional Government. This research has been conducted in four *kabupaten* and three *kota* in seven different provinces.

Both the above mentioned laws became effective on January 1, 2001. From this point, the regional governments will be able to exercise their full autonomy based on these new policies. Coincidentally, SMERU also decided to establish its full autonomy on the very same day.

The policy of regional autonomy is aiming at strengthening regional governments to enable them to deliver better public services, and simultaneously striving to achieve a fairer and more equitable balance of authority and responsibilities between the central government and the regions. In line with this, we hope that a new autonomous SMERU will become one of those interest groups that may serve as a pillar in the formation of a long sought after democratic society.

Best regards,
Sudarno Sumarto, Executive Director

Para Sahabat yang Baik,

Newsletter ini merupakan nomor perdana yang diterbitkan oleh Lembaga Penelitian SMERU sejak para penelitiannya berketetapan melanjutkan kegiatan SMERU dengan status otonom penuh. Pada dua tahun pertama usianya, lembaga ini secara administratif berada di bawah Bank Dunia, namun dalam hal penetapan topik, arah, dan metoda pengkajiannya para peneliti memiliki kewenangan cukup luas.

Manajemen SMERU memutuskan untuk menampilkan isu otonomi daerah sebagai topik utama pada penerbitan kali ini. Berbagai tulisan yang disajikan bersumber pada hasil studi desentralisasi dan otonomi daerah yang dilakukan Tim SMERU sejak April 2000. Studi ini mencoba melihat persiapan yang dilakukan daerah dalam menyongsong pelaksanaan UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tim SMERU telah melakukan kunjungan lapangan di empat kabupaten dan tiga kota di tujuh propinsi.

Kedua UU tersebut efektif berlaku mulai 1 Januari 2001, sejak saat itu daerah melaksanakan otonominya secara penuh berdasarkan kebijakan baru ini. SMERU secara kebetulan menetapkan mulai berotonomi juga pada tanggal yang sama.

Kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk menjadikan pemda makin efektif melayani kepentingan rakyat di daerahnya dan sekaligus menjamin tercapainya keseimbangan kewenangan dan tanggungjawab antara pusat dan daerah. Searah dengan itu, SMERU yang otonom pun diharapkan dapat menjadi salah satu kelompok kepentingan (*interest group*) yang benar-benar dapat dijadikan pilar penopang bagi terbentuknya masyarakat demokratis yang diidamkan.

Salam,
Sudarno Sumarto, Direktur Eksekutif



No. 01: Jan-Feb/2001

1

SMERU NEWS

Regional Autonomy: Problems and Prospects

Otonomi Daerah: Problem dan Prospek

REGIONAL AUTONOMY: BETWEEN THREAT AND OPPORTUNITY

One of the foundations of the New Order regime was its system of centralized government. Experience has demonstrated that this approach has promoted considerable economic, social, and political stability. However, it is apparent that such an approach is not able to curb social unrest over the long term. Hence, there has been increasing pressure on the central government to decentralize its operations, and to promote greater regional autonomy. Strong, competent regional governments, and greater autonomy, are fundamental requirements for a country as diverse as Indonesia. This is especially so considering its large population of over 203 million, and its diverse religious and socio-cultural background. It is possible that implementing a policy of decentralization and regional autonomy could create some unrest in the short to medium term. However, in the long term these reforms have the potential to stabilize Indonesian economic, social, and political conditions.

Despite the strong support for regional autonomy, it is not surprising that many still regard the new system as a threat. It remains to be seen whether both the local governments and the wider community are able to control any potential social unrest, which could have detrimental effects for the nation. There is widespread concern about the role of some of those government bureaucrats who are currently implementing regional autonomy, and their relationship with the previous highly centralized government. That government was characterized by its practices of corruption, collusion, and nepotism, also widely known as KKN. For more than three decades the government and its administration, including the army and the police, were more concerned with serving the needs of the executive and maintaining their power, rather than serving the public. While the threat of social unrest should not be ignored, an even greater danger exists if the present opportunity to promote regional autonomy is denied.

At the heart of the implementation of regional autonomy is the relationship between the central and regional governments. Thus, the following issues are of primary importance. Firstly, the central government must act honestly, and be willing to carry out the implementation of Law No 22, 1999 and Law No.25, 1999¹. These laws require the central government to relinquish most of its authority to the regional governments. However, it is important to recog-

OTONOMI DAERAH: ANTARA ANCAMAN DAN KESEMPATAN

Pengalaman rejim Orde Baru dengan pendekatan sentralisasinya memperlihatkan bahwa pendekatan ini memang mampu menstabilkan kondisi politik, sosial, dan ekonomi secara cepat, tetapi dalam jangka panjang tidak dapat meredam gejolak. Karena itu kemudian muncul desakan pada pemerintah pusat agar manajemen pemerintah dikelola dengan pendekatan desentralisasi dan memperluas otonomi daerah. Pemerintah daerah yang kuat, berkemampuan tinggi, dan otonom merupakan kebutuhan yang sulit dihindari untuk negeri seperti Indonesia yang mempunyai wilayah luas dan penduduk sekitar 203 juta jiwa dengan latar belakang sosial-budaya yang beragam. Sangat mungkin bahwa dalam jangka pendek dan menengah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah akan menimbulkan gejolak, tetapi dalam jangka panjang otonomi daerah dapat menstabilkan kondisi politik, sosial, dan ekonomi.

Tidak mengherankan jika di samping mendapat dukungan kuat masih banyak yang melihat kebijakan baru otonomi daerah ini sebagai ancaman. Pertanyaannya adalah apakah pemerintah dan rakyat mampu mengontrol

agar gejolak yang (pasti) akan terjadi itu tidak sampai meruntuhkan bangunan negara ini. Salah satu hal yang banyak dikhawatirkan adalah para birokrat yang melaksanakan otonomi daerah saat ini juga adalah mereka yang sebelumnya menjadi pelaksana pemerintah sentralistik yang sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Selama lebih dari tiga dekade aparat pemerintah, termasuk tentara dan polisi, lebih peduli pada melayani kepentingan eksekutif untuk mempertahankan kekuasaannya daripada melayani publik. Meskipun ancaman meletupnya gejolak

tidak boleh diabaikan begitu saja, tetapi ancaman yang lebih besar akan muncul jika kita menutup kesempatan bagi daerah untuk berotonomi.

Inti pelaksanaan otonomi daerah terletak pada hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, karena itu hal berikut ini menjadi sangat penting. Pertama, pemerintah pusat dituntut agar jujur dan rela melaksanakan UU No. 22, 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang ini menuntut pemerintah pusat menyerahkan sebagian besar kewenangannya kepada pemerintah daerah. Namun harus disadari kesulitan yang dihadapi oleh pemerintah pusat ketika membuat keputusan yang dirasakan adil oleh semua daerah, misalnya dalam alokasi dana. Demikian pula, pemerintah daerah juga perlu sabar dan lebih realistis ketika melakukan tahap-tahap pelaksanaan kedua UU tersebut. Karena itu persoalan otonomi daerah tidak hanya sekedar mempertanyakan kesiapan daerah, tetapi tertuju pada langkah-langkah nyata yang sudah dipersiapkan oleh pusat dan daerah, serta persiapan lain yang dibutuhkan. Misalnya, menjawab pertanyaan mengenai bentuk organisasi pemerintah daerah yang baru yang akan bertanggungjawab atas berbagai kewenangan pemerintahan. Juga

“While the threat of social unrest should not be ignored, an even greater danger exists if the present opportunity to promote regional autonomy is denied”

nize the difficulties faced by the central government in making decisions that all regions consider fair, with the allocation of budgets being a prime example. Likewise, the regional governments need to exercise patience and be realistic during the implementation phase of the legislation. The problems surrounding regional autonomy are no longer simply limited to questions of the readiness of the regions, but are now centered on the actual steps already taken by the center and the regions to implement autonomy, as well as those that are still required. For example, there are questions about the organizational structure of the new local governments that will be responsible for carrying out the various tasks of government. Another pertinent issue is the type of mechanisms required to assist government personnel to focus their work on public services, instead of catering to the needs of their superiors. There is also the issue of budget allocation procedures, and how to ensure that these are geared towards the interests of the wider community.

Ultimately, regional autonomy is not simply a matter of regulating the relationships between the various levels of government. Rather, it is also about regulating the relationship between the government and the people. Regional autonomy is essentially the responsibility of the people, because it is ultimately the people's right to administer their own system of government in a manner that will accommodate their own laws, ethics, and local *adat*². According to the Constitution, this is achieved through their representatives in the local government assemblies by way of the party system. Unfortunately, many political parties have not had sufficient opportunity to develop their recruitment and cadre systems. Hence, the voice of the people is not yet being channeled effectively through their representatives, since the capacities of these local members is often less than satisfactory. If the condition of the parties remains weak, particularly at the *kabupaten* and *kota*³ levels, then the quality of the elected members of the 2004 legislature will continue to be poor. This may in turn generate a lack of confidence in the capacity of local members to formulate public policy, and to control effectively the implementation of these policies by the executive branch of government.

The allocation of funding in the Regional Budget Plan is an example that highlights some of the issues outlined above. This process depends entirely on the Head of the Region, his own staff, together with the respective local representative assembly. Without a strong, clear, vision and mission, various groups may consider the process of resource allocation as a threat to the improvement of public policy. Not forgetting that this is still managed by KKN-oriented bureaucrats. For example, it is possible that the budget allocation for the health and education sectors could be further reduced if the allocation for routine bureaucratic expenditure is considered to be a greater priority. If such procedures become the norm, then the objectives of regional autonomy, which are to raise the standard of public services and improve their accessibility, may not be achieved. In any case, many observers are concerned that regional autonomy may only shift the KKN-oriented power base from

"Pada akhirnya yang memiliki otonomi itu adalah komunitas rakyat, karena itu tanggungjawab mengenai proses otonomi tidak boleh berhenti pada pemerintahan saja"

menjawab isu tentang mekanisme yang perlu diambil agar orientasi kerja personil pemerintah lebih banyak tertuju kepada rakyat daripada memenuhi kebutuhan atasan. Hal lainnya adalah mengenai prosedur pengalokasian dana dan cara memastikan bahwa alokasi dana tersebut ditujukan untuk kepentingan rakyat banyak.



Here is an example of the widespread misunderstanding that local taxes and levies are indispensable to the implementation of regional autonomy.

Ini adalah salah satu contoh pemahaman yang keliru mengenai otonomi daerah: bahwa pajak dan retribusi adalah modal utama pelaksanaan otonomi daerah.

Pada akhirnya otonomi daerah bukan hanya pengaturan hubungan berbagai tingkat pemerintahan, tetapi juga adalah pengaturan hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Pada dasarnya otonomi daerah menjadi tanggungjawab rakyat, karena akhirnya adalah hak rakyat untuk mengatur sistem pemerintahannya sesuai dengan caranya sendiri, hukum, tata-krama, dan adat mereka. Secara konstitusional hal ini dilaksanakan melalui anggota dewan di dewan perwakilan rakyat daerah yang sebagian besar terpilih melalui perwakilan partai. Sayangnya, kebanyakan partai belum sempat mengembangkan sistem pengkaderan secara baik. Suara rakyat belum efektif tersalurkan melalui anggota dewan karena kemampuan wakil mereka kurang memadai. Jika kondisi partai, terutama di tingkat kabupaten dan kota, tetap lemah, maka kualitas anggota dewan hasil pemilu 2004 kurang lebih akan tetap rendah. Pada gilirannya mereka kurang dapat diharapkan mampu mendukung perumusan kebijakan publik atau mengontrol pelaksanaan kebijakan oleh pihak eksekutif pemerintah secara efektif.

Pengalokasian dana APBD adalah salah satu contoh isu diatas. Proses pengalokasian dana sepenuhnya tergantung pada Kepala Daerah dan aparatnya, beserta DPRD masing-masing. Tanpa visi dan misi yang kuat, maka berbagai pihak akan melihat bahwa prosedur pengalokasian dana - yang dikelola oleh mereka yang masih berkarakter KKN ini - sebagai ancaman bagi perbaikan kebijakan publik. Bukan tidak mungkin alokasi dana sektor kesehatan dan pendidikan, misalnya, akan lebih dikurangi karena biaya untuk pengeluaran rutin birokrasi dianggap lebih penting. Kalau cara pengalokasian seperti itu yang berkembang, maka tujuan otonomi daerah untuk mendekatkan dan

the central government to the regions.

While it has not yet become widespread in all the regional communities, people are currently enjoying greater freedom to control both the legislators and the executive. People now have the courage to express their aspirations and urge local assemblies to recognize and comply with their demands. In the future, the freedom and courage to speak through particularly capable individuals should not be the only method of channeling the aspirations of the people. While such individuals may have strong community support, in many cases this may draw on emotion rather than reason and logic. In addition to political parties strengthening their own capacity in the regions, a wide range of community organizations that are based on region, ethnicity, religion, local adat, gender and age, also need to be developed. Likewise, the presence of a variety of professional bodies, including those for businessmen, lawyers, teachers, laborers, doctors, and researchers, is also important.

Further development and the adoption of a more modern organizational approach by political parties, community organizations, and interest groups, will strengthen the foundations of regional autonomy, as well as providing for a stronger democratic society. Although there have been many legitimate concerns raised about the risks of regional autonomy and the many problems to be faced as implementation proceeds, including the issue of 'putra daerah' (literally, "local sons"), we believe that these fears must be balanced against the potential advantages for the entire nation if this process succeeds. The entire process should be regarded as an opportunity and a challenge to improve public services. In the long term, the authority to provide public services, which has in the past has been controlled by the executive branch of government, should gradually be handed over to the community. Finally, the local community should also assume ownership of regional autonomy so that ultimate responsibility for this process is not restricted to the level of government. However, it is important to note that in the current circumstances in many parts of Indonesia, such an ideal situation for regional autonomy represents a distant vision. ■ Syaikhu Usman, Decentralization and Local Governance Division

¹ Act No. 22, 1999, on Regional Government; Act No. 25, 1999, on the Fiscal Balance between the Central and Regional Governments

² In this context, *adat* refers to the notion of traditional customary law

³ The administrative and political units below the provincial level of government

The implementation of regional autonomy at the *kabupaten* level has spurred regional governments to compete with one another as they set out to manage their own regions.

Pelaksanaan otonomi daerah di tingkat kabupaten telah memacu pemda untuk bersaing dengan pemda lainnya dalam mengelola daerahnya sendiri.

meningkatkan pelayanan publik tidak akan tercapai. Kebijakan otonomi daerah, sebagaimana dikhawatirkan banyak pengamat, hanya akan memindahkan kekuasaan yang berkarakter KKN itu dari pusat ke daerah.

Meskipun belum merata di semua masyarakat daerah, saat ini rakyat mulai menikmati keleluasaan untuk ikut mengontrol kinerja wakil mereka dan juga pihak eksekutif. Masyarakat kini mempunyai keberanian menyampaikan aspirasi dan mendesak anggota dewan agar memperhatikan dan memenuhi tuntutan masyarakat. Di masa depan penyaluran aspirasi masyarakat tidak cukup hanya mengandalkan keleluasaan dan keberanian berbicara melalui kemampuan seseorang. Meskipun mendapat dukungan kuat dari massa, namun dalam banyak hal lebih merupakan dukungan emosional ketimbang dukungan rasional. Disamping fakta bahwa partai politik wajib melakukan penguatan diri sendiri, organisasi kemasyarakatan atas dasar daerah, etnis, agama, adat, gender dan umur perlu dikembangkan. Demikian pula berbagai organisasi kelompok kepentingan atas dasar profesi, misalnya pengusaha, pengacara, guru, buruh, dan peneliti juga dibutuhkan.

Pengembangan lebih lanjut dan pendekatan organisasi secara lebih modern oleh partai politik, organisasi kemasyarakatan dan kelompok kepentingan akan memperkokoh fondasi otonomi daerah khususnya dan masyarakat demokratis umumnya. Di sini meskipun ada beberapa kekhawatiran mengenai resiko di balik otonomi daerah, serta timbulnya masalah-masalah yang harus dihadapi dalam pelaksanaannya, termasuk isu 'putra daerah', kami yakin kekhawatiran tersebut harus diimbangi dengan kemungkinan munculnya kesempatan-kesempatan yang akan dinikmati oleh seluruh bangsa bila proses otonomi daerah berhasil. Dalam jangka panjang sedikit demi sedikit kewenangan dalam penyediaan pelayanan publik yang selama ini masih dipegang oleh pihak eksekutif pemerintah dapat diserahkan kepada masyarakat. Pada akhirnya yang memiliki otonomi itu adalah komunitas rakyat, karena itu tanggungjawab mengenai proses otonomi tidak boleh berhenti pada pemerintahan saja. Namun mengingat keadaan berbagai daerah di Indonesia saat ini, suasana yang diharapkan dari regional otonomi tampaknya masih merupakan visi masa depan.



PHANTOM OFFICIALS IN THE REGIONS

Restructuring the institutional framework of the regional government was one of the essential steps to prepare for the implementation of regional autonomy. This has resulted in a restructuring of the organizational hierarchy of government departments to cater for the new system of government. Despite opposition, a number of offices have had to be downsized at the regional level in accordance with the principle of 'rich in function, poor in structure'. The amalgamation of offices in the central government hierarchy has resulted in the formation of both technical offices and other autonomous agencies. The outcome of this process has been a massive excess of more than 1 million central government employees who are now being transferred to other regional levels of government, both at the provincial and *kabupaten* and *kota* level of administration.

The process of transferring civil servants from the central government to the regions first began by making an inventory of all personnel throughout the government hierarchy. Included in this process was the recording of other aspects of administration, such as equipment, income and expenditure, and relevant documentation. Forms were sent to all offices and the data from each office was compiled in the Bureau of Civil Service Administration at the regional level.

The transfer of personnel from the center to the regions has been already carried out in the six departments that had previously undergone liquidation. These departments include Transmigration, Social Welfare, Information, Cooperatives and Small Scale Industry, Tourism, Art and Culture (now the Department of Culture and Tourism), and Public Works. However, a number of problems are now beginning to emerge. Discrepancies have been found between the number of employees counted in the inventories, and the figures released by the National Agency of Civil Service Administration (BKN). A study conducted by SMERU in several provinces (West Sumatra, Central Java, East Java and West Kalimantan) discovered that the data from the BKN reported a higher number of employees, compared with the data from the regional Bureaus. For example, in West Sumatra there was a difference of 1069 between the number of local personnel according to regional data, and the figures released by the central government (see Table). This issue was headline news for three consecutive days in the local West Sumatra newspaper *Mimbar Minang*, last year.

PEGAWAI SILUMAN DI DAERAH

Restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah (*pemda*) adalah salah satu bentuk persiapan pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini berimplikasi langsung pada pengadministrasian kembali personil pegawai pemerintah. Dengan konsep "kaya fungsi, miskin struktur" sejumlah jabatan struktural di daerah mau tidak mau harus dipangkas. Penggabungan instansi vertikal di pemerintah pusat menjadi dinas teknis atau instansi otonom lainnya berdampak pada pelimpahan sekitar satu juta pegawai negeri pusat menjadi pegawai daerah, baik di *pemda propinsi* maupun di *pemda kabupaten/kota*.

Proses pelimpahan personil dari pusat ke *pemda* diawali dengan inventarisasi pegawai di instansi vertikal. Kegiatan ini juga mencakup inventarisasi perlengkapan, pembiayaan, dan dokumen yang terkait. Formulir isian dikirim ke instansi vertikal, kemudian data dari masing-masing instansi ini dihimpun oleh *Biro/Bagian Kepegawaian Pemda*.

Transfer pegawai pusat ke daerah sudah dilakukan terhadap pegawai enam departemen yang dilikuidasi, yaitu: Dept. Transmigrasi, Dept. Sosial, Dept. Penerangan, Dept. Koperasi/PPK, Dept. Pariwisata Kesenian dan Kebudayaan (sekarang menjadi Dept. Kebudayaan dan Pariwisata), dan Dept. Pekerjaan Umum. Kini sejumlah masalah mulai muncul. Data jumlah pegawai berdasarkan hasil inventarisasi *Biro Kepegawaian* ternyata berbeda dengan data *Badan Kepegawaian Nasional (BKN)*. Hasil temuan studi SMERU di beberapa propinsi (Sumbar, Jateng, Jatim, dan Kalbar) menunjukkan bahwa jumlah pegawai berdasarkan data BKN selalu lebih besar dibandingkan data hasil inventarisasi *Biro Kepegawaian*. Sebagai contoh, di Propinsi Sumbar terdapat perbedaan 1.069 personil antara data jumlah pegawai yang diserahkan pusat dan yang benar-benar terdata di daerah ini (lihat Tabel). Masalah ini menjadi berita utama selama tiga hari berturut-turut di harian lokal *Mimbar Minang* (12-14 Juli 2000).

Menurut Kepala *Biro Kepegawaian* di Sumbar perbedaan jumlah pegawai itu disebabkan karena BKN dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) tidak menggunakan sistem kepegawaian yang sama.

Number of government personnel according to the Regional Civil Service Bureau of West Sumatra and the National Civil Service Administration Agency
Jumlah Inventarisasi Pegawai Pemerintah Menurut Data Biro Kepegawaian Pemda Sumbar dan BKN

Kanwil/Kandep ¹	Regional Civil Service Administration Bureau/ Data Biro Kepegawaian	National Civil Service Administration Agency/ Data BKN	Discrepancy/ Selisih
Dept. of Information <i>Dep. Penerangan</i>	1,041	1,099	58
Dept. of Cooperatives & Small Scale Industry <i>Dep. Koperasi/PPK</i>	534	1,087	553
Dept. of Public Works <i>Dep. Pekerjaan Umum</i>	848	1,281	433
Dept. of Tourism, Art and Culture <i>Dep. Parnasbud</i>	50	51	1
Dept. of Social Welfare <i>Dep. Sosial</i>	646	676	30
Dept. of Transmigration <i>Dep. Transmigrasi</i>	260	254	-6
Total	3,379	4,448	1,069

Source/sumber: *Mimbar Minang*, July 12, 2000

¹ This includes both the *kabupaten* and provincial level offices representing the central government departments.

According to the head of the Bureau of Civil Service Administration in West Sumatra, the difference in the two totals is a result of the BKN and the State Minister for Administrative Reform (MENPAN), failing to use the same civil service administration system.

Before these provincial and regional offices (*kanwil* and *kandep*) were handed over to the Governor of West Sumatra, a BKN team was assigned to conduct a survey of all personnel in offices all over West Sumatra, at both the provincial and *kabupaten* and *kota* levels of government. However, at the official hand-over of these offices by the Minister for Administrative Reform on July 10, the personnel figures released were from the office of MENPAN, rather than the BKN inventory.

The regional Bureau suspects that the discrepancy in the data occurred because some of the former *kanwil* and *kandep* personnel had already been transferred to different regions, although they were still being listed at the BKN as civil servants in West Sumatra. Another possibility was that each *kanwil* and *kandep* had not reported directly to the BKN, but instead had reported to the Secretary General of their respective departments. When the hand-over of these offices occurred, it is possible that the most current *kanwil* and *kandep* figures in the records of Secretary General, had not been reported to the BKN. Other sources, from the Office of the Governor of West Sumatra, believe that in this case the surplus 1,069 "phantom" personnel was a central government strategy to secure positions for civil servants who could not be accommodated by other regions.

The Provincial Government of West Sumatra requested that the BKN revise the data from the dissolved *kanwil* and *kandep* because the regional Bureau was convinced that their figures were valid and according to local conditions. The most recent information received by SMERU indicates that the above figures have already been revised, based on the inventory reported by the regional Bureau. According to the BKN the additional personnel in the figures were central government employees who had been designated for transfer to the regions. So far, none of these personnel have appeared in the regional government offices in West Sumatra.

The Provincial Government of East Java has provided a different explanation for the data discrepancies released by both the BKN and the regional Bureau. They suspect that many personnel from different regions have requested transfers to East Java directly to the Central Government. Thus, the transfers were both organized and registered in Jakarta. Meanwhile, the names of these same officials were not registered at the regional government offices where they intended to be transferred. At the same time, the local government in West Kalimantan is of the opinion that the discrepancy occurred because BKN were using outdated data from the relevant departments in Jakarta.

At present there are questions regarding the extent of such discrepancies, and whether the high numbers of extra officials can be explained as inadvertent mistakes. These questions have led to several possible allegations. The best case scenario is that these mistakes were unintentional, while a more cynical explanation is that the recording of incorrect data was deliberate and connected to civil service salaries.

Sebelum *kanwil/kandep* diserahkan kepada Gubernur Sumbar, satu tim BKN telah dikirim untuk melakukan inventarisasi pegawai di propinsi maupun kabupaten/kota se-Propinsi Sumbar. Tetapi pada acara serah terima pegawai oleh MENPAN pada tanggal 10 Juli, data personil yang diserahkan berasal dari Kantor MENPAN, tidak berdasarkan inventarisasi tim BKN.

Biro Kepegawaian menduga perbedaan data ini disebabkan adanya pegawai eks *kanwil/kandep* yang sudah pindah ke daerah lain, namun pada data BKN pegawai ybs masih tercatat sebagai PNS di Sumatra Barat. Dugaan lainnya, hal tersebut terjadi karena prosedur pelaporan di setiap *kanwil/kandep* tidak langsung ke BKN tetapi melalui Sekjen Departemen yang bersangkutan. Pada saat serah terima, mungkin data terbaru dari *kanwil/kandep* belum dilaporkan oleh Sekjen ke BKN. Sumber lain di lingkungan Kantor Gubernur Sumbar menduga kasus kelebihan 1.069 pegawai ini sebagai salah satu strategi pusat untuk menyediakan tempat bagi pegawai negeri pusat yang tidak tertampung di daerah lain.

Menanggapi perbedaan tersebut, Pemda Propinsi Sumbar meminta revisi data PNS enam eks *kanwil/kandep* kepada BKN di Jakarta, karena Biro Kepegawaian yakin bahwa data yang diperoleh dari *kanwil/kandep* sesuai dengan kondisi nyatanya. Informasi terakhir yang diterima oleh SMERU menyebutkan bahwa data kepegawaian BKN sudah direvisi dan sudah sesuai dengan data hasil inventarisasi Biro Kepegawaian. Menurut BKN kelebihan data pegawai itu karena adanya pegawai pusat yang rencananya akan ditransfer ke daerah. Sejauh ini pegawai yang dimaksud belum muncul di kantor-kantor Pemda di Propinsi Sumbar.

Pemda Propinsi Jatim memberikan penjelasan yang lain mengenai perbedaan data pegawai antara BKN dengan Pemda. Mereka menyatakan bahwa hal ini disebabkan karena banyak pegawai dari daerah lain yang minta dipindah tugaskan ke Jawa Timur dengan cara langsung mengurus ke pusat sehingga sudah tercatat di pusat. Padahal, nama pegawai tersebut belum tercatat di daerah tujuan mutasi. Sementara itu, Pemda Kalbar beranggapan bahwa perbedaan data disebabkan karena BKN mengambil data dari departemen terkait di Jakarta yang sudah lama tidak diperbaharui.



One of SMERU's respondents in its study of decentralization and regional autonomy was the Bupati of Kabupaten Kudus, Central Java.

Salah seorang responden SMERU dalam studi desentralisasi dan otonomi daerah adalah Bupati Kabupaten Kudus, Jawa Tengah.

If these civil servants have been recorded at the central government level, then their salaries have been paid out based on the central government data. But it is unclear where the money has gone because the 'phantom' employees clearly do not exist at the local level.

The case of 'phantom' personnel is only one of many problems that need to be addressed by the central and regional governments as they implement regional autonomy. ■ Vita Febriany, Decentralization and Local Governance Division

REGIONAL AUTONOMY AND LEVIES

Public debate on regional autonomy has always been associated with the issue of the financial capacity of the regions. This has been regarded as the principal key to the successful implementation of regional autonomy. The relatively small level of regional revenues (PAD) in comparison to the actual financial needs of the regions have led to biased perceptions about regional autonomy. Most of those interviewed by SMERU as part of our study on the preparations for decentralization believe that the implementation of regional autonomy requires a greater level of regional financial capacity. Some have even gone so far as to claim that with regional autonomy the regions must be able to fund their financial needs from their own resources. So it is not surprising that one of the regional government agendas to prepare themselves for autonomy is to "work hard" to increase their regional revenues. In fact, Law 22, 1999 on Regional Government stipulates that the implementation of regional autonomy will include funding from the central government.

It should be stressed that none of the articles in Law 22, 1999 compel the regions to increase local revenues to implement regional autonomy. In other words, the additional powers assumed by the regions should not impose any greater financial burden on the regions. However, the general perception of government officials and local assemblies turns out to be quite the opposite. Consequently, the common consensus seems to be that one of many factors that may hinder the implementation of regional autonomy is Law 18, 1997 on Local Taxes and Local Levies. Basically, this law is considered contradictory to Law 22, 1999 on the grounds that it significantly limits the authority of the regions to determine their own sources of revenue, thus 'stunting' the growth of the regions. Therefore, some regions have proposed that Law 18, 1997 should be revoked or at least amended to provide greater flexibility for the regions to locate their own sources of revenue in accordance with local legislation.

Regardless of whether Law 18, 1997 is revoked or amended, regional governments have generally taken steps that will enable them to widen their financial base, including extending and intensifying local revenues from local taxes and levies.

The following examples highlight some of the attempts being made by regional governments to prepare for the implementation of regional autonomy in the financial area:

- Sukabumi, West Java, has increased its levies in four areas: transport terminals, parking, inter-city transport route permits, and cemeteries. The regional government is planning to collect new revenue for road maintenance and cleaning (in place of road dispensation levies that had been abolished by Law 18, 1997), and currently is proposing to tax television owners.

Kini timbul pertanyaan mengapa jumlahnya demikian besar dan apakah tambahan jumlah pegawai tersebut adalah suatu kesalahan yang tidak disengaja. Pertanyaan ini tentu saja bisa menggiring ke berbagai dugaan: dari yang paling positif bahwa kesalahan memang tidak disengaja, sampai ke dugaan sinis, yaitu kesalahan data sengaja dilakukan dalam kaitannya dengan uang gaji pegawai. Artinya, bila sejumlah pegawai negeri terdata di tingkat pusat maka gaji pegawai dibayar sesuai dengan jumlah data pegawai, namun tidak jelas siapa yang menerima uang tersebut karena pegawai 'siluman' tersebut tidak ada di daerah.

Kasus pegawai fiktif hanya salah satu dari tumpukan masalah otonomi daerah yang harus diselesaikan oleh pemerintah pusat dan pemda.

OTONOMI DAERAH DAN PUNGUTAN DAERAH

Diskusi publik tentang otonomi daerah hampir selalu dikaitkan dengan isu mengenai kemampuan keuangan daerah. Hal itu dianggap sebagai kunci utama yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Pendapatan asli daerah (PAD) yang relatif kecil dibanding kebutuhan riil daerah telah membawa pengertian yang bias terhadap kebijakan otonomi daerah. Sebagian besar responden SMERU yang diwawancarai pada studi tentang persiapan pelaksanaan otonomi daerah mempersepsikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah menghendaki adanya kemampuan keuangan daerah (PAD) yang makin besar. Bahkan secara ekstrim ada yang menyatakan bahwa dengan otonomi daerah berarti semua kebutuhan belanja daerah harus mampu dibiayai oleh sumber-sumber keuangan daerah sendiri. Oleh karena itu, salah satu agenda pemda dalam menyongsong pelaksanaan otonomi daerah adalah berusaha meningkatkan PAD. Padahal UU No. 22, 1999 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan diikuti dengan pembiayaan oleh pusat.

Perlu digarisbawahi bahwa dalam melaksanakan otonomi daerah tidak satu pasal pun dalam UU No.22, 1999 yang mengharuskan daerah memperbesar PAD-nya. Artinya, tambahan kewenangan yang ditanggung oleh pemerintah daerah seharusnya tidak menambah beban keuangannya. Tetapi, persepsi umum aparat pemerintah dan DPRD di daerah ternyata sebaliknya. Akibatnya, tampak ada konsensus bahwa salah satu faktor penghambat pelaksanaan otonomi daerah adalah UU No. 18, 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pada dasarnya UU ini dianggap bertentangan dengan UU No. 22, 1999 karena UU No 18, 1997 ini sangat membatasi kewenangan daerah dalam menetapkan sumber penerimaannya sendiri sehingga "mengkerdalkan" pertumbuhan daerah. Oleh karena itu, banyak daerah yang meminta UU ini segera dicabut atau setidaknya direvisi untuk memberi keleluasaan kepada daerah dalam menggali sumber penerimaannya menurut pengaturan yang ditentukan oleh daerah itu sendiri.

Terlepas apakah UU No. 18, 1997 akan dicabut atau direvisi seperti yang diinginkan daerah, umumnya pemda telah melakukan langkah-langkah yang memungkinkan mereka memperluas basis keuangannya. Langkah yang dilakukan adalah dengan mengintensifkan dan mengekstensifkan sumber

- The Governor of NTB has instructed all *bupati* and *walikota* to immediately draft:
 - a. local regulations (*Peraturan Daerah*) about other sources of revenue, particularly a decree regarding contributions from companies, such as telecommunications, electronics, dealerships, and other enterprises.
 - b. regional decrees regarding Cooperative Dividends, particularly those involving the Regional Development Budget. Kabupaten West Lombok responded to this directive with a plan to increase Third Party Charges on tobacco traders. In addition, there are plans to create new sources of revenue and an attempt to reinstate several sources of revenue abolished by Law 18, 1997. There are 11 types of proposed levies, six of which had already been revoked by Law 18, 1997.
- Kabupaten Solok, West Sumatra, has been considering reinstating many regional taxes and charges (six regional taxes and 16 levies) previously abolished by Law 18, 1997.
- South Kalimantan Province has been investigating the collection of toll fees from the use of heavy equipment, local water transport, and ships passing through the Barito River. Meanwhile, the Municipal Government of Banjarmasin is considering the reinstatement of levies on the local drinking water company, parking, markets and municipal cleaning services. At present it is also joining forces with PT Pelindo to collect fees for ground water extraction, coal stock piling facilities, and mooring and docking facilities.
- West Kalimantan Province has increased the levies on wholesale markets, extraction of local natural resources, local produce, and publication and printing of regional maps. It is also considering charging fees for inter-city transport route permits, public transport, and imposing taxes on the use of heavy equipment and water transport vessels.
- Kabupaten Magetan, East Java has proposed several drafts of regional regulations extending and intensifying taxes and levies. These will be applied to the following: hotels and restaurants, extraction of ground and surface water, transport terminals, construction permits, markets, recreational parks and sporting facilities, hindrance ordinance permits, and the extraction of regional natural resources. Currently it is also trying to reintroduce various levies abolished by Law 18, 1997, such as revenue stamps (as a levy for administrative services), road dispensation permits, and cattle identity cards.

Some of the criticisms from regional governments about Law 18, 1997 are justified. However, in their enthusiasm to exercise their autonomy, regional governments seem to disregard any obstacles standing in their way. Their highest priority is to increase the capacity of the regions to amass higher local revenues. There is an impression that regional governments have been deliberately exploiting the drive for regional autonomy to strengthen their financial position by using any means available. The policies on regional levies and charges often seem to be motivated simply by the drive to collect the maximum amount of revenue regardless of the

penerimaan yang berasal dari pajak dan retribusi daerah (lihat Kotak 1). Beberapa kasus berikut merupakan gambaran kiprah daerah dalam mempersiapkan pelaksanaan otonomi daerah di bidang keuangan.

- Pemda kota Sukabumi, Jawa Barat telah menaikkan tarif empat jenis retribusi: terminal, parkir, ijin trayek, dan pemakaman. Pemda juga akan memberlakukan pungutan baru berupa Retribusi Pemeliharaan/Kebersihan Jalan (untuk mengganti Retribusi Dispensasi Jalan yang telah dihapus dengan UU No. 18, 1997), serta mengusulkan pemberlakuan pajak televisi.
- Gubernur NTB meminta Bupati/Walikota se NTB untuk segera menyusun peraturan daerah (Perda) untuk:
 - a mengatur Pendapatan Lain-lain, khususnya Perda tentang Kontribusi Perusahaan bidang telekomunikasi, listrik, dealer dan usaha lainnya;
 - b Perda tentang Kontribusi SHU Koperasi khusus yang terkait dengan Dana Pembangunan Daerah. Pemda Kabupaten Lombok Barat menindaklanjuti permintaan ini dengan merencanakan untuk mengintensifkan pungutan Sumbangan Pihak Ketiga pengusaha tembakau. Langkah lainnya adalah mengupayakan penciptaan sumber penerimaan baru, dan mencoba menghidupkan kembali sumber pungutan yang dihapus berdasarkan UU No 18, 1997. Dalam hal ini ada 11 jenis pungutan yang diusulkan, enam di antaranya merupakan pungutan yang sudah dihapus oleh UU 18, 1997.
- Pemda Solok, Propinsi Sumatra Barat sedang meninjau kembali berbagai pungutan (enam pajak daerah dan 16 retribusi daerah) yang pernah dihapus berdasarkan UU No. 18/1997.
- Pemda Propinsi Kalsel sedang mengkaji pungutan (toll fee) atas penggunaan alat-alat berat, angkutan air, dan kapal yang melewati alur Sungai Barito. Sementara itu, Pemko Banjarmasin telah meninjau ulang tarif retribusi PDAM, parkir, pasar dan kebersihan, serta mengembangkan kerjasama operasional (KSO) dengan PT Pelindo terhadap penggunaan air permukaan tanah (ABT), jasa penumpukan barang (batubara), tambat dan labuh kapal.
- Pemda Propinsi Kalbar mengintensifkan pungutan retribusi pasar grosir, pemakaian kekayaan daerah, hasil produksi usaha daerah, dan retribusi biaya cetak peta. Pemda juga tengah membahas pungutan atas ijin trayek, angkutan umum, pajak penggunaan alat-alat berat, dan kendaraan angkutan di atas air.
- Pemda Kabupaten Magetan, Propinsi Jawa Timur telah mengajukan beberapa Raperda tentang intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan pajak dan retribusi, antara lain pajak/retribusi hotel dan restoran, air bawah tanah (ABT), air permukaan tanah (APT), terminal, IMB, pasar, tempat rekreasi dan olahraga, ijin gangguan (HO), dan pemakaian kekayaan daerah. Pemda Magetan juga berupaya menghidupkan kembali beberapa retribusi yang pernah dihapus melalui UU No. 18, 1997, seperti uang leges (menjadi retribusi pelayanan administrasi), ijin dispensasi jalan, kartu ternak, dll.

Sebagian dari kritik pemda terhadap UU No. 18, 1997 memang ada benarnya, tetapi semangat tinggi daerah dalam berotonomi nampaknya cenderung mau menabrak berbagai rambu yang dianggap menghambat. Tujuan yang diutamakan hanya pada bagaimana meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali sumber penerimaannya. Dalam kaitan ini terdapat kesan bahwa pemda sengaja menggunakan momentum otonomi daerah untuk memperkuat basis keuangannya dengan segala cara. Orientasi kebijakan pungutan di daerah sering hanya ditujukan

inevitable distorting impact. Certainly it is important to increase a region's local revenues, but to achieve such a goal under the guise of regional autonomy may well cause the people themselves to turn against the idea of regional autonomy. In addition, there is the resulting increase in levies and the consequent financial burden on the community.

Recent developments show that such attempts by regional governments are not approved of by the central government. Law 34, 2000 regarding the Amendment of Law 18, 1997 does not grant the regions the freedom to determine their own categories of taxes and regional levies. The number and types of taxes at the provincial and the *kabupaten* and *kota* level are still limited. As for determining levies, the regions still have to wait for the appropriate Government Regulation to be enacted by the central government. ■ M. Sulton Mawardi, Decentralization and Local Governance Division

A PORTRAIT OF LOCAL ASSEMBLIES IN TRANSITION

There is widespread agreement that those members elected to the 1999-2004 local constituent assemblies (DPRD) have the highest level of legitimacy of any representatives of the local community in recent times. This is a reflection of the demand for reform, and also because of the increasing development of democracy in Indonesia. Furthermore, these developments have resulted in a period of significant change for the members of these local assemblies: from a situation in the recent past where the executive branch of government was powerful and dominant, to the present era where the executive is required to work with the legislators as their equals.

A new paradigm has started to emerge in the regions at both the provincial and *kabupaten* and *kota* levels. In all of the areas visited by SMERU over the past nine months, it was apparent that there has been a significant change in the attitudes of DPRD members. They have obviously become more responsive to the aspirations of the local community, and have begun to involve themselves directly in clarifying and following up individual grievances and demands by members of the wider community. In addition, open public debates have begun to flourish. The members of the local assemblies have started to use their position and authority to exercise some control over the performance of the local executive (such as *bupati*, *walikota* and senior officials) as well as becoming more critical of local government policies. All these changes are apparent in the increasingly dynamic and transparent debates over policy issues surrounding the passage of regional legislation and decrees through the local assemblies.

Unfortunately, these changing attitudes have not always been fully supported by adequate technical skills and professionalism. This problem is most clearly evident at the *kabupaten* and *kota* levels, where many members of the local assemblies appear to be lacking in formal education and general political experience, perhaps even more so than those members of the previous local assemblies. Of course this is a direct consequence of the democratic process and also reflects the educational levels and political sophistication of the wider community. Of more serious concern, cases of 'money politics' are still frequently reported in the local and national press and directly involve members of these local assemblies. This remains a serious concern and casts a shadow over the personal integrity of individual members and the moral authority of the local assemblies. It is apparent that many of

untuk memungut sebanyak-banyaknya, namun kurang memperhitungkan dampak distoratif yang ditimbulkan. Peningkatan PAD memang penting, tapi jika untuk tujuan ini menggunakan otonomi daerah sebagai "kedok" maka tidak tertutup kemungkinan otonomi daerah justru akan ditentang oleh rakyat sendiri. Selain itu hal ini akan berakibat pada meningkatnya beban pungutan atas rakyat yang akhirnya akan menjadi beban dana yang semakin tinggi bagi masyarakat.

Dalam perkembangan terakhir, upaya Pemda seperti itu ternyata tidak disetujui oleh pemerintah pusat. UU No. 34, 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18, 1997, tidak memberi kebebasan kepada daerah untuk menentukan sendiri jenis-jenis pajak dan retribusi daerah. Jumlah dan jenis pajak daerah propinsi dan kabupaten/kota tetap dibatasi. Sedangkan dalam hal menentukan retribusi, daerah juga masih harus menunggu Peraturan Pemerintah yang akan dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

POTRET DPRD DI MASA TRANSISI

Banyak pihak sepakat bahwa anggota dewan perwakilan rakyat yang terpilih pada periode 1999-2004 ini adalah wakil rakyat yang paling sah. Hal ini tidak lepas dari tuntutan reformasi dan karena kehidupan demokrasi di Indonesia sudah mulai berkembang. Perubahan ini menempatkan anggota-anggota dewan tersebut pada kondisi peralihan yang penting: dari situasi di masa lalu dimana kekuasaan eksekutif sangat besar dan dominan, ke situasi saat ini ketika pihak eksekutif harus bekerja dengan pihak legislatif sebagai mitra seajar.

Sebuah paradigma baru tampaknya telah muncul, baik di tingkat propinsi maupun di kabupaten/kota. Di semua daerah yang dikunjungi oleh Tim SMERU selama sembilan bulan terakhir ini sangat jelas bahwa telah terjadi perubahan penting dalam sikap anggota dewan tingkat daerah. Mereka menjadi lebih tanggap terhadap berbagai aspirasi masyarakat setempat, dan terlibat langsung dalam menindak-lanjuti atau mengklarifikasi keluhan dari individu atau tuntutan dari masyarakat luas. Di samping itu dialog langsung dengan masyarakat sudah mulai dikembangkan. Para anggota dewan juga sudah mulai menggunakan kedudukan dan wewenangnya untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja eksekutif (misalnya bupati, walikota dan pejabat tinggi lainnya), dan bersikap semakin kritis terhadap berbagai kebijakan eksekutif. Hal ini tampak jelas dari pembahasan yang semakin dinamis dan transparan mengenai berbagai bidang yang menyangkut rancangan keputusan atau peraturan daerah

Sayangnya, perubahan sikap anggota dewan tersebut belum sepenuhnya didukung oleh kemampuan teknis dan profesionalisme yang memadai. Kondisi demikian tampak lebih menyolok di tingkat kabupaten/kota dimana kebanyakan anggota dewan setempat memiliki pendidikan formal dan pengalaman berpolitik terbatas, bahkan mungkin kurang dibanding dengan kemampuan anggota dewan periode sebelumnya. Tentu saja ini adalah konsekuensi langsung proses demokrasi, sekaligus juga mencerminkan tingkat pendidikan dan kemampuan politis masyarakat secara umum. Yang lebih

those who were elected to the DPRD do not owe their position to their knowledge of local affairs or their special skills, but simply because they had been proposed as candidates by those parties who secured a sufficient number of electoral votes. To some extent all of these problems are a consequence of the weakness of most political parties at the local level, where party organization and the development and training of the local cadre remain seriously limited in many regions throughout Indonesia. In addition, the limited preparation period and implementation process of the last election was not conducive to building sound democratic institutional support systems.

During the course of the SMERU team's investigations we have heard a range of criticisms of the work of the DPRD and the elected members. It is reported that members, in their eagerness to exercise control over the local executive, have too often acted in an intolerant and aggressive manner, or have attempted to interfere in technical matters beyond their competence. Some legislators are criticized for their lack of initiative, or their failure to scrutinize the details of local legislation before it is ratified. Other members have been accused of ignoring the interests of their constituents in favor of their own personal ambitions or group interests.

However, many of those in leadership positions in the local assemblies are fully aware of the problems they are facing. Many believe that support is required from external advisors, such as the staff from local public universities, to enable members to become more proficient in dealing with various technical issues. At present, plans are being discussed to appoint a panel of special advisors to assist the various regions, although financial constraints may limit what can realistically be achieved.

Some practical steps are already underway in many parts of the country both to improve the skills of DPRD members, and also to give them a more comprehensive understanding of their rights, their duties, and their responsibilities as representatives of the local community. The local assembly in Kota Sukabumi, for example, has agreed for its members to attend various training sessions and other forms of further education. They are also learning to be more open to assistance from experienced professionals. In Central Java, there have been several productive dialogues between the executive branch of government and local legislators so that each has an appreciation of their respective tasks, as well as some efforts to improve the formal education of local representatives. Meanwhile, DPRD members in Kota Banjarmasin have attended short training courses in Yogyakarta on the practicalities of constructing regional revenues and public policies.

Yet, improving the technical capacity and general knowledge of the elected legislators is not the only guarantee of the smooth advancement of democracy throughout the provinces and the regions of Indonesia. It is also crucial that the wider community become directly involved in exercising independent and transparent control over the entire system of local government. In this regard the local press and mass media, and political parties, interest groups, and community organizations will all play an important role in the process of building democratic regional government. ■ Nina Toyamah, Decentralization and Local Governance Division

memprihatinkan adalah adanya kasus 'money politic' yang masih sering dilaporkan dalam pemberitaan lokal atau nasional yang secara langsung melibatkan anggota-anggota DPRD. Hal ini menjadi perhatian khusus dan menimbulkan pertanyaan mengenai integritas anggota yang bersangkutan sebagai individu dan kekuatan moral DPRD setempat.

Jelas bahwa banyak dari mereka yang terpilih menjadi anggota dewan itu memegang posisi sebagai anggota DPRD bukan karena memiliki pengetahuan mengenai masalah daerah pemilihannya atau karena keahliannya di bidang tertentu. Mereka terpilih karena diajukan sebagai calon anggota DPRD oleh partai-partai yang berhasil memperoleh suara pada saat pemilihan umum. Memang, sebagian besar dari keadaan ini diakibatkan oleh kelemahan yang ada dalam hampir semua partai-partai di Indonesia dimana organisasi partai, pengembangan dan pelatihan kader partai masih sangat terbatas. Disamping itu periode persiapan yang singkat serta proses pelaksanaan pemilihan tidak cukup mendukung untuk membangun kelembagaan sistem pendukung demokrasi yang sehat.

Pada saat Tim SMERU melakukan penelitiannya Tim mencatat sejumlah kritik mengenai kinerja DPRD dan anggota-anggotanya. Dilaporkan bahwa beberapa anggota dewan yang terlalu bersemangat menjalankan fungsi pengawasan terhadap pihak eksekutif sering menunjukkan sikap berlebihan dan kurang toleran, atau mencoba turut campur dalam bidang teknis di luar kemampuan mereka. Beberapa anggota legislatif dikritik karena belum menunjukkan inisiatif nyata atau tidak mampu menanggapi rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh pihak pemerintah sebelum disahkan. Anggota dewan juga dikesampingkan karena lebih dipengaruhi oleh ambisi pribadi atau kepentingan kelompok.

Namun demikian, khususnya di kalangan pimpinan DPRD, mereka menyadari berbagai masalah yang dihadapi. Banyak pihak menilai bahwa dukungan tenaga ahli - khususnya dari perguruan tinggi negeri lokal akan sangat membantu pemberdayaan penampilan anggota dewan dalam membahas persoalan-persoalan teknis. Saat ini rencana pengangkatan tim ahli untuk membantu di beberapa daerah masih dalam proses peninjauan, meskipun adanya kendala dana mungkin akan membatasi apa yang dapat dicapai secara nyata.

Beberapa langkah praktis telah ditempuh oleh beberapa daerah untuk meningkatkan kemampuan para anggota dewan, termasuk memberikan pemahaman lebih dalam mengenai hak-hak, kewajiban dan tanggungjawab mereka sebagai wakil rakyat. Anggota DPRD Kota Sukabumi, misalnya, sepakat untuk mengikuti berbagai bentuk pendidikan dan pelatihan. Mereka juga sedang belajar membuka diri untuk menerima bantuan dari para profesional yang berpengalaman. Sementara di Propinsi Jateng juga telah berlangsung dialog interaktif yang sangat bermanfaat antara pihak eksekutif dan legislatif, sehingga masing-masing memberikan penghargaan terhadap tugas-tugas yang dilakukan oleh mereka. Disamping itu juga ada upaya peningkatan jenjang pendidikan formal anggota. Demikian pula sebagian anggota dewan Kota Banjarmasin telah mengikuti pelatihan-pelatihan singkat tentang PAD dan kebijakan politik selama satu minggu di Yogyakarta.

Namun, peningkatan kemampuan teknis dan pengetahuan umum anggota legislatif bukan satu-satunya jaminan bahwa kehidupan demokrasi akan dapat berjalan dengan baik di semua propinsi di Indonesia. Sangatlah penting bahwa masyarakat luas dilibatkan langsung dalam upaya meningkatkan fungsi pengawasan secara independen dan transparan terhadap seluruh sistem pemerintah daerah. Dalam hal ini press lokal dan media massa, partai politik, kelompok kepentingan dan organisasi kemasyarakatan semuanya akan memainkan peranan penting dalam proses pengembangan pemerintah daerah yang demokratis.

ARE POOR VILLAGES READY FOR AUTONOMY?

The implementation of the regional autonomy legislation does not only involve regional government autonomy at the *kabupaten* level but also at the village level. In the light of this, greater empowerment of the villages is essential to encourage self-regulation, self-development and to bring prosperity to the entire local community. But the question, which also often arises in relation to poor and disadvantaged regions, is whether villages in such areas are ready and able to manage themselves. The failure of many past attempts by these villages to implement government empowerment programs suggests that autonomy in such areas is not possible.

A more positive outlook, however, is suggested in the following account of the village of Tabek in West Sumatra. The poverty experienced by these villagers has provided them with unique wisdom which allows them to work towards self-regulation. With a strong sense of togetherness and guided by the principle of *sauh air mandikan diri*, "working self-reliantly towards self-reliance", the people of Desa Tabek have been able to manage to move forward together. This type of community spirit gives hope for the successful implementation of regional autonomy.

Desa Tabek, in Kecamatan Lembah Gumanti, is one of the so-called "left behind" villages of Kabupaten Solok, West Sumatra. Most of the population (433 households) work as farmers on their own land. Because it is categorized as a left behind village, six years ago it received revolving funds from the presidential instruction for left behind villages. These funds were used for fattening local cattle on a rotational basis. In the first stage, 60 cattle were bred. The selection of those individuals who were to receive cattle was based on poverty levels, with the poorest families receiving the first opportunity to raise cattle over a three-year period. The funds generated from this program are still revolving today. The profits from the sale of the cattle provided many with significant financial assistance and enabled some families to improve the quality of their housing.

In 1998, Desa Tabek also received Rp140 million in funding from the Kecamatan Development Program to develop the traditional sugar cane industry. These funds were used by 270 families for the replanting, maintenance and transportation of sugar cane along with support for traditional sugar manufacturing. The recipients of the funds were selected through a village meeting chaired by the Village Head and also the Chairperson of the Village Development Committee. For every hectare, recipients were provided with Rp360 000, at an interest rate of 1% per month (12% per year) to be repaid over a three year period. By July 2000, approximately 15 of the families who had received funds had succeeded in repaying their loan, and this money has continued to circulate amongst other sugar cane farmers.

As a result of these funds, sugar cane and sugar production levels have both risen. Tabek currently has about 80 sugar manufacturing units with a production rate per unit of about 30-50 kg for each production cycle. With a selling price of Rp2000/kg, sugar producers are able to receive an income of Rp60 000 - Rp100 000 for each production cycle. Since each unit is able to produce twice a week, the monthly income for a unit owner (farmers and sugar producers) can reach between Rp 240 000 and Rp 400 000. According to sugar producers, their loans can be repaid in 12 to 18 months.

Desa Tabek also has a Savings and Loans Cooperative which was developed through the Savings and Loans Village Economic Enter-

SANGGUPKAH DESA MISKIN BEROTONOMI?

Pelaksanaan UU otonomi bukan hanya menyangkut kemandirian pemerintahan daerah di tingkat kabupaten/kota tetapi juga menyangkut kemandirian pemerintahan di tingkat desa. Oleh karena itu desa juga perlu memberdayakan dirinya agar bisa mengurus rumah tangganya, membangun desanya, serta memakmurkan seluruh warganya. Tetapi seperti halnya dengan kabupaten miskin, masalah yang sering dipertanyakan adalah apakah desa miskin sanggup dan bisa diharapkan untuk mengurus dirinya sendiri. Dengan mengacu kepada berbagai kasus gagalnya sejumlah besar desa dalam melaksanakan program pemberdayaan dari pemerintah, maka dapat diterka bahwa jawaban atas pertanyaan di atas cenderung mengatakan tidak mungkin.

Dalam pemaparan kisah Desa Tabek di bawah ini, kesan pesimis itu mungkin bisa berubah menjadi optimis karena ternyata masyarakat desa Tabek yang miskin dapat menunjukkan bahwa kemiskinan yang mereka alami telah membawa hikmah tersendiri. Dengan rasa kebersamaan yang tinggi serta prinsip *sauh air mandikan diri* (bekerja secara dan untuk mandiri) penduduk Desa Tabek dapat memperbaiki manajemen 'rumah tangga' nya untuk maju bersama. Semangat kebersamaan ini merupakan secercah harapan dalam mendukung suksesnya pelaksanaan otonomi daerah.

Desa Tabek di Kecamatan Lembah Gumanti adalah salah satu desa tertinggal di Kabupaten Solok, Sumatra Barat. Mayoritas penduduk (433 KK) desa ini bekerja sebagai petani di atas lahan yang dimilikinya. Karena masuk kategori desa tertinggal, maka enam tahun yang lalu desa ini mendapat dana bergulir IDT (Inpres Desa Tertinggal). Dana itu digunakan untuk usaha penggemukan sapi lokal secara bergiliran. Pada tahap awal jumlah sapi yang ditenak 60 ekor. Seleksi penerima sapi dilakukan berdasarkan tingkat kemiskinan, keluarga termiskin mendapat kesempatan pertama untuk memelihara sapi selama tiga tahun. Hasil kembang-biak ternak ini masih bergulir terus hingga sekarang. Keuntungan dari penjualan sapi dari usaha ini banyak membantu keuangan keluarga, bahkan ada yang menggunakannya untuk memperbaiki rumah.

Pada tahun 1998 Desa Tabek juga mendapat dana Rp140 juta dari dana PPK (Program Pengembangan Kecamatan) untuk mengembangkan tebu rakyat. Dana ini dimanfaatkan oleh 270 KK untuk peremajaan, pemeliharaan, dan pengangkutan tebu, serta pembuatan gula secara tradisional. Calon penerima dana di seleksi dan ditentukan melalui rapat desa yang dipimpin oleh Kepala Desa dan Ketua LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa). Untuk setiap hektar diberikan Rp360 ribu dengan bunga 1% per bulan (12% per tahun) yang harus dilunasi dalam waktu 3 tahun. Hingga bulan Juli 2000, sekitar 15 KK di antara pemanfaat dana telah berhasil melunasi pinjamannya dan dana itu tetap berputar untuk dipinjamkan kepada petani tebu lainnya.

Berkat dana tersebut produksi tebu meningkat sehingga usaha pengolahan gula juga ikut meningkat. Sekarang di Desa Tabek telah terdapat sekitar 80 buah unit pembuatan gula dengan produksi rata-rata per unit sekitar 30-50 kg per setiap kali produksi. Dengan harga jual Rp2.000/kg, pendapatan produsen gula per produksi di setiap unit produksi bisa mencapai Rp60.000 - Rp100.000. Karena setiap unit bisa berproduksi dua kali seminggu, maka dalam sebulan penghasilan setiap pemilik unit

prise Program. The initial capital fund in 1997 was only Rp 2.1 million with 58 members. By June 2000, the accumulated funds had reached Rp 72 000 000 with 500 members. The maximum loan available for each individual is Rp 2.5 million and this is strictly for productive activities.

The successes achieved so far have engendered greater self-confidence and pride amongst the people of Desa Tabek. This is demonstrated by their desire to become an independent *nagari*,¹ declining to join together with two neighboring villages, despite those villages being more developed and therefore not included in the left behind village category.

The above account demonstrates that there are still some success stories despite all the reports about the failure of empowerment programs. Furthermore, the story of this village suggests how fostering solidarity amongst village members can play a vital role in helping them to overcome their disadvantages. When this commitment to one's own village is combined with regional autonomy policies that promote the notion of ownership and solidarity between members of the community, there are very positive implications for regional development. ■ Ilyas Saad & Syaikhul Usman, Decentralization and Local Governance Division

¹ *Nagari* is the traditional system of government among the Minangkabau of West Sumatra. The area covered by a *nagari* consists of a number of *orong*, or villages (which in the New Order period were forced to become *desa*). In a *nagari* government area, the role of customs and traditions in ordering the life of community is a very powerful element.

RETURNING TO THE NAGARI

Despite all the confusion in the regions about the scale of the funding that will be derived from central government's fiscal balance formula, there are some other interesting aspects worthy of closer scrutiny that suggest a positive side to regional autonomy policies. One of these aspects is the revival of the role of traditional laws (*adat*) as a way of regulating the life of the community, particularly in rural areas. For example, for the Minangkabau community in West Sumatra, the revival of the role of *adat* is inseparable from the return of harmony amongst the Minang community through a system of kinship ties known as the *nagari*. The following is a range of opinions from various sources about the prospects for Kabupaten Solok in West Sumatra, if the ordering of community life is returned to the *nagari*.

Community aspirations to return to traditional rule is regarded positively by the local press and by community leaders who believe that it will allow the region to advance more quickly. With the *nagari* system, the community can become united within a unit bound strongly together by local *adat*. The harmony existing between religion and *adat* is reflected in the Minang saying *Syarak mengato, adat memakai*, "religious laws regulate, *adat* laws implement". When the village system of the New Order regime was in force, every village was required to have a village head (*Penghulu*) selected

(petani dan produsen gula) bisa mencapai Rp240.000 - Rp400.000. Menurut produsen gula, modal sudah dapat dikembalikan dalam waktu 12 hingga 18 bulan.

Desa Tabek juga memiliki koperasi simpan pinjam (KSP) yang berkembang melalui program UEDSP (Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam). Dana awalnya pada 1997 hanya Rp 2,1 juta dengan 58 orang anggota. Pada bulan Juli 2000, dana yang terakumulasi dan sedang berputar telah mencapai Rp 72 juta sementara jumlah anggotanya 500 orang. Maksimum pinjaman Rp 2,5 juta per orang dan hanya untuk aktivitas produktif.

Keberhasilan yang mereka capai hingga saat ini membuat penduduk lebih percaya diri dan merasa bangga sebagai warga Desa Tabek. Sikap ini ditunjukkan dengan keinginan untuk menjadikan Desa Tabek sebagai *nagari* tersendiri. Mereka berkeberatan bergabung dengan desa tetangganya walaupun kedua desa tetangganya sudah lebih maju dan tidak lagi termasuk dalam kategori desa tertinggal.

Cerita di atas menunjukkan bahwa masih ada kisah sukses di balik pemberitaan tentang kegagalan program pemberdayaan. Selain itu, cerita ini juga berisi pesan bahwa semangat memupuk kebersamaan sesama warga desa sangat penting bagi masyarakat desa untuk maju mengejar ketertinggalannya. Bila kecintaan terhadap kampung halaman diperkaya dengan kebijakan otonomi daerah yang menumbuhkan rasa kepemilikan dan rasa kebersamaan diantara anggota-anggota masyarakatnya, maka akan muncul implikasi positif terhadap pembangunan daerah.

¹ *Nagari* merupakan sistem pemerintahan adat di Sumatra Barat yang wilayahnya terdiri dari beberapa *orong* (pada masa orde baru "dipaksa" menjadi desa). Dalam pemerintahan *nagari* peranan adat dalam mengatur tata kehidupan masyarakat sangat kuat.

KEMBALI KE NAGARI

Di sela-sela hiruk pikuknya daerah memikirkan jumlah dana yang akan diperoleh melalui formula pusat tentang alokasi dana perimbangan, ada beberapa aspek lain yang menarik disimak lebih jauh yang memberi kesan positif atas kebijakan otonomi daerah. Salah satu di antaranya adalah kembalinya peranan adat dalam mengatur kehidupan masyarakat terutama di wilayah perdesaan. Misalnya, bagi masyarakat Minangkabau di Sumbar, berkuasanya kembali aturan adat tidak bisa dilepaskan dari kembalinya kerukunan masyarakat Minang dalam suatu ikatan kekeluargaan dalam wadah yang disebut *nagari*. Berikut beberapa pendapat berbagai kalangan



Villagers of Desa Tabek, Kabupaten Solok seriously discussing their own vision of regional autonomy.

Masyarakat Desa Tabek Kabupaten Solok tampak serius membahas otonomi daerah menurut visi mereka.

through the village governance procedure, not through the traditional *nagari adat* system where the village head is elected directly by the community.

According to one prominent traditional *adat* leader, autonomy policies are in accordance with the philosophy of the Minang people, that is, *Sauh air mandirikan diri*, “working towards self-reliance”. In the *nagari* system every family has to be self-reliant. If every family can be independent, then the local community can develop more easily, and in turn the *nagari* itself will also progress. This is the essence of autonomy.

While the regional government supports the community’s desire to return to the *nagari* system, it also recognizes that it is unlikely that the community will be able to replicate the old *nagari* system particularly as far as the area it will cover and the organizational structure of its government.

In a broad sense the formation of the *nagari* is appropriate with the essence of autonomy, that is, increasing community participation in a way that provides the people with an opportunity for their own self-determination. Despite the fact that a general *nagari* organizational structure has been formulated by the province, the exact structure to be applied will be decided by the particular community involved. For example, in Desa Tabek, which is located in Kecamatan Lembah Gumanti, Kabupaten Solok, the people want to establish their own *nagari*, without reuniting with the two neighbouring villages (the New Order government split the previous *nagari* into several separate villages).

On the contrary, in Desa Alahan Panjang, Kecamatan Solok, the *adat* leaders and the entire community want to rejoin with other neighbouring villages to reunite as a single *nagari*. The community wishes to return to the original *nagari* system together with seven other villages (*orong*) to form Nagari Alahan Panjang.¹ Discussions about this process have been held on several occasions resulting in the formulation of a proposed organizational structure consisting of various elements of the community such as traditional *adat* and *adat* law institutions, and representatives of each *orong*.

However, some NGO activists have cautioned that a return to the *nagari* system should not just draw on the symbols of traditional *adat* but must develop the rational values which are drawn from within the *adat*. For example, upholding the principles of democracy through the direct election of the members of the *nagari* consultative assembly. Another important *adat* value is egalitarianism, that is, freedom of speech, and equality before the law, so that the traditional *adat* leaders are held in no more esteem than the rest of the community. A further concern is the involvement of the younger generation who have never experienced the *nagari* system before. If a return to the *nagari* system of village government does occur, then many believe that this group will need to receive an adequate introduction to the system. ■ Ilyas Saad, Decentralization and Local Governance Division

¹ In the old system, the Nagari Alahan Panjang consisted of 11 *orong* which were amalgamated into eight villages by the New Order regime becoming Desa Alahan Panjang. This *desa* has three tribal (*suku*) leaders, presiding over *Suku* Caniago, Tanjung and Melayu, and could become an example of a revival of the *nagari* government system.

² Semula, Nagari Alahan Panjang terdiri atas 11 *orong* yang kemudian dilebur menjadi delapan desa oleh pemerintah Orde Baru. Desa Alahan Panjang mempunyai tiga penghulu suku, yaitu: Suku Caniago, Tanjung, dan Melayu. Desa ini cukup baik sebagai desa percontohan proses kembali ke pemerintahan sistem *nagari*.

tentang prospek Kabupaten Solok, Propinsi Sumatra Barat, jika tatanan kehidupan masyarakat kembali ke *nagari*.

Keinginan masyarakat kembali ke *nagari* ditanggapi kalangan pers dan tokoh masyarakat setempat sebagai langkah positif karena diperkirakan bisa membuat daerah lebih cepat maju. Dengan *nagari* masyarakat bisa bersatu dalam kesatuan yang diikat lebih kuat oleh *adat*. Keselarasan antara agama dan *adat* sebagaimana dicerminkan pepatah Minang yang berbunyi: “Sarak mengato, *adat* memakai” (hukum agama mengatur, *adat* melaksanakan) akan makin memperkuat kebersamaan warganya. Pada waktu sistem desa diberlakukan oleh rejim orde baru, setiap desa diharuskan memiliki penghulu (ketua *adat*) yang diangkat melalui mekanisme pemerintahan desa, bukan melalui mekanisme *adat* *nagari* yang dipilih langsung oleh warga.

Menurut salah seorang tokoh *adat*, kebijakan otonomi sangat sesuai dengan falsafah hidup orang Minang, yaitu: *Sauh air mandirikan diri*. Dalam *nagari*, setiap keluarga berusaha mandiri. Kalau setiap keluarga mandiri maka lingkungan dapat lebih mudah berkembang, dan pada gilirannya *nagari* pun juga maju. Pada hakekatnya itulah otonomi.

Pihak pemerintah daerah mendukung keinginan masyarakatnya kembali ke sistem *nagari*, namun disadari bahwa kemungkinan besar masyarakat tidak bisa lagi kembali ke bentuk aslinya. *Nagari* yang baru akan berbeda dengan *nagari* lama terutama dalam hal luas wilayah dan struktur organisasi pemerintahannya.

Pada dasarnya pembentukan *nagari* sesuai dengan semangat otonomi, yaitu meningkatkan partisipasi masyarakat termasuk memberikan kesempatan kepada mereka untuk menentukan keinginannya. Walaupun format umum struktur organisasi *nagari* telah dibuat oleh propinsi, tetapi bentuk yang akan dipakai adalah bentuk yang dibuat oleh masyarakat *nagari* yang bersangkutan. Misalnya, di Desa Tabek, Kecamatan Lembah Gumanti, Kabupaten Solok, penduduk ingin menjadi *nagari* sendiri, tidak ingin bergabung kembali dengan dua desa lainnya seperti sebelumnya (*nagari* awal sebelum dipecah menjadi beberapa desa oleh pemerintah Orde Baru).

Sebaliknya, di Desa Alahan Panjang, Kecamatan Solok, pemuka *adat* dan masyarakatnya ingin bersatu kembali dengan desa-desa lainnya di dalam satu *nagari*. Masyarakat menghendaki kembalinya sistem pemerintahan *nagari* seperti dulu, bersama-sama dengan tujuh desa lainnya bergabung dalam Nagari Alahan Panjang.² Musyawarah untuk bersatu kembali telah berulang kali dilakukan. Salah satu hasil rumusan musyawarah tersebut adalah sebuah rancangan struktur organisasi yang terdiri dari berbagai komponen masyarakat, seperti lembaga *adat*, lembaga hukum *adat*, dan wakil *orong*.

Namun, beberapa aktivis LSM mengingatkan agar jika kembali ke bentuk sistem *nagari* jangan hanya menonjolkan simbol-simbol, tetapi harus mengembangkan nilai-nilai rasional yang bersumber dari *adat*, seperti demokrasi (pemilihan BPN, Wali *Nagari*, *Tuo Lintang*, dll. secara langsung oleh rakyat), dan egaliter (setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk berusaha dan berbicara, berkedudukan yang sama di muka *adat*, dan pemuka *adat* tidak lebih istimewa dari rakyat lainnya). Kekhawatiran lain timbul karena menyangkut generasi muda yang belum pernah mengetahui sistem *nagari* yang sebenarnya. Kalau akan kembali ke sistem pemerintahan *nagari*, maka kelompok ini perlu mendapat sosialisasi yang memadai.

Education Levels of Village Heads in the Era of Decentralization

Tingkat Pendidikan Kepala Desa di Era Desentralisasi

Indonesia is currently implementing a policy of major decentralization. The present plan will see most government responsibilities shift from the central government to the regional level (*kabupaten* and *kota*) governments. Regions rich in natural resources will benefit greatly from new forms of revenue sharing. Regions producing revenue from forestry, mining and fisheries will now receive 80 percent of this income with the central government taking the remaining 20 percent. Regions producing oil will receive 15 percent of the revenue generated from this resource whilst 30 percent of the revenue from natural gas will also remain in the regions.

Much of the current debate about the prospects for the successful implementation of regional autonomy has focused on the fiscal balance between the center and the regions. There has been an assumption that 'with a sufficiently large budget, the regions will be able to manage decentralization'. In line with this assumption, it has also been argued that the regions benefiting most from the new natural resources revenue-sharing agreements will manage decentralization successfully.

Being rich in natural resources is certainly an important factor in determining a region's ability to implement effectively a greater level of autonomy. Regions rich in natural resources have the potential to exploit these resources, and hence, are more likely to acquire greater fiscal strength compared to those regions with poor natural resources.

However, as the experiences of many countries all over the world have shown, natural resource levels are not the only factor or the most important factor in determining successful development. There are many examples of countries with limited natural resources which, nonetheless, have excelled in their development. One factor that is equally important in determining a country or region's successful development, is the quality of its human resources. Japan, Singapore, and South Korea are well-known examples of countries with low levels of natural resources which have still managed to excel in their development due to the quality of their human resources.

Until now, investigations of whether regions have the capacity to manage decentralization have focused almost exclusively on the capacity of the central, provincial and the *kabupaten* or *kota* governments and their respective parliaments. As a matter of fact, Indonesia remains largely a rural country and one of the tests of successful decentralization will also be development at the village level. Hence, we would like to broaden the debate by considering the education level of village heads across the country¹, paying particular attention to those provinces that will benefit

Saat ini Indonesia sedang melaksanakan kebijakan desentralisasi secara besar-besaran. Sesuai dengan kebijakan tersebut maka sebagian besar tanggungjawab pemerintah akan bergeser dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota. Daerah yang kaya sumber daya alam akan banyak menikmati manfaat dari bentuk pembagian pendapatan daerah yang baru ini. Misalnya, daerah penghasil produk kehutanan, pertambangan dan perikanan, kini akan menerima 80 persen dari penerimaan pendapatan tersebut, sementara pemerintah pusat hanya menerima sisanya, yaitu 20 persen. Daerah penghasil minyak akan menerima 15 persen dari seluruh pendapatan yang diterima dari eksploitasi kekayaan alam ini, sedangkan daerah penghasil gas alam menerima 30 persen.

Sebagian besar diskusi yang berlangsung mengenai prospek keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tertuju pada masalah perimbangan anggaran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tampaknya ada asumsi bahwa dengan memiliki anggaran belanja yang besar maka pemerintah daerah (*pemda*) akan mampu mengelola pelaksanaan desentralisasi. Seiring dengan asumsi ini, maka pemda yang diuntungkan dengan adanya cara baru pembagian perolehan dari kekayaan sumber daya alam tersebut dianggap akan berhasil mengelola proses desentralisasinya.

Jelas kekayaan sumber daya alam adalah faktor penting dalam menentukan kemampuan pemda dalam melaksanakan kekuasaan otonomi yang diberikan secara efektif. Pemda yang memiliki kekayaan alam besar mempunyai sumber dana potensial yang akan mengalir ke daerahnya sebagai hasil pendayagunaan sumber-sumber alamnya. Karena itu daerah tersebut dimungkinkan memiliki kekuatan dana lebih besar dibanding dengan daerah yang miskin sumber daya alam.

Namun, seperti ditunjukkan oleh pengalaman banyak negara di berbagai penjuru dunia, kekayaan sumberdaya alam bukanlah satu-satunya faktor penentu keberhasilan pembangunan, juga bukan faktor yang terpenting. Sudah banyak contoh mengenai keberhasilan pembangunan negara-negara yang miskin sumber daya alam.

