



MASALAH TATA KELOLA PEMERINTAHAN DI INDONESIA

THE PROBLEM OF GOVERNANCE IN INDONESIA

It is public knowledge that bad governance is a serious problem in Indonesia. For about a decade or so, the country has always ranked highly on the list of the most corrupt countries in the world. Prior to the onset of the economic crisis in mid-1997, the problem of governance was apparent, but it was mostly ignored. High economic growth then was enough for most people to compensate the losses and inefficiencