

## SPOTLIGHT ON

Dear reader,

Welcome to another edition of the SMERU Newsletter. In earlier editions we have focussed our attention on the impact of the crisis on the poorer sections of the community. Yet the financial crisis began with the collapse of the banking and corporate sector in urban centers and so it is also appropriate to consider the effects of those events on "white-collar" workers. We feature here a summary report and some case studies drawn from a SMERU investigation into how tertiary graduates in three cities have fared after losing their jobs in the formal sector. Elsewhere we describe our plans to investigate the decentralization process that is soon to begin throughout the regions, and we report on a further study on the appropriateness of the targeting of two key Social Safety Net programs. Finally, we offer a few reflections based on the experiences we have gained over the last six months as we tried to assist a number of NGOs to prepare suitable funding proposals to an international agency prepared to support "on-the-ground" monitoring of the SSN Program. Please remember that copies of all our full reports are available on request or by visiting SMERU's website. ■ **John Maxwell**

Pembaca yang budiman,

Selamat datang di buletin SMERU edisi ini. Dalam edisi-edisi terdahulu SMERU telah memfokuskan perhatiannya pada dampak krisis terhadap kelompok masyarakat miskin. Namun krisis moneter dimulai dengan rontoknya sektor perbankan dan usaha di pusat-pusat perkotaan, jadi sudah sepatutnya jika kita mempertimbangkan dampak krisis terhadap pekerja tenaga terdidik. Dalam edisi ini kami memuat ringkasan laporan dan beberapa studi kasus yang diangkat dari penelitian SMERU mengenai keadaan tenaga terdidik di tiga wilayah setelah kehilangan pekerjaannya di sektor formal. Di samping itu kami memuat tulisan mengenai rencana SMERU untuk menyelidiki proses desentralisasi yang akan segera dimulai di semua wilayah Indonesia. Kami juga melaporkan hasil studi lanjut mengenai ketepatan penerima bantuan dua program utama JPS. Akhirnya, kami mencoba menyampaikan refleksi pengalaman kami selama enam bulan terakhir memberi dukungan bagi sejumlah LSM dalam menyiapkan proposal pendanaan untuk dikirim ke suatu badan internasional yang bersedia mendukung pemantauan JPS 'di tempat'. Semua laporan SMERU dapat diperoleh bila diperlukan atau dengan mengunjungi website SMERU ■

# Pengajuan Proposal Pemantauan Program JPS Oleh LSM Daerah Kepada Lembaga Donor

## NGOs and Proposals to Donor Agencies: Problems and Procedures

Previous editions of the SMERU Newsletter highlighted SMERU's visits to NGOs actively involved in the implementation of the Social Safety Net (SSN) Program within the framework of the NGO Partnership Program. This time we would like to share some of our experiences about working with these NGOs in developing proposals for donor agencies, in this case AusAID, to participate in the monitoring of the SSN Program in their areas.

SMERU's task in the NGO Partnership Program was to provide technical assistance and expertise to these NGOs in developing proposals for AusAID's approval.

Many local NGOs have indicated their commitment and their concern over development programs, including those in the SSN Program, but there has been a prevailing lack of information about these programs. Except for some NGOs involved in program implementation, in many cases understanding about the SSN program has been inadequate. This was clearly evident in some of the early proposals. However, after the SSN 1999/2000 Program was launched, many NGOs began to have better understanding about the various parts of this program.

### Problems and Procedures in Developing Proposals

In Indonesia there are many NGOs of various backgrounds involved in different kinds of activities, including community development, community empowerment, advocacy, and litigation. It has been estimated that there are 20,000 NGOs throughout Indonesia. Aware of this situation, AusAID developed a manual for the NGO Partnership Program, containing aspects to consider in developing a proposal. These included the objectives and the substance of monitoring, methodology, administration and budgeting procedures. This manual has been widely distributed among local NGOs in a number of provinces.

However, there were several major problems still encountered by the NGOs when developing their proposals.

- **Understanding about the Objectives and Substance of Monitoring**

In line with the expectations of the Government of

Buletin SMERU secara berurutan telah memuat pengalaman Tim SMERU ketika mengunjungi sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang aktif dan peduli terhadap pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) di daerah. Dalam kerangka kerja NGO Partnership Program, SMERU ingin berbagi pengalaman mengenai dinamika LSM di daerah dan interaksi mereka dalam proses pengajuan proposal kepada lembaga donor - dalam hal ini AusAID - untuk dapat ikut melaksanakan pemantauan pelaksanaan Program JPS di daerahnya masing-masing.

Misi utama SMERU adalah membantu lembaga donor AusAID yang bermaksud mendukung upaya pengembangan kapasitas LSM di daerah melalui pemantauan Program JPS. Bantuan diberikan melalui asistensi teknis maupun expertise bagi LSM dalam proses penyusunan dan pengajuan proposal sebelum diajukan ke pihak AusAID.

Banyak LSM di daerah mempunyai komitmen dan kepedulian tinggi terhadap pelaksanaan berbagai program pembangunan - termasuk Program JPS - tetapi informasi mengenai program masih kurang. Kecuali LSM 'pelaksana' program JPS, pemahaman terhadap program masih belum memadai seperti tampak dari proposal-proposal awal yang dikirim. Namun, sejak Tahun Anggaran 1999/2000 pemahaman mengenai program JPS tampak semakin meningkat.

### Dinamika Proses Pengajuan Bantuan Pendanaan

Di Indonesia terdapat banyak LSM dari berbagai latar belakang yang melakukan berbagai kegiatan yang berbeda, misalnya pengembangan dan pemberdayaan masyarakat, advokasi, atau litigasi, dsb. Diperkirakan saat ini terdapat lebih dari 20.000 LSM di seluruh Indonesia. Memahami keadaan ini, pihak AusAID telah menyusun sebuah Buku Panduan mengenai prosedur pengajuan proposal yang memuat berbagai aspek yang harus dipertimbangkan dalam menyusun suatu proposal, antara lain: tujuan dan substansi pemantauan, metoda, administrasi, dan prosedur anggaran kegiatan pemantauan. Buku Panduan ini disebarluaskan ke LSM-LSM di daerah.

Tetapi ternyata masih banyak masalah utama yang ditemui LSM ketika menyusun kontrak.

Indonesia (GOI), AusAID emphasized that this partnership was limited to monitoring the SSN Program. Despite this, many NGOs still sent in proposals to monitor other programs, such as the Infrastructure Development for Poor Villages (P3DT), the Kecamatan Development Program (PPK), the Urban Poverty Alleviation-Program, or other development activities, such as micro credit, agricultural and horticultural programs. Due to such misunderstandings about the target of the Partnership Program, a lot of time was required to make essential corrections before the proposals were finally sent to AusAID.

### • **Understanding and Creativity in Monitoring Methodology**

From the perspective of administration and targeting, the SSN program has been a massive program. Therefore AusAID required that the monitoring approach and the methodology adopted should be able to enhance transparency in program implementation and support involvement of beneficiaries. These two aspects are crucial to achieving community control and participation. It appears that this requirement is accepted by nearly all local NGOs. They found no difficulties in creating and developing methods to meet those requirements.

This is the result of a positive correlation between the NGOs' experiences with social issues and the skills they have acquired as community facilitators. These two factors have motivated the NGOs to continuously seek and apply different methods, models and approaches that are most suitable and acceptable. Methods and approaches such as Focus Group Discussions (FGD), Participatory Rapid Analysis (PRA), and Content Analysis are among those suggested in the proposals.

### • **Understanding about a Broad-based NGO Consortium**

The AusAID manual made it clear that all local NGOs had equal opportunity to submit proposals, individually or through a consortium. A broad-based NGO consortium was suggested as an option because there were found to be 20 or more active NGOs in many locations. Therefore, when introducing the NGO Partnership Program, SMERU always encouraged the local NGOs to form and work together under a broad-based NGO consortium. This suggestion was well received by many organizations, as seen in the large number of NGO consortia submitting proposals.

The formation of broad-based NGO consortia has been spurred by an understanding that the SSN Program is a community program that should be able to be monitored in a transparent manner by all parties. Furthermore, this SSN monitoring under the NGO Partnership Program was NOT just another 'business as usual' project. It was intended to become

### • **Pemahaman tentang Tujuan Pemantauan**

Sesuai dengan harapan Pemerintah Indonesia, AusAID telah menegaskan bahwa kegiatan partnership dibatasi hanya untuk memantau Program JPS yang disempurnakan di Tahun Anggaran 1999/2000. Tetapi, ternyata masih banyak LSM yang mengajukan proposal untuk memantau kegiatan di luar program pemantauan Program JPS, misalnya untuk Program Program Pengembangan Prasarana Daerah Tertinggal (P3DT), Program Pembangunan Kecamatan (PPK), dan Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), atau untuk program aksi pembangunan masyarakat, seperti: penyediaan kredit mikro, budidaya pertanian/perkebunan, dll. Kekurang-pahaman ini telah memperpanjang waktu proses perbaikan proposal yang telah diajukan.

### • **Pemahaman dan Kreatifitas Pengembangan Metoda Pemantauan**

Program JPS adalah sebuah program berskala besar ditinjau dari segi administrasi program maupun dari sasaran penerima program. Karena itu AusAID mensyaratkan penerapan pendekatan dan metoda pemantauan yang menjamin transparansi pelaksanaan program dan keterlibatan masyarakat penerima. Kedua hal ini diperlukan untuk menciptakan kontrol dan partisipasi sosial masyarakat luas. Hampir semua LSM di daerah memahami 'persyaratan' ini. Mereka tidak mengalami kesulitan ketika harus membangun dan mengembangkan metoda pemantauan yang memenuhi syarat di atas.

Kondisi yang mendukung ini adalah hasil korelasi positif antara pengalaman LSM dalam bergelut dengan persoalan sosial di sekitarnya dan kepekaan mereka dalam memahami komunitas dilingkungannya. Kedua hal tersebut telah memacu LSM daerah untuk selalu mencari dan menerapkan berbagai metoda, model, atau pendekatan yang paling sesuai dan dapat diterima oleh masyarakat setempat. Metoda-metoda dan pendekatan seperti Focus Group Discussion (FGD), Participatory Rapid Analysis (PRA), dan Content Analysis adalah beberapa contoh yang diusulkan dalam proposal yang diajukan.

### • **Pemahaman tentang Konsorsium LSM**

Dalam Buku Pedoman dijelaskan bahwa AusAID membuka kesempatan yang sama bagi semua LSM di daerah untuk mengajukan proposal, baik secara individu maupun melalui konsorsium. SMERU menyarankan agar Konsorsium LSM diambil sebagai pilihan yang perlu dipertimbangkan karena diperkirakan setiap kota memiliki lebih dari 20 LSM aktif. Dalam setiap sosialisasi NGO Partnership Program, SMERU menghimbau agar LSM di daerah dapat bekerjasama dalam konsorsium yang berbasis luas. Himbuan tersebut dipahami dan diterima baik oleh sebagian besar LSM, terbukti dengan semakin banyaknya konsorsium LSM yang mengirimkan

an instrument to demonstrate that local NGOs are truly committed and concerned about the implementation of the SSN Program.

#### • Understanding about Assistance and Funding

Enthusiasm to participate in the Program led many local NGOs to write proposals in a hurry but which were not in accordance with the procedures outlined in the manual. For example, some proposals included budget items that were clearly not to be included. For reasons of accountability, donor agencies are compelled to be strict in processing and approving proposals for assistance and funding. Any corrections and subsequent changes prolonged the approval process and could compromise objectivity. Sometimes this process took longer than necessary when certain administrative requirements were incomplete, such as a missing copy of a notarial document, an organization profile, an MOU of the establishment of the consortium, or the curriculum vitae of committee members.

Other important constraints for some local NGOs in developing proposals for donor agencies are their own limited facilities and infrastructure, and their lack of access to sources of information. Such constraints are mostly felt by NGOs in small towns in the Outer Islands which are not equipped with telephones, fax machines or e-mail facilities. Nevertheless, the tenacity, seriousness and commitment of these local NGOs resulted in 34 proposals reviewed by AusAID, of which 18 were finally approved. ■ Hudi Sartono, SMERU NGO Partnership Program

proposal.

Pembentukan konsorsium dipercepat dengan pengertian bahwa Program JPS adalah program masyarakat yang secara transparan harus dapat dipantau oleh semua pihak. Disamping itu, kegiatan pemantauan JPS dalam kerangka kemitraan kini telah dianggap BUKAN sekedar proyek biasa, melainkan sekaligus merupakan salah satu 'pembuktian' untuk memperkuat citra bahwa LSM di daerah betul-betul mempunyai komitmen dan kepedulian terhadap pelaksanaan Program JPS.

#### • Pemahaman tentang Asistensi dan Pendanaan

Semangat tinggi untuk berpartisipasi dalam kegiatan pemantauan Program JPS ternyata telah mendorong LSM menyusun proposal secara tergesa-gesa tanpa mengacu pada Buku Panduan. Misalnya, beberapa proposal masih tetap mengajukan "jenis pendanaan" yang seharusnya dihindari sesuai dengan ketentuan. Karena aspek akuntabilitas mengharuskan lembaga donor bersikap ketat ketika melakukan proses persetujuan pemberian asistensi dan pendanaan, maka adanya perbaikan dan perubahan proposal telah memperlambat proses persetujuan dan dapat mempengaruhi obyektifitas. Proses persetujuan tersebut semakin lambat karena faktor ketidaklengkapan persyaratan administrasi seperti fotokopi akte, profil kelembagaan, kesepakatan pembentukan konsorsium, curriculum vitae pengurus, dll.

Kendala proses perbaikan pengajuan proposal lainnya adalah keterbatasan sarana/prasarana dan akses komunikasi. Kendala ini terutama dirasakan oleh LSM di kota-kota kecil di luar Jawa yang belum mempunyai sarana telepon, fax atau e-mail. Sekalipun demikian, kegigihan, keseriusan dan komitmen LSM di daerah pada akhirnya telah membuahkan 34 proposal atas nama konsorsium yang layak diajukan kepada lembaga donor untuk mendapat persetujuan, 18 di antaranya telah disetujui oleh AusAID. ■

## Penilaian Cepat pada Pekerja Terdidik yang Terkena PHK Rapid Assessment on Retrenched White-collar Workers

From January to February 2000, SMERU's Crisis Impact Team, with Dr. Chris Manning of the Australian National University (ANU) as an Advisor, conducted a rapid assessment of retrenched white-collar workers (retrenched tertiary graduates or S-PHK) who had lost their jobs due to the financial crisis over the last two years. The study was conducted in three major cities: Medan (North Sumatra), Bandung (West Java), and Makassar (South Sulawesi). The respondents were those who had worked in the banking, real estate, and one locally important industrial sector in each studied area. At the time of our study they had already found new jobs or were still unemployed.

Field findings indicated that generally these retrenched tertiary graduates were not as hard hit by the economic crisis as previously predicted. During those difficult times they have been able to meet their basic needs for food, health, and education because they had either received severance pay or pesangon, started their own new trade, or received some assistance from parents/parents-in-law/ families who, in fact, have become their real Social Safety Net. Most of these S-PHK had found new jobs or started new trade-related activities in less than three months. Nearly half of the respondents reported that they were quite happy with their new jobs because now they were earning higher incomes, particularly those in Medan. However, the rest of them were not that fortunate, and were hoping for a speedy economic recovery so that they could start working in the formal sector again soon.

Surprisingly, the Team found that being retrenched had actually opened up new opportunities for some displaced graduates to earn higher incomes, although not in the formal sector. The question is whether these people have undergone a cultural change: from white-collar workers to entrepreneurs. If the answer is 'yes', this might be a positive contribution to Indonesia's post-crisis economic recovery. But what if such a cultural change was only temporary, a phenomena which occurs only in times of crisis?

The demand for information by these jobless white-collars was high, not only about employment opportunities, but also about possible fields of work. Those enlisted in government-sponsored training programs such as the P3T Program (a training program for jobless tertiary-graduates) were driven more by the need for information, to expand networks, and to obtain the small amount of financial assistance provided, rather than to develop entrepreneurial skills. The Directorate General of Manpower was expected to provide up-to-date and more accurate information instead of playing the role of a program implementer,

Pada bulan Januari-Februari 2000 Tim Dampak Krisis SMERU dengan penasehat Dr. Chris Manning dari Australian National University (ANU) mewawancarai pekerja terdidik (Sarjana dan D3/Sarjana Muda) yang telah kehilangan pekerjaan akibat krisis ekonomi selama 2 tahun terakhir ini. Wawancara dilakukan di kota Medan (Sumatra Utara), Bandung (Jawa Barat) dan Makassar (Sulawesi Selatan). Responden adalah mereka yang sebelumnya bekerja di sektor perbankan, konstruksi dan satu sektor industri penting di masing-masing lokasi. Pada saat pengamatan dilakukan responden sudah bekerja kembali atau masih menganggur.

Hasil pengamatan menunjukkan bahwa secara umum kondisi Sarjana terPHK (S-PHK) tidak separah perkiraan semula. Dalam situasi sulit mereka masih dapat memenuhi kebutuhan pokok untuk pangan, kesehatan dan pendidikan anak karena telah menerima pesangon, mulai merintis kegiatan usaha, atau dibantu oleh orang tua/mertua/keluarga yang menjadi 'Jaring Pengaman Sosial' yang sesungguhnya di masa krisis. Kebanyakan mereka telah mendapat pekerjaan kembali atau mempunyai kegiatan usaha kurang dari tiga bulan. Hampir separuh dari responden merasa cukup mantap dengan pekerjaan barunya karena berpenghasilan lebih besar, terutama responden di Medan. Separuh responden lainnya masih mengalami kondisi sebaliknya, dan berharap kondisi ekonomi dan keamanan segera pulih agar dapat bekerja kembali di sektor formal.

Temuan lapangan yang cukup mengejutkan adalah ternyata PHK telah membuka peluang bagi sebagian responden untuk memperoleh penghasilan lebih besar meskipun tidak di sektor formal. Pertanyaan yang muncul adalah apakah dengan demikian para pekerja ini telah mengalami perubahan kultur: dari sebagai pegawai atau karyawan di sektor formal, menjadi wirausahawan? Kalau jawabannya "ya", hal ini mungkin akan memberikan sumbangan positif pada usaha-usaha pemulihan perekonomian Indonesia paska krisis. Lalu bagaimana jika perubahan ini hanya untuk sementara, fenomena yang terjadi hanya semasa krisis?

S-PHK yang belum bekerja sangat memerlukan informasi, tidak sebatas info ketenagakerjaan, tetapi juga tentang kegiatan usaha yang layak dimasuki. Banyak responden mengikuti program pelatihan pemerintah seperti P3T (Proyek Penanggulangan Penganggur Pekerja Terampil) cenderung untuk mendapat informasi, mengembangkan jaringan dan mendapat sedikit bantuan dana daripada mendapat keterampilan berwiraswasta. Peran Departemen Tenaga Kerja dalam memberikan informasi yang

as is frequently adopted by other government bodies. Respondents suggested that program flexibility and transparency should be improved.

The main findings of the study were:

1. Tertiary graduates initially suffered the shock of losing their jobs. Nevertheless they have generally been able to cope with the income loss, mainly through putting their pesangon in the bank, dissaving, or selling assets. The national statistics indicate that there has been no marked increase in overall unemployment of tertiary graduates during the crisis.

2. Most of the retrenched white-collars interviewed hope to find new jobs in the formal sector. In the initial period many had preferred to work in trade-related activities, and later invested in small business or found new wage jobs. A small percentage remained unemployed or had withdrawn from the workforce, mainly to take care of their families and their children.

3. Success in locating new income sources appears to depend greatly on individual initiative not easily measured by conventional indicators. However, access to pesangon, previous work experience in other fields, and formal education in applied sciences or the financial sector seem to have been positive factors.

4. Government policies had relatively little impact on outcomes for most retrenched graduates. Nevertheless, enforcement of pesangon and government-supported training programs have provided a significant contribution to the survival and adaptation of some of these S-PHK to new situations.

- The P3T program assisted some displaced tertiary graduates, but in certain locations the program was not well designed, poorly implemented, and not well monitored.
- Some large companies have assisted in retraining and placement of graduates, but most private companies were in no position to help the S-PHK to find new jobs.

5. The above conclusions apply in all studied areas despite some important variations:

**Medan:** S-PHK in this city seemed to have been more adaptive than in the other two cities. A stronger entrepreneurial culture and a healthier local economy were the main factors contributing to this outcome.

**Makassar:** S-PHK in this area benefited from better regional economic performance compared to the other two areas. The main constraints were limited private sector opportunities and the high social status associated with government employment and salaried positions.

**Bandung:** The worst situation was found in Bandung where competition among job seekers was more

terkini dan akurat sangat diharapkan, tidak hanya sebagai pelaksana program seperti yang dilakukan oleh banyak departemen pemerintah saat ini. Fleksibilitas dan transparansi berbagai program nampaknya perlu ditingkatkan.

Secara umum, temuan utama di lapangan sebagai berikut:

1. S-PHK telah mengalami suatu 'guncangan mental' akibat kehilangan pekerjaan, tetapi umumnya mereka masih mampu mengatasi situasi, terutama karena adanya uang pesangon yang disimpan di bank, uang simpanan sendiri, atau dari penjualan aset pribadi. Berdasarkan data statistik nasional, secara keseluruhan tidak tampak adanya peningkatan pengangguran S-PHK semenjak krisis.

2. Sebagian besar S-PHK yang diwawancarai merasa tidak memiliki harapan memperoleh lapangan kerja baru di sektor formal. Pada tahap awal banyak yang memperoleh penghasilan dengan melakukan kegiatan yang berhubungan dengan usaha dagang, kemudian membuka usaha kecil atau mencari lapangan kerja baru. Sebagian kecil masih belum bekerja atau sudah keluar dari pasar kerja terutama untuk mengurus rumah tangga/anak.

3. Keberhasilan memperoleh sumber penghasilan baru sangat tergantung pada tingkat inisiatif seseorang yang tidak mudah diukur dengan indikator konvensional. Meskipun demikian, akses terhadap pesangon, adanya pengalaman kerja di bidang lain dan latar belakang pendidikan formal di bidang ilmu terapan atau pekerjaan di bidang keuangan tampaknya adalah faktor positif.

4. Umumnya kebijakan pemerintah berdampak relatif kecil terhadap keberhasilan sebagian besar tenaga sarjana yang kehilangan pekerjaan. Meskipun demikian, penegakan ketentuan pemberian pesangon dan dukungan pemerintah dalam program pelatihan telah sangat membantu S-PHK dalam bertahan dan menyesuaikan diri dengan situasi baru.

- Program P3T dapat membantu beberapa sarjana, tetapi program ini masih mempunyai kelemahan dalam perencanaan, implementasi program di beberapa lokasi, serta pemantauannya.
- Sebagian besar perusahaan swasta membantu memberi program pelatihan dan penempatan S-PHK, tetapi tidak dalam posisi dapat membantu S-PHK memperoleh pekerjaan baru.

5. Kesimpulan-kesimpulan di atas berlaku di semua wilayah meskipun terdapat beberapa variasi penting, antara lain:

**Medan:** S-PHK relatif lebih mampu beradaptasi daripada di dua kota lainnya. Budaya wirausaha yang lebih kuat serta kondisi ekonomi daerah yang lebih

intense. The regional economy, which is closely linked to Jakarta, was the most heavily affected by the crisis. ■ SMERU Crisis Impact Team

sehat merupakan faktor utama keberhasilan.

**Makassar:** Kinerja S-PHK sebenarnya cukup karena didukung oleh kondisi ekonomi regional, tetapi masih terhambat oleh keterbatasan peluang di sektor swasta, serta tingginya penghargaan masyarakat terhadap status pegawai pemerintah atau pekerjaan bergaji lainnya.

**Bandung:** Situasi terburuk dialami di Kota Bandung dimana tingkat persaingan dalam memperoleh pekerjaan baru jauh lebih ketat, serta kondisi ekonomi regional (yang amat dipengaruhi oleh kondisi di Jakarta) sangat terkena dampak krisis. ■

## Profil Seorang S-PHK yang Mengalami Stres Berat A Retrenched Tertiary Graduate Suffering Serious Stress

Mr. DG, a lawyer working for a construction developer, graduated from Bandung Moslem University (UNISBA) in 1987. This father of two children became a retrenched worker in January 1999. In fact, since 1997 the company where he worked had begun to lay off its employees, starting with the most junior staff. As the company's legal officer, he was one of the last of the retrenched employees. Ironically, this group did not receive any severance pay or pesangon at all.

Although Mr. DG accepted his fate, nevertheless being laid off from his job came as a shock, and from hereon life became a very heavy burden for him. Previously, with his own salary of Rp. 600,000 and his wife's salary (she is a junior high school teacher and a graduate from an IKIP, a Teachers' Training College), his family was considerably well off. They could manage to meet their basic and secondary needs, including paying for the children's school expenses. They could even afford to buy a house, and were never late in meeting the mortgage repayments. Occasionally he was even able to send some money to his in-laws.

Now, with no job or fixed source of income, it is hard for Mr. DG to cope with the future. His wife's salary is insufficient to support the family, so he is prepared to do any work as long as it pays, such as providing legal advice to neighbours. Meanwhile he is still looking for a new job, sending off application letters, personally visiting companies advertising job vacancies, and trying to keep himself informed about job opportunities from his friends.

Apparently Mr. DG is now suffering from depression. During the interview his face frequently went blank and his attention was not focussed. Most of his answers indicated his agitated mental condition, reflecting the social and psychological burden of the previous 12 months. He is now over 40 years old, and for the last two months he had received no income at all, while the family's needs and the children's school expenses keep on increasing. At the time of this interview with SMERU his mortgage was already 3

Pak DG adalah Sarjana Hukum lulusan Universitas Islam Bandung (UNISBA) tahun 1987 yang bekerja di suatu perusahaan pengembang. Bapak dua orang anak ini menjadi S-PHK pada bulan Januari 1999. Sebenarnya sejak akhir tahun 1997 perusahaannya telah melakukan sejumlah PHK, dimulai dari karyawan golongan rendah. Sebagai staf bidang legal Pak DG termasuk kelompok karyawan terakhir yang terkena PHK. Ironisnya, kelompok ini tidak menerima pesangon sama sekali.

Meskipun Pak DG pasrah menerima nasib, namun baginya PHK ini adalah bencana yang datang menyergap. Sejak itu beban hidup terasa menjadi sangat berat. Sebelum PHK, dengan gaji Rp. 600 ribu ditambah penghasilan istrinya (guru SLTP lulusan IKIP Bandung) keluarganya dapat hidup layak. Kebutuhan pokok maupun kebutuhan sekunder keluarga, termasuk biaya pendidikan untuk anak, dapat terpenuhi. Mereka bahkan mampu membeli rumah, dan cicilannya selalu dibayar tepat waktu. Sesekali ia dapat mengirimkan uang untuk mertuanya.

Kini, tanpa pekerjaan atau penghasilan tetap, sulit baginya menghadapi masa depan. Dari pendapatan istrinya saja tidak mungkin kebutuhan keluarga terpenuhi, sehingga ia bersedia bekerja apa saja asalkan menghasilkan uang, misalnya memberikan jasa pengurusan dokumen resmi. Sementara itu ia masih terus mencari pekerjaan baru, mengirim surat lamaran, datang langsung ke perusahaan yang membuka lowongan kerja, serta mengikuti informasi lapangan kerja dari teman.

Tampak jelas bahwa Pak DG mengalami stres berat. Selama wawancara tatapannya kosong dan menerawang jauh. Jawaban-jawaban yang diberikan sering galau, mencerminkan beban tekanan sosial dan psikologis selama 12 bulan terakhir ini. Usianya sudah 40 tahun lebih, dan selama 2 bulan terakhir ini ia tidak mempunyai penghasilan apapun sementara kebutuhan rumah tangga dan biaya pendidikan anak terus membung. Pada saat wawancara dengan SMERU cicilan kredit rumahnya sudah 3 bulan

months in arrears. This is a snapshot of Mr. DG's grim life, one without any signs of assurance about the future.

■ Pamadi Wibowo and Akhmadi

menunggak. Ini adalah gambaran kehidupan muram Pak DG yang tidak mempunyai kepastian mengenai masa depan. ■

## Profil Seorang Wirausaha Baru

### Profile of a New Entrepreneur

After graduating from the Borobudur University, Jakarta, S (30 years) worked as a civil servant at the Directorate General of Rural Development, Ministry of Internal Affairs. After working for two years, the bureaucratic working environment in this office drove him to resign and he began working for a contractor. Unfortunately, because of the economic crisis the company went bankrupt, and S had to resign with a small amount of pesangon.

S had been jobless for three months before he decided to return to his hometown to marry and help his mother selling vegetables in Medan. From the local newspaper he read about P3T, a program designed by the Ministry of Labor to assist unemployed tertiary graduates to become entrepreneurs. This program offered three packages: ceramics, jewelry and gem-stone workshops, each attended by 20 participants. S chose ceramics and finished the program as one of the best participants.

After the training S opened a small ceramics workshop with five other program participants. Together they collected Rp. 9 million (Rp. 1.5 million per person) in financial assistance from the P3T program. To help them get started, the training coordinator let his group use one section of its workshop area. Because the business did not turn out well, his friends withdrew their shares. However, instead of giving up, S recruited five new employees and rented a ruko (rumah-toko, a two-story building consisting of a shop area downstairs and a residence upstairs) to sell his products. He had to borrow Rp. 6 million from his mother to pay two years' rent.

S is quite optimistic about his business although he is still struggling to succeed. On average his employees are receiving Rp. 50,000/week. His products range from Rp. 500 per item (for wedding souvenirs) to Rp. 1.5 million (a dressing table and chair unit). His first significant sale of nearly Rp. 5 million was in December 1999.

Currently S is still looking for additional capital to buy a mixer and build a kiln that will cost him Rp. 15 - Rp. 20 million. They are still mixing the clay and sieving the sand manually, and he only has a semi-permanent kiln that has exploded several times when the temperature was too high, damaging the produce. As for the potential market, he believes that his business has a future, especially if he could open an outlet in Prapat by Lake Toba where there are many tourists who visit the area. ■ Hastuti and Wawan

Setelah lulus dari Universitas Borobudur, Jakarta, Pak S (30 tahun) menjadi pegawai negeri di Ditjen Bangda, Depdagri. Karena tidak menyukai suasana kerja birokratis, setelah dua tahun ia berhenti dan pindah ke perusahaan kontraktor. Namun malang, krisis menyebabkan perusahaan tersebut bangkrut, dan Pak S terpaksa keluar dengan pesangon sekadarnya.

Setelah menganggur 3 bulan, ia pulang kampung untuk menikah dan membantu ibunya berjualan sayur ke kota Medan. Dari koran daerah ia membaca tentang Program P3T (Proyek Penanggulangan Penganggur Pekerja Terampil) Depnaker yang menyelenggarakan program pelatihan bagi para penganggur agar menjadi wirausahawan. Program ini menawarkan 3 paket: kerajinan keramik, perhiasan dan batu mulia. Masing-masing diikuti oleh 20 peserta. Pak S memilih pelatihan di bidang kerajinan keramik, dan lulus sebagai salah seorang peserta terbaik.

Usai pelatihan Pak S membuka workshop kerajinan keramik dengan 5 orang peserta lainnya. Bersamaan mereka menghimpun dana bantuan dari Program P3T sebesar Rp. 9 juta (Rp. 1,5 juta per orang). Penyelenggara pelatihan meminjamkan sebagian tempatnya untuk lokasi usaha. Karena usahanya kurang lancar, kelima temannya mengundurkan diri dengan menarik kembali modalnya masing-masing. Tetapi Pak S tetap gigih melanjutkan usahanya dengan mengajak 5 orang teman lainnya sebagai karyawan. Untuk memasarkan produknya ia mengontrak sebuah ruko (rumah-toko). Sewa ruko Rp. 6 juta untuk 2 tahun dipinjam dari ibunya.

Pak S cukup optimis dengan usahanya walaupun belum berkembang dengan memuaskan. Rata-rata karyawannya menerima upah Rp. 50 ribu/minggu. Produksi keramik Pak S dijual mulai dari harga Rp. 500 per buah (untuk souvenir penganten) hingga Rp. 1,5 juta (meja rias dengan kursi, terbuat dari keramik). Hasil penjualan terbesar (mencapai sekitar Rp. 5 juta) baru dialami bulan Desember 1999 lalu.

Saat ini Pak S masih berusaha mendapat modal tambahan untuk membeli mesin pengaduk tanah liat (mollen) dan membuat tungku pembakaran tahan api yang membutuhkan biaya sekitar Rp. 15 - Rp. 20 juta. Hingga saat ini, pencampuran dan penyaringan bahan tanah liat masih dilakukan dengan tenaga manusia, dan ia hanya mempunyai tungku pembakaran semi permanen yang sering meledak, dan hancur apabila apinya terlalu tinggi sehingga



sering merusak bahan keramik yang sedang dibakar. Dari segi pemasaran Pak S yakin usahanya memiliki prospek cerah, apalagi jika ia bisa membuka outlet di Prapat, di tepi Danau Toba yang ramai dikunjungi wisatawan. ■

## Profil Seorang S-PHK yang Berhasil Melakukan Alih Profesi A Successful Retrenched Worker after Switching to a New Profession

Mrs. S (36 years) is the former Head of the Operations Division in a private bank who was retrenched in 1998. Her husband, also working in a bank, was retrenched later in 1999.

After losing her job, Mrs. S stayed at home for several months, taking care of her two children and managing her private contracting company that had also been hard hit by the crisis. She had to use Rp. 50 million from her pesangon to provide fresh capital. Occasionally, she would also visit her hair salon currently supervised by her sister. (She had started these two businesses when she was still working in the bank). Despite the difficulties of the crisis, Mrs. S continued to look for information about other business opportunities from her old friends and former bank clients.

She learned from a friend that the insurance business promised a relatively high income, much larger than she expected. After accompanying her friend to meet some prospective clients, Mrs. S decided that this was not a difficult business, and if successful the profits would be considerable. So in April 1999 Mrs. S began selling insurance policies to her former colleagues and bank clients. Sure enough, she found that it was quite easy to locate policy buyers. From the commissions she received on each of the policies she sold, Mrs. S bought a Kijang station wagon and a sedan. She also received as a bonus a trip to Jakarta with her husband. In March 2000 she went overseas to Hawaii for a holiday.

Mrs. S has realized that there are many other kinds of jobs which are more interesting than banking. Besides, she is now able to decide her own working hours to avoid neglecting her daily household chores. As active woman, Mrs. S could not pass up any new business opportunities. In October 1999 she established a Limited Partnership company with some friends, supplying basic foodstuffs (sembako) to supermarkets and wholesalers. One of these supermarket directors is an old friend. She hired three staff and seven wage laborers. The prospects of this new business venture are quite good. All she required was some initial capital and proof that she is a reliable and trustworthy supplier.

Mrs. S has now decided that other professions can be very challenging, and they also give better rewards. Her motto is: there are always opportunities for new jobs and higher income as long as we can rise to the challenge and deliver service to the best of our ability. Meanwhile, her husband, also a hard worker, is in the

Ibu S (36 tahun) adalah mantan kepala bagian operasional di bank swasta yang terPHK pada tahun 1998. Suaminya yang juga karyawan bank menyusul mengambil paket PHK pada tahun 1999.

Setelah diPHK, Ibu S istirahat beberapa bulan, mengurus ke dua anaknya dan usaha kontraktornya yang juga sempat terlibas krisis. Ia harus menyuntik modal Rp. 50 juta yang diambil dari uang pesangonnya. Kadang-kadang dia juga mengunjungi salonnya yang dikelola oleh saudara perempuannya. Kedua usaha ini didirikan ketika ia masih bekerja di bank. Walaupun dilanda kesulitan karena krisis, Ibu S masih terus mencari informasi mengenai kesempatan usaha lain, terutama dari teman-teman lama dan nasabah banknya.

Dari kenalannya ia mengetahui bahwa usaha di bidang asuransi memberikan penghasilan cukup besar, jauh lebih besar dari perkiraannya. Saat menemani temannya menemui calon nasabah ia menyimpulkan bahwa pekerjaan tersebut tidak sulit. Jika berhasil akan memberi keuntungan berlipat ganda. Mulai April 1999 Ibu S mencoba menawarkan asuransi ke teman semasa bekerja di bank atau bekas nasabahnya. Ternyata dengan mudah Ibu S mendapat nasabah asuransi. Dari keuntungan dari 35% dari besarnya premi pertama yang dibayar peserta asuransi, Ibu S mampu membeli 2 buah mobil (mobil Kijang dan Sedan). Ia memperoleh bonus jalan-jalan ke Jakarta bersama suaminya. Pada bulan Maret yang lalu ia ke luar negeri, ke Hawaii untuk liburan.

Ibu S baru menyadari bahwa ada banyak pekerjaan yang lebih menarik daripada bekerja di bank. Selain itu, ia dapat mengatur waktu kerjanya sendiri sehingga tugas rumah tangga tidak terbengkalai. Sebagai sosok yang aktif, Ibu S terus mencari peluang. Pada bulan Oktober 1999 bersama teman-temannya ia mendirikan sebuah CV, menyalurkan bahan-bahan kebutuhan pokok ke supermarket dan penjual grosir. Salah seorang direktur dari supermarket tersebut adalah kawan lamanya. Ia mempunyai 3 staf dan 7 orang tenaga harian. Prospek usaha baru ini ternyata cukup cerah. Yang diperlukan adalah modal awal dan bukti bahwa ia adalah pemasok bahan yang dapat diandalkan dan dipercaya.

Kini Ibu S tahu bahwa profesi lainnya bisa sangat menantang, sekaligus memberi imbalan penghasilan lebih baik. Pedomannya adalah: peluang memperoleh pekerjaan baru dengan penghasilan lebih besar

process of establishing a Foundation for Post-Graduate Continuing Education ■ Sri Budiyati and Musriyadi Nabiu

selalu terbuka luas sepanjang kita berani menghadapi setiap tantangan dan mampu melaksanakan mandat kepercayaan orang lain sebaik mungkin. Sementara itu suaminya yang juga pekerja keras sedang merintis pendirian Yayasan untuk Program Studi Kelanjutan Paska Sarjana. ■

## Profil Seorang S-PHK yang Belum Berhasil An Unsuccessful Retrenched Tertiary Graduate Worker

Mr. Y, a graduate from a public university in Bandung, had been working in IPTN, the well-known aeroplane manufacturing company in Bandung, since 1983. He attended two on-the-job training courses in Germany and had held different positions in several divisions and directorates within the company. However, following the economic crisis in 1997, because the division where he was working was not the core business of IPTN, he was offered early retirement. Mr. Y accepted the offer and received a pesangon of Rp. 15 million for 14 years of service.

Now on his own, he used his pesangon to start an agrobusiness venture with friends in Garut. They leased 0.5 hectare of land for 5 years to grow potatoes, tomatoes, green beans, and other vegetables. One farmer and several wage laborers were hired to take care of the plot, while he worked as the supervisor. The first harvest was good and profitable, but later on in early 2000 they had to cease operations because of a fall in the price of agrobusiness commodities. The price of tomatoes, for example, fell from a previous high of Rp. 3,000 to Rp. 400/kg at the end of 1998.

When the P3T Program was launched, Mr. Y registered himself and was enrolled in the Productive Economic Division. He was directed to attend a workshop about making yogurt. At that time he wondered why an aeroplane industry ex-employee like himself had to choose this type of business. Nevertheless, he did his best. Using his own motorcycle, he began to sell yogurt to schools. His new business went quite well for six months, and although small, it was quite profitable. But when the rainy season arrived sales slumped and he had to abandon this business. He then worked as an instructor in a workplace safety program, teaching technicians from the State Electricity Company (PLN) in Saguling, West Java. In fact, he was hoping to work with his brother as one of PLN's sub-contractors in electricity installation, but unfortunately no projects were available.

For the previous four months when interviewed he had received no income at all. His wife, a high school teacher and a graduate from an IKIP (Teachers' Training College), is now the family's backbone. Mr. Y is very resolute in facing his misfortune, but nevertheless this year has been a very hard time for him. ■ Pamadi Wibowo and Akhmadi

Pak Y lulus dari sebuah perguruan tinggi negeri di Bandung, kemudian bekerja di IPTN sejak 1983. Ia sudah mengikuti dua kali on the job training di Jerman dan sudah ditugaskan di beberapa divisi dan direktorat di lingkungan IPTN. Karena tempat kerjanya bukan merupakan core business IPTN, maka ketika pada tahun 1997 ditawarkan untuk mengundurkan diri, Pak Y menyetujuinya. Ia memperoleh pesangon sekitar Rp. 15 juta untuk masa kerja 14 tahun.

Uang pesangonnya digunakan untuk merintis usaha agrobisnis di Garut bersama teman-temannya, dengan mengontrak tanah 0,5 hektar selama 5 tahun. Lahan tersebut ditanami kentang, tomat, buncis dll., dikerjakan oleh seorang petani dibantu buruh harian. Ia sendiri sebagai pengawas. Panen pertama cukup menguntungkan, tetapi pada awal tahun 2000 usaha ini berhenti karena harga beberapa komoditi agrobisnis jatuh. Misalnya, harga tomat merosot dari Rp. 3.000 menjadi Rp. 400/kg pada akhir tahun 1998.

Ketika ada tawaran mengikuti Program P3T dari Depnaker, Pak Y ikut mendaftar, dan diterima di bagian LEP (Lembaga Ekonomi Produktif). Ia diarahkan untuk mengambil keterampilan membuat yogurt walaupun bertanya-tanya dalam hati: "Kenapa saya dari IPTN disarankan membuat yogurt?" Sekalipun demikian, usaha ini ditekuni juga. Dengan sepeda motornya ia mulai menjual yogurt ke sekolah-sekolah. Usaha ini berjalan selama kurang lebih 6 bulan dan sekalipun sedikit cukup memberi keuntungan baginya. Tetapi ketika musim hujan tiba usahanya terpaksa terhenti. Ia kemudian beralih menjadi pengajar di suatu konsultan keselamatan kerja, mendidik teknisi PLN di Saguling, Jawa Barat. Sebenarnya ia ingin merintis kerjasama dengan adiknya untuk mengerjakan pekerjaan instalasi listrik PLN (sub kontrak dari PLN), namun ternyata di PLN sendiri sedang tidak ada pekerjaan.

Saat ini Pak Y dalam kondisi cukup sulit karena sudah empat bulan tidak mempunyai penghasilan. Isterinya yang lulusan IKIP dan mengajar di SMA kini menjadi tulang punggung keluarga. Pak Y nampak tegar dalam menghadapi kemalangannya ini, tetapi bagaimanapun juga tahun ini adalah masa yang sangat sulit baginya. ■

# Dinamika Penerima Manfaat Program JPS OPK dan Padat Karya

## Dynamic Benefit Incidence of OPK and Padat Karya in the JPS Program

As a result of the economic crisis, there were several new programs launched, widely known as “JPS” (Jaring Pengaman Sosial or Social Safety Net Program)<sup>1</sup>. This note is not a comprehensive evaluation of the entire range of programs or even a comprehensive picture of the implementation of the two programs we focus on. Instead, we only examine the dynamic targeting of two JPS programs, i.e. “OPK” (Operasi Pasar Khusus or special market operation) - a program providing subsidized rice to targeted households - and “employment creation programs” (which were a collection of many different programs operated by different ministries).

### Official Targeting Criteria and Observations

These two JPS programs use different targeting methods. Household eligibility for the OPK program is based on the Family Planning Agency (BKKBN) list of households by “welfare” status. In this classification, households are grouped into four levels of socio-economic status: ‘pre-prosperous families’ (“keluarga pra-sejahtera” or KPS), ‘prosperous families levels I, II, and III’ (“keluarga sejahtera” or KS I, KS II, and KS III) based on a range of variables (food consumption, material of the house floor, type of health care services, ownership of changes of clothing, religious practices, etc.) as assessed by local BKKBN extension workers.

In practice the targeting mechanism is not always implemented as specified in the guidelines. BULOG (the National Logistics Agency) decides the amounts of rice available to villages at the Dolog (Logistics Depot) and the Sub-Dolog offices based on the eligibility lists, but the actual distribution of the rice to households is carried out by local officials. Numerous field visits found that in some areas local decision-makers felt pressure from communities to change the distribution of rice from the designated “eligible” households to include other households which were deemed equally deserving, or even to extend coverage to the entire community. A commonly stated argument was that since all the community was expected to contribute to various community endeavors such as gotong royong or “self-help”, all should benefit equally from the “windfall” assistance from the central government. In many cases the rice was divided up equally among all households. In such cases, KPS and KS I households received less rice than the program guidelines stipulated, and some rice was also received by households with higher living

Dampak krisis ekonomi mendorong Pemerintah Indonesia untuk meluncurkan beberapa program baru yang dikenal sebagai Program Jaring Pengaman Sosial (JPS)<sup>1</sup>. Artikel ini tidak dimaksudkan sebagai suatu evaluasi menyeluruh mengenai semua program JPS, juga tidak untuk memberikan gambaran lengkap mengenai pelaksanaan dua program JPS yang kami bahas ini. Akan tetapi, kami hanya akan menyoroti dinamika dalam penetapan sasaran dua program JPS, yaitu OPK (Operasi Pasar Khusus) - program pengadaan beras bersubsidi - dan program padat karya/penciptaan lapangan kerja.

### Kriteria Sasaran Program dan Pengamatan

Kedua program JPS ini menggunakan metoda penentuan sasaran yang berbeda. Keluarga yang berhak menerima Program OPK ditetapkan berdasarkan daftar dari BKKBN menurut status “kesejahteraan keluarga” yang bersangkutan. Menurut kategori ini keluarga dikelompokkan dalam 4 tingkat status sosial-ekonomi, yaitu: Keluarga Pra Sejahtera atau KPS, Keluarga Sejahtera I, II, III, atau KS I, KS II dan KS III berdasarkan sejumlah indikator (antara lain: pola konsumsi makanan, lantai rumah, jenis layanan kesehatan yang digunakan, pemilikan pakaian pengganti, praktek agama, dsb) sebagaimana dinilai oleh Kader BKKBN.

Dalam kenyataan, mekanisme penetapan sasaran tidak selalu dilaksanakan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan. BULOG menetapkan jumlah bantuan beras untuk desa-desa di tingkat Depot Logistik (Dolog) dan Sub-Dolog berdasarkan daftar keluarga yang berhak menerima, namun pembagian beras ke masing-masing rumah tangga dilaksanakan oleh aparat setempat. Berbagai kunjungan lapangan telah mencatat bahwa di beberapa wilayah para pembuat keputusan setempat merasakan adanya tekanan dari masyarakat agar mengubah cara pembagian beras, yaitu: yang semula hanya dibagikan kepada keluarga yang dianggap berhak menerima kini diubah menjadi dibagikan kepada keluarga-keluarga lainnya yang dianggap juga patut menerima, bahkan kadang-kadang agar mencakup seluruh lapisan masyarakat. Alasan yang sering diajukan mengenai usulan ini adalah bahwa hingga saat ini seluruh masyarakat selalu diminta agar turut serta dalam berbagai kegiatan masyarakat seperti kegiatan gotong-royong atau swadaya masyarakat, karena itu seharusnya semua mendapat manfaat yang sama dari kucuran bantuan pemerintah pusat. Dalam banyak kasus bantuan beras dibagi sama rata di antara warga

standards.

The other JPS Program we examine is not a single program but a large set of activities under the name of Padat Karya (which means, as an adjective, 'labor intensive'). In accordance with the urban nature of the crisis, the initial geographic targets for the first round of "crash" programs in FY 1997/98 were directed to urban areas and some rural areas which experienced harvest failures.

Following these 'crash' programs in FY 1998/99 there was a proliferation of Padat Karya programs and there were more than a dozen different programs which fell into the 'employment creation' category. These programs can be classified into four types:

- on-going investment and infrastructure projects which were redesigned into more labor intensive type projects and modes of contracts;
- block grants to local communities. These funds were directed to poorer areas, and had 'menus' for the utilization of the funds that included the possibility of public works with a labor creation effect;
- special labor intensive works carried out by sectoral ministries (e.g. retraining of laid-off workers carried out by the Ministry of Manpower); and
- 'food for work' programs, typically launched by international donors and NGOs in the drought-stricken areas.

Unlike the OPK, this collection of padat karya programs was quite diverse. Although specific programs were targeted to areas (e.g. drought areas), lack of coordination meant there was little or no systematic geographic targeting of the set of overall programs. Within programs there were a variety of differences about the desired characteristics of intended participants, but typically the beneficiaries were not chosen according to any fixed administrative criteria. Hence, to a certain extent there was targeting, although it was primarily through self-selection. Only those who were willing to work were able to receive the benefit. This self-selection mechanism has the advantage over administrative criteria of allowing individuals to choose to participate or not and creates the possibility of being more flexible to unobserved household shocks than administrative criteria.

In practice, however, there were several problems with the targeting. First, the programs were not rigorously held to a minimum wage, and in many cases the programs would raise wages (or would shorten daily working hours for the same wage) to attract workers. In some regions, the wage rate was set at a higher rate than the prevailing local wage rate, thus inducing those already working to switch or add jobs. Second, at least in some anecdotal reports, workers were not actually held to working. Field investigations uncovered evidence of "ghost workers,"

masyarakat. Akibatnya jumlah bantuan beras yang diterima oleh KPS dan KSI lebih sedikit dari yang ditentukan dalam juklak program, sementara keluarga dengan tingkat kehidupan yang lebih baik juga menerima bantuan beras.

Program JPS lainnya yang kami teliti bukan suatu program yang berdiri sendiri, tetapi merupakan sejumlah kegiatan dibawah payung Program Padat Karya. Pada awalnya, sesuai dengan sifat krisis perkotaan, target geografis putaran pertama program ini pada TA 1997/98 ditujukan ke wilayah perkotaan dan beberapa wilayah perdesaan yang mengalami kegagalan panen.

Setelah Crash Program pada TA 1998/99, Program Padat Karya ini dikembangkan dan ada lebih dari selusin jenis program yang masuk dalam kategori penciptaan lapangan kerja ini. Program-program tersebut dapat dibagi menurut 4 kelompok, yaitu:

- program-program proyek investasi dan infrastruktur yang sedang berlangsung kemudian dirancang kembali menjadi jenis program padat karya
- dana bantuan untuk masyarakat setempat. Dana-dana ini terutama ditujukan untuk wilayah-wilayah yang lebih miskin dan sudah mempunyai 'menu' dalam penggunaan dana, termasuk menyertakan kegiatan pekerjaan umum yang bersifat penciptaan lapangan kerja.
- pekerjaan padat karya khusus yang dilaksanakan oleh kementerian sektoral (mis: mempekerjakan pekerja ter-PHK oleh Departemen Tenaga Kerja;
- program-program pemberian bahan pangan sebagai pengganti tenaga kerja, biasanya dilaksanakan oleh donor internasional dan LSM di wilayah-wilayah yang terkena kemarau panjang.

Berbeda dengan OPK, Program Padat Karya sangat bervariasi. Meskipun program-program tertentu mempunyai sasaran wilayah tertentu (mis: daerah tandus), namun kurangnya koordinasi menunjukkan bahwa sasaran geografis secara sistematis dari keseluruhan program masih rendah atau belum ada sama sekali. Dalam program-program itu sendiri terdapat berbagai perbedaan mengenai kriteria sasaran penerima program yang dikehendaki, namun umumnya penerima program tidak dipilih berdasarkan kriteria administrasi tertentu. Karena itu, pada dasarnya penetapan sasaran adalah melalui pilihan sendiri. Hanya mereka yang bersedia bekerja yang akan menerima manfaat program. Mekanisme menentukan diri sendiri ini lebih baik daripada berdasarkan kriteria administrasi, karena memungkinkan seseorang memilih untuk berperan-serta atau tidak dan lebih fleksibel daripada kriteria administratif.

Namun dalam kenyataannya ada beberapa masalah yang berkaitan dengan pencapaian sasaran program.

who were on the pay roll for the day but not present on the site. Third, reports from the field also indicated other shortcomings in the selection of beneficiaries, such as favoritism in giving jobs to the close family and friends of local officials.

## Data

The data used in this study come from the 100 Village Survey (Survei Seratus Desa or SSD), which was sponsored by UNICEF and carried out by BPS. This study draws on data from three rounds: May 1997, August 1998, and December 1998. The December 1998 round of SSD had a module on respondent's awareness and participation in various JPS programs. The households were asked if they had "participated" in these programs during the period after August 31st 1998, so the recall period was roughly three months.

Data on JPS participation from the December 1998 round were combined with the expenditure data for the same households from the May 1997 and August 1998 rounds. JPS participation during the period of September to December 1998 can be related to the level of expenditures in May 1997 and August 1998 and the changes between those two periods. Since we use August 1998 expenditures, the benefits from the programs are not included in the total expenditures used in computing the changes in expenditures. Although the sample size in each round is fixed at 12,000 households, due to sample replacements there are only 6,200 households that can be identified as the same households interviewed in all three rounds.

## Findings

The results of participation in the two programs by quintiles of expenditures in 1997 and the change in expenditures between 1997 and 1998 are shown in Figure 1 for OPK and Figure 2 for the Padat Karya Program. In these figures, the slope towards the reader (from back to front along each column) is the degree of targeting with respect to 1997 levels of expenditure for those households which subsequently had an equivalent (quintile of) shock. The slope across the graph (left to right along the rows) is the targeting with respect to shock for households beginning at the same level. The overall targeting by levels and shock is the slope from back left corner (which is cell Q197-Q1Shock and is normalized to 1 in both graphs) to the front right corner.

Take the households who, before the crisis, were in the middle of the expenditure distribution, QIII97, and then examine how the shock to those household's expenditures affected their participation in the two JPS programs. The average receipt for sembako for those households in QIII97 was 40.1 percent. Those with the worst shock were only slightly more likely to receive sembako, with a participation rate of 42.4 percent (ratio of 1.06). Interestingly, those beginning in QIII97 with a slightly less severe shock (QIIShock

Pertama, program-program tersebut tidak dikaitkan dengan upah minimum secara ketat, dalam banyak kasus program menaikkan upah (atau mempersingkat jam kerja untuk upah yang sama) untuk menarik pekerja. Di beberapa daerah jumlah upah ditetapkan lebih tinggi daripada upah setempat yang berlaku, sehingga menyebabkan mereka yang sudah mempunyai pekerjaan pindah pekerjaan atau menambah sumber pendapatan. Kedua, setidaknya dalam bukti-bukti yang bersifat anekdot, dikatakan bahwa ada pekerja-pekerja yang sebenarnya tidak dipekerjakan. Penyelidikan lapangan menemukan bukti-bukti adanya 'pekerja fiktif' yang tercatat dalam daftar upah hari tersebut tetapi ternyata tidak ada di tempat. Ketiga, laporan dari lapangan juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan lainnya dalam penetapan penerima program, misalnya petugas setempat cenderung memberikan pekerjaan kepada keluarga terdekat dan kenalan.

## Data

Data studi ini diambil dari Survey Seratus Desa (SSD) yang didanai oleh UNICEF dan dilaksanakan oleh BPS. Studi ini menggunakan data dari 3 putaran: Mei 1997, Agustus 1998, dan Desember 1998. SSD putaran Desember 1998 mempunyai modul mengenai kesadaran dan partisipasi responden mengenai berbagai Program JPS. Responden ditanya apakah mereka telah ikut berperanserta dalam program-program JPS sejak 31 Agustus, 1998. Dengan demikian periode yang ditanyakan kurang lebih selama tiga bulan.

Data mengenai peran serta dalam Program JPS dari putaran Desember 1998 digabung dengan data pengeluaran keluarga dari rumah tangga yang sama pada putaran Mei 1997 dan Agustus 1998. Peran serta dalam Program JPS selama periode September hingga Desember 1998 dapat dikaitkan dengan tingkat pengeluaran selama Mei 1997 dan Agustus 1998 dan perubahan-perubahan diantara dua periode tersebut. Karena kami menggunakan data pengeluaran keluarga pada bulan Agustus 1998, maka manfaat-manfaat dari program tidak dimasukkan dalam pengeluaran total yang digunakan untuk menghitung adanya perubahan-perubahan dalam pengeluaran. Meskipun jumlah sampel dalam masing-masing putaran ditetapkan 12.000 rumah tangga, tetapi karena ada penggantian sampel maka hanya ada 6200 rumah tangga yang dapat diidentifikasi sebagai rumah tangga yang sama yang diwawancarai di semua 3 putaran diatas.

## Temuan-temuan

Hasil perhitungan mengenai peran serta dalam dua program menurut kuintil pengeluaran pada tahun 1997 dan perubahan pengeluaran antara tahun 1997 dan 1998 dapat dilihat pada Gambar 1 untuk OPK dan Gambar 2 untuk Program Padat Karya. Dalam kedua gambar tersebut aksis yang bergerak dari belakang menuju kedepan adalah derajat sasaran program menurut tingkat pengeluaran pada tahun

and QIIIShock) were actually more likely than those with the worst shock to receive sembako, with participation ratios relative to the average for the quintile of 1.20 and 1.11 respectively. Even those with the least shock (whose measured expenditures actually increased) were only moderately less likely to receive sembako than were the worst-affected households, so that the ratio of the worst to the least shock participation was only 1.58, i.e. the worst affected were only 58 percent more likely to receive sembako than the least affected group.

In contrast, in the Padat Karya Programs, those who began in the middle group in 1997 (QIII97) on average were less likely to participate than were the poorest (QI97), since 23.1 percent of QI97 participated versus only 9.4 percent of QIII97. This is sharper targeting based on 1997 than OPK, where the similar ratio is 0.7. What is even more striking is the extent to which a shock to expenditures affects the likelihood of padat karya participation, as those who began in the middle but suffered the worst quintile of shock (QIII97-QIShock) had a participation rate of 18.9 percent (almost as high as the QI97 average for poor households [QI97] of 23.1 percent). In contrast, those from the middle who experienced the strongest rise in expenditures (QIII97-QVShock) had a participation rate of only 5.3 percent. This implies that the worst hit were over 300 percent more likely to participate in Padat Karya Programs than the least hit.

These findings point out the implications of the different methods of targeting pursued by two of the most important JPS programs. We find strong evidence that OPK was targeted to the "permanently" poor but was not closely related to the "shock" in expenditures that households experienced. On the other hand, padat karya programs were targeted to both levels and shocks to expenditures. The key policy issue is the flexibility of the targeting criteria to respond to changes in household fortunes as events unfold.

These patterns of targeting are of course just one piece of the puzzle. In addition, administrative complexity, ability to protect program implementation from fraud and waste, and the costs of targeting, all must be considered. We do not address these issues here. When all of these are considered we believe that the analysis would show that the costs per dollar of benefits delivered to any poor recipient are actually much higher for an employment scheme than OPK in the current Indonesian context. Therefore, even though they may have better pattern of targeting, Padat Karya Programs are probably worse in other respects. From a practical point of view, some mix of the programs is likely to be the appropriate most choice. ■ Sudarno Sumarto, SMERU Data Analysis

1997. Aksis yang bergerak dari kiri ke kanan adalah sasaran program menurut tingkat perubahan pengeluaran antara tahun 1997 dan 1998.

Mari kita ambil contoh keluarga-keluarga yang sebelum krisis ekonomi berada di tengah-tengah distribusi pengeluaran (QIII97), dan kemudian kita pelajari bagaimana perubahan pengeluaran rumah-tangga mempengaruhi peran serta mereka dalam kedua Program JPS tersebut. Rata-rata penerimaan sembako keluarga yang masuk dalam QIII97 adalah 40,1 persen. Mereka yang sangat terpuruk oleh guncangan mempunyai kemungkinan yang sedikit lebih tinggi untuk menerima sembako, yaitu dengan tingkat partisipasi 42,4 persen (rasio 1,06). Yang menarik, mereka yang mulai dari QIII97 dan tidak terlalu terpuruk (QIIShock dan QIIIShock) sebenarnya adalah kelompok yang lebih mungkin menerima sembako dibandingkan dengan mereka yang sangat terpuruk, yaitu dengan perbandingan peran serta relatif terhadap rata-rata kuintil berturut-turut 1,20 dan 1,11. Bahkan mereka mengalami guncangan paling ringan (ketika dihitung ternyata pengeluaran mereka meningkat) hanya sedikit kurang mempunyai kemungkinan menerima sembako dibanding dengan keluarga yang sangat tergoncang, sehingga rasio peran serta kelompok yang paling parah tergoncang terhadap kelompok yang paling sedikit mengalami guncangan hanya 1,58. Artinya, mereka yang paling terpuruk hanya memiliki kemungkinan 58 persen lebih tinggi untuk menerima sembako dibanding mereka yang paling kurang terpuruk.

Sebaliknya, dalam Program Padat Karya mereka yang mulai dari kelompok tengah pada tahun 1997 (QIII97) rata-rata mempunyai kemungkin jauh lebih kecil untuk berperan serta dibanding dengan kelompok QI97 yang paling miskin, karena 23,1 persen dari QI97 ikut berpartisipasi dibanding dengan hanya sekitar 9,4 persen dari kelompok QIII97. Ini adalah penentuan sasaran yang lebih tajam daripada sasaran OPK berdasarkan perhitungan tahun 1997 dimana rasio yang sama adalah 0,7. Yang lebih menyolok adalah sejauh mana guncangan terhadap pengeluaran keluarga mempengaruhi kemungkinan ikut serta dalam Program Padat Karya, karena mereka yang mulai di tengah-tengah tetapi kemudian mengalami guncangan kuintil terparah (QIII97-QIShock) mempunyai tingkat partisipasi 18,9 persen (nyaris sama tingginya dengan rata-rata QI97 di kelompok keluarga miskin (QI97) yang 23,1 persen). Sementara itu, tingkat partisipasi kelompok yang di tengah yang mengalami perubahan terbaik dalam pengeluaran (QIII97-QVShock) hanya mempunyai tingkat peran serta 5,3 persen. Hal ini menunjukkan bahwa mereka yang sangat tergoncang mempunyai kemungkinan lebih dari 300 persen untuk berperanserta dalam Program Padat Karya dibanding dengan mereka yang paling sedikit tergoncang.

Temuan-temuan ini menunjukkan implikasi-implikasi dari berbagai metoda penentuan sasaran program yang digunakan oleh dua program utama JPS. Kami menemukan bukti kuat bahwa di satu pihak OPK ditargetkan untuk mereka yang miskin permanen,

Figure 1: Probability of Households Receiving Sembako in Cells By Initial (May 1997) Expenditures and Shock to Expenditures (May 1997 to August 1998)

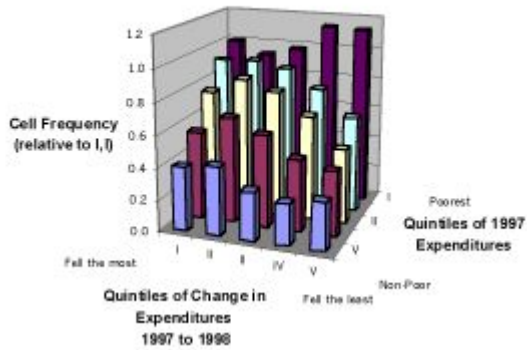
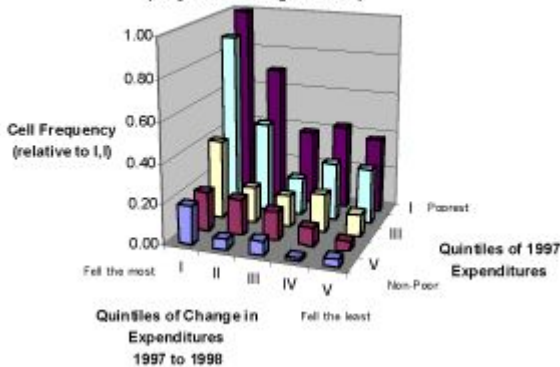


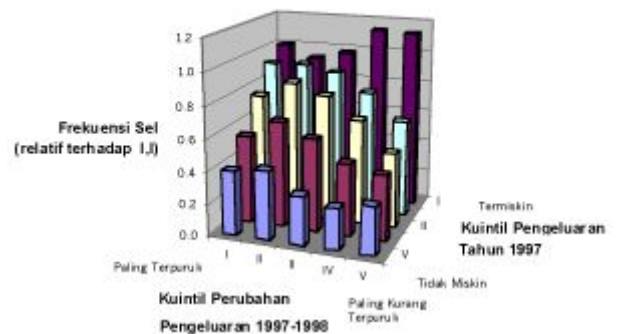
Figure 2: Probability of Households Participating in Padat Karya (May 1997) Expenditures and Shock to Expenditures (May 1997 to August 1998)



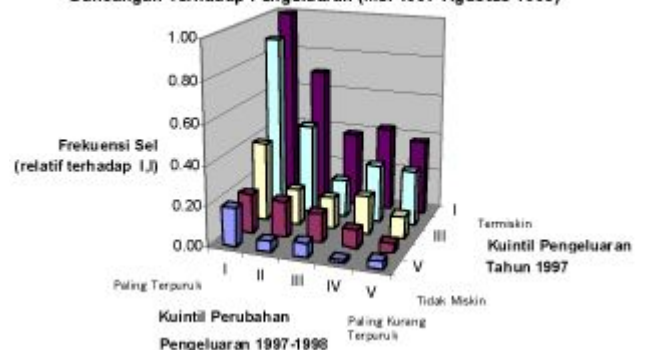
tetapi tidak terkait erat dengan perubahan pengeluaran rumah tangga yang dialami oleh keluarga. Di pihak lain, Program Padat Karya ditargetkan baik untuk tingkat maupun perubahan pengeluaran. Ini berarti bahwa kunci isu kebijakan adalah fleksibilitas penentuan kriteria sasaran untuk merespon perubahan keadaan keluarga ketika terjadi sesuatu.

Pola penetapan sasaran ini tentu saja hanyalah satu dari masalah yang harus dijawab. Disamping itu, kerumitan administrasi, kemampuan melindungi pelaksanaan program dari penyelewengan dan pemborosan, dan biaya penentuan sasaran, dll juga harus dipertimbangkan. Di sini kami tidak membahas hal-hal tersebut. Bila semuanya telah dipertimbangkan kami yakin analisa akan menunjukkan bahwa biaya per rupiah dari manfaat yang diterima oleh penerima program skema padat karya sesungguhnya lebih tinggi dibanding dengan biaya untuk program OPK dalam konteks Indonesia saat ini. Karena itu, walaupun Program Padat Karya mungkin mempunyai pola penetapan sasaran yang lebih baik, namun menurut dimensi-dimensi lainnya program ini mungkin saja lebih buruk. Untuk alasan praktis, kombinasi kedua program mungkin adalah pilihan yang lebih tepat. ■

Gambar 1: Probabilitas Keluarga yang Menerima Sembako dalam Sel Menurut Pengeluaran Keluarga (Mei 1997) dan Guncangan Terhadap Pengeluaran (Mei 1997-Agustus 1998)



Gambar 2: Probabilitas Keluarga yang Ikut Serta Dalam Program Padat Karya menurut Pengeluaran (Mei 1997) dan Guncangan Terhadap Pengeluaran (Mei 1997-Agustus 1998)



<sup>1</sup> The programs were intended to help protect the traditionally poor and newly poor suffering from the crisis in four areas: (a) ensuring the availability of food at affordable prices for the poor, (b) supplementing purchasing power among poor households through employment creation, (c) preserving access of the poor to critical social services such as health and education, and (d) sustaining local economic activity through regional block grant programs and

## extension of small scale credit.

<sup>1</sup> Tujuan Program JPS adalah untuk melindungi mereka yang sejak semula miskin dan kelompok miskin baru akibat krisis moneter melalui bantuan di empat bidang: (a) pengadaan bahan pangan yang terjangkau daya beli masyarakat; (b) meningkatkan daya beli masyarakat miskin dengan menciptakan lapangan kerja; (c) penyediaan akses layanan sosial penting, misalnya di bidang kesehatan dan pendidikan, dan (d) mempertahankan kegiatan ekonomi melalui program hibah daerah dan pengadaan kredit skala kecil.



## Riset SMERU: Seputar Desentralisasi dan Otonomi Daerah SMERU Research on Decentralization and Regional Autonomy

The Indonesian government's current plan of regional autonomy represents the most sweeping set of changes in the structure of government and administration since independence. Nowadays there is no shortage of newsworthy issues in Indonesia, and so despite the significance of regional autonomy the press has been largely preoccupied with other matters, thus allowing the preparations for decentralization to proceed as a kind of 'silent revolution'.

Decentralization or regional autonomy is based on the notion that the central government delegates its tasks and functions to the lower levels of government. This is indeed what the government has in store, so that the regions and resource-rich areas may receive a greater share of profits from the exploitation of their resources. However, there is still much debate about whether the government should transfer most of its functions to the provinces or kabupaten/kota. Many people are unaware that the type of decentralization being proposed is largely an expenditure decentralization (greater freedom in how the money is to be spent by the local governments), not a revenue decentralization. The central government will retain most of its revenue collection power, which means that the regions still have little recourse for revenue generation.

The nuts and bolts issues of decentralization are complex, and the current implementation schedule is widely perceived as being rushed. Some of the issues faced by the kabupaten/kota governments are internal restructuring, massive transfers of personnel, the management of budgets and increased accountability. If managed well, decentralization has the potential to result in better service delivery by the local governments to their constituencies, and will also result in a greater level of community participation in local level politics. Furthermore, decentralization could satisfy some of those regions which have been pressing to receive a fair deal from the center and hence strengthen national unity.

If managed badly, decentralization will disrupt delivery of essential services such as in health and education. Furthermore, poor management of new responsibilities (for example in agriculture, land issues, the environment, transport, employment, and trade and industry) will have a negative impact on many people. The poor will be the hardest hit by disruptions in the delivery of essential services. This is the very reason why evaluating the success of decentralization has become one of SMERU's top

Pelaksanaan kebijaksanaan baru tentang otonomi daerah akan mengubah struktur dan administrasi pemerintahan secara paling menyeluruh sejak Indonesia merdeka. Saat ini Indonesia sedang tidak kekurangan berita hangat, karena itu sekalipun isu otonomi ini penting, namun media press lebih sibuk dengan isu hangat lainnya, sehingga persiapan desentralisasi berjalan bak "revolusi diam-diam".

Desentralisasi dan otonomi daerah adalah suatu konsep dimana pemerintah pusat melimpahkan berbagai tugas dan fungsi kepada pemerintah daerah. Sesungguhnya, pemerintah telah menyepakati agar daerah yang kaya sumber daya alam dapat memperoleh bagi hasil lebih besar atas pelayanannya. Namun, masih diperdebatkan apakah pusat harus memindahkan sebagian besar fungsinya kepada propinsi atau kabupaten/kota. Banyak yang belum menyadari bahwa otonomi yang diberikan baru di bidang pembelanjaan (kebebasan lebih besar dalam menentukan penggunaan dana oleh daerah), bukan desentralisasi penerimaan. Pemerintah pusat tetap memegang kekuasaan mengumpulkan penerimaan negara dari sumber-sumber yang potensial. Artinya, daerah tidak mempunyai banyak jalan untuk meningkatkan pendapatannya.

Isu desentralisasi memang kompleks, karena itu banyak orang beranggapan bahwa jadwal pelaksanaannya terlalu dipaksakan. Tugas besar yang dihadapi pemerintah daerah, antara lain adalah restrukturisasi internal, pemindahan personil besar-besaran, pengelolaan pembiayaan, dan akuntabilitas yang makin meningkat. Apabila dikelola dengan baik, desentralisasi diyakini mampu mendorong perbaikan pelayanan masyarakat, di samping memberi kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi lebih luas dalam kancah politik di daerah. Lebih lanjut, desentralisasi akan meyakinkan beberapa daerah yang menuntut agar mereka menerima pembagian yang lebih adil dari pusat, dan karena itu dapat memperkuat kesatuan bangsa.

Sebaliknya, apabila pengelolaannya kurang hati-hati, desentralisasi justru dapat memperburuk pelayanan dasar, seperti kesehatan dan pendidikan. Lebih lanjut, manajemen daerah yang buruk atas berbagai tanggungjawab baru (misalnya di bidang pertanian, peternakan, lingkungan, transportasi, ketenagakerjaan, dan perdagangan serta perindustrian) akan berdampak negatif terhadap masyarakat luas. Kemungkinan terjadinya kekacauan dalam pelayanan dasar yang akan membuat penduduk miskin makin terpuruk, telah mendorong

priorities.

In April SMERU's Decentralization and Regional Autonomy Team started a field study on the preparations and expectations for decentralization in Kota Sukabumi, West Java. Between April 2000 and April 2001 SMERU will study a total of 12 kabupaten/kota to locate potential problems before they become real problems. After implementation begins the SMERU team will also develop an instrument to test the performance of local government on service delivery. This survey will be carried out over three years starting May 2001 and it will be a critical barometer of local government performance in the delivery of essential services.

In May the results of the pilot study in Kota Sukabumi appeared in a draft report. Subsequent reports will be available as the field surveys are completed. For details of the study, please contact the Decentralization and Regional Autonomy Team, SMERU, phone: 021-3141224, 021-3904642, fax: 021-3924659, e-mail: [otonomi-team@egroups.com](mailto:otonomi-team@egroups.com). ■  
**Syaikhu Usman**

SMERU berusaha mengevaluasi suksesnya desentralisasi sebagai prioritas kerja utama.

Pada bulan April 2000, Tim Desentralisasi dan Otonomi Daerah SMERU melakukan kunjungan lapangan ke Kota Sukabumi, Jawa Barat untuk mengkaji persiapan dan harapan daerah mengenai kebijaksanaan baru ini. Mulai bulan April 2000 sampai April 2001 SMERU akan melakukan kajian di 12 kabupaten/kota untuk menengarai persoalan potensial sebelum menjadi masalah nyata. Di samping itu, Tim akan mengembangkan suatu instrumen untuk mengukur kinerja pemerintah daerah dalam pelayanan publik. Pengukuran ini akan dilakukan selama tiga tahun, mulai Mei 2001, dan instrumen tersebut akan menjadi alat pengukur pelayanan dasar yang penting dan kritis di tingkat lokal.

Laporan hasil percobaan di Kota Sukabumi diselesaikan pada akhir Mei 2000. Laporan-laporan berikutnya akan diterbitkan setiap bulan. Bagi yang berminat dapat memperolehnya di kantor kami. Mengenai rincian studi ini, hubungi Tim Desentralisasi dan Otonomi Daerah SMERU, telepon: 021-3141224; 021-390642; faks: 021-3924659, e-mail: [otonomi-team@egroups.com](mailto:otonomi-team@egroups.com). ■