Salah satu faktor penentu keberhasilan pembangunan suatu negara atau wilayah yang sama pentingnya, atau bisa jadi lebih penting, daripada kekayaan sumber daya alam adalah kualitas sumberdaya manusia. Jepang, Singapura, dan Korea Selatan adalah contoh tepat mengenai negara miskin sumber daya alam tetapi unggul dalam pembangunannya, terutama karena kualitas sumberdaya manusianya.

Hingga kini studi mengenai apakah pemda mempunyai kemampuan untuk melaksanakan desentralisasi lebih terfokus pada kemampuan pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten/kota serta parlemennya masing-masing. Sesungguhnya, sebagian besar wilayah Indonesia masih merupakan kawasan perdesaan, dan salah satu indikator keberhasilan desentralisasi adalah pembangunan di tingkat desa. Karena itu kami ingin memperluas wacana mengenai hal ini dengan meneliti tingkat pendidikan kepala desa di seluruh wilayah, dengan memberikan perhatian khusus pada propinsi yang akan sangat menikmati manfaat dari pengaturan pembagian pendapatan kekayaan sumber alam. Bagaimanapun juga, sumberdaya alam dan pendapatan daerah dari sumber daya alam tersebut hanya akan

most from the natural resource revenue-sharing arrangements. After all, natural resources and the revenues gained from these resources will only benefit people in the regions if these resources and revenues are well managed.

Well before the decentralization era, village heads were already playing an important role in implementing government programs. The most recent example is the implementation of Social Safety Net programs, where it is clear that in many cases it was ultimately the village heads who determined how the programs were implemented at the grassroots level. For example, in the case of the subsidized rice program, many village heads decided to disregard the official program guidelines which stipulated that the rice was only to be distributed to officially eligible households. Instead, they chose to allocate the rice to a broader spectrum of the population according to various local criteria.

With decentralization, the role of village heads will become even more important. Now there will be a shorter chain of command from the decision-making process at the *kabupaten* or *kota* levels to the implementers at the village level. Ultimately, regional autonomy is not only about power-sharing between the central and regional governments, but also a sharing of the decision-making process between the government and the communities. It is inevitable that the role of village heads will be a crucial factor in this process.

We present here a succinct analysis of the level of education of village heads across the country. The source of the data is the 1999 PODES (Village Potential) survey conducted by Statistics Indonesia (BPS). Nationally, 5 percent of village heads have not completed primary education, 17 percent have only a primary school education, 28 percent have a lower secondary school education, 39 percent have an upper secondary school education, and 11 percent have a tertiary education.

The education level of village heads also varies greatly across regions. The attached table summarizes the education level of village heads across 26 provinces, ranked from left to right according to tertiary education levels. The data reveals that the highest-ranked province is the nation's capital, Jakarta, followed by Bali and Yogyakarta.

Provinces in Java generally rank highly in relation to the level of education of village heads, with four out of its five provinces included in the nation's top 10 provinces. East Java is ranked 6th and Central Java is ranked 9th. The province in Java with the lowest rank is West Java, which is ranked 11th.

Nationally, the province with the lowest level of education amongst its village heads is Papua. Only 2 percent of village heads in this province have tertiary qualifications, 12 percent have an upper secondary school education, 24 percent have lower secondary school education, 38 percent have a primary school education, whilst 23 percent did not finish primary school. In fact, more than 6 percent of village heads in Papua never attended school at all. This is a much higher percentage than any other province. The province with the second highest percentage of village heads without schooling is East Kalimantan (1 percent).

Village heads throughout Kalimantan generally have a low level of formal education. Three out of Kalimantan's four provinces are

memberi manfaat bagi masyarakat di daerah yang bersangkutan bila keduanya dikelola dengan baik.

Sebelum kebijakan desentralisasi diberlakukan, kepala desa telah memegang peranan penting dalam pelaksanaan berbagai program pemerintah. Contoh paling terakhir adalah dalam pelaksanaan program Jaring Pengaman Sosial, dimana tampak jelas bahwa pada akhirnya kepala desa yang menetapkan bagaimana suatu program akan dilaksanakan di tingkat masyarakat bawah. Misalnya, pada saat penjualan beras murah Program OPK, banyak kepala desa memutuskan untuk tidak mengikuti ketentuan program mengenai pendistribusian beras kepada rumah-tangga yang sebetulnya secara resmi berhak menerima. Sebaliknya mereka memutuskan untuk mendistribusikan beras secara lebih luas untuk berbagai lapisan penduduk.

Dengan desentralisasi diharapkan peran kepala desa bahkan akan lebih menonjol. Terutama karena kini rantai komando proses pembuatan keputusan di tingkat kabupaten/kota ke langkah pelaksanaan di tingkat desa akan menjadi semakin pendek. Sesungguhnya, otonomi daerah bukan hanya menyangkut pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga berkaitan dengan pembagian dalam proses pengambilan keputusan antara pemerintah dan masyarakat. Tak dapat dihindari bahwa dalam aspek ini peranan kepala desa akan menjadi sangat menentukan.

Berikut ini adalah analisa mengenai tingkat pendidikan kepala desa di seluruh propinsi Indonesia. Data diambil dari Survey Potensi Desa 1999 yang dilakukan oleh BPS. Secara nasional, 5 persen dari kepala desa tidak menyelesaikan pendidikan dasar mereka, 17 persen hanya lulusan SD, 28 persen lulusan SMP, 39 persen memegang ijazah SMA, dan 11 persen lulusan perguruan tinggi.

Tingkat pendidikan kepala desa juga sangat bervariasi antar wilayah. Grafik terlampir menunjukkan tingkat pendidikan kepala desa di 26 propinsi, disusun dari arah kiri ke kanan berdasarkan persentase kepala desa lulusan perguruan tinggi. Grafik tersebut menunjukkan bahwa propinsi yang mempunyai peringkat tertinggi adalah DKI Jakarta, ibukota negara, disusul oleh Propinsi Bali dan DIYogyakarta. Lebih dari 46 persen kepala desa di Jakarta mempunyai klasifikasi sarjana, 52 persen lulusan SMA, dan hanya 1 persen lulusan SMP, sementara yang berpendidikan SD atau tidak tamat sekolah kurang dari 1 persen.

Peringkat propinsi-propinsi di Pulau Jawa umumnya tinggi, empat dari lima propinsi di Pulau Jawa masuk dalam 10 propinsi peringkat tertinggi secara nasional: Jawa Timur berada pada urutan ke enam, dan Jawa Tengah pada urutan ke 9. Propinsi di Jawa yang mempunyai peringkat rendah adalah Jawa Barat, yaitu pada urutan ke 11.

Propinsi dengan tingkat pendidikan kepala desa terendah adalah Propinsi Papua. Hanya dua persen kepala desa dari propinsi ini lulusan perguruan tinggi, 12 persen lulusan SMA, 24 persen lulusan SMP, 38 persen lulusan SD, sementara 23 persen bahkan tidak menyelesaikan pendidikan SD. Lebih dari enam persen kepala desa di Propinsi Papua sama sekali tidak mengenyam pendidikan. Angka ini jauh lebih tinggi daripada prosentase di propinsi-propinsi lainnya. Propinsi yang memegang posisi kedua tertinggi dimana kepala desa tidak mengenyam pendidikan sama sekali dapat ditemui di Propinsi Kalimantan

“There is a need to balance discussions on the merits of regional autonomy by focusing not only on the benefits of natural resource revenue-sharing but also on the available human resources at all levels of regional government”

amongst the country's five lowest-ranked provinces. Central Kalimantan ranks 22nd, South Kalimantan is 24th and West Kalimantan is 25th. Meanwhile, East Kalimantan, which is ranked 13th and is a resource-rich province, is Kalimantan's highest-ranking province.

Interestingly, two of Indonesia's top four resource-rich provinces rank among the lowest in the country in terms of the level of education of village heads. Papua has the lowest rank in the country and Aceh is ranked 20th. Riau, which is another resource-rich province, is in the 9th rank, the highest ranking amongst the resource-rich provinces.

These results suggest that there is clearly a need to balance discussions on the merits of regional autonomy by focusing not only on the benefits of natural resource revenue-sharing but also on the available human resources at all levels of regional government, including the village level. In many regions, especially the resource-rich regions, the level of education of village heads is still relatively low, and, hence, there is room for considerable improvement. This having been said, it is important to understand that formal education is not the only factor determining the quality of human resources and, hence, the success of development. Factors such as personal integrity and work ethics, which are difficult to measure but almost certainly of equal importance, and therefore must also be taken into account. ■ Asep Suryahadi & Sudarno Sumarto, Quantitative Analysis of Poverty and Social Conditions

Timur, yaitu satu persen.

Umumnya kepala desa di Pulau Kalimantan memiliki pendidikan formal rendah. Tiga dari empat propinsi di Kalimantan tergolong dalam lima propinsi peringkat terendah. Kalimantan Tengah pada urutan ke 22, Kalimantan Selatan urutan ke 24, dan Kalimantan Barat urutan ke 25. Sementara itu Kalimantan Timur yang menduduki peringkat ke 13 dan merupakan salah satu propinsi kaya sumber daya alam yang menduduki peringkat tertinggi di antara propinsi-propinsi di Kalimantan.

Yang menarik, dua dari empat propinsi kaya sumber daya alam di Indonesia ternyata memegang peringkat terendah ditinjau dari tingkat pendidikan kepala desanya. Secara nasional propinsi Papua berada di urutan terendah, sementara Aceh di urutan ke 20. Riau yang juga merupakan propinsi kaya sumber daya alam berada pada urutan ke 9, atau peringkat tertinggi diantara propinsi-propinsi kaya sumber daya alam.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa jelas tampak adanya kebutuhan untuk mengimbangi diskusi-diskusi mengenai manfaat otonomi daerah: dari fokus utama yang tertumpu pada manfaat pembagian perolehan dari sumber daya alam ke arah memperhitungkan beberapa pertimbangan mengenai sumber daya manusia yang dibutuhkan pada semua tingkat pemerintah, termasuk di tingkat desa. Banyak daerah, termasuk propinsi kaya sumber daya alam, mempunyai kepala desa dengan pendidikan relatif rendah, dan karena itu masih membutuhkan banyak peluang untuk meningkatkan kemampuan mereka. Namun demikian, perlu dipahami bahwa pendidikan formal bukan satu-satunya faktor penentu kualitas sumberdaya manusia atau keberhasilan pembangunan. Faktor lainnya, misalnya integritas pribadi dan etika kerja, yang sulit diukur tetapi hampir dapat dipastikan tidak kalah pentingnya, sehingga juga harus dipertimbangkan.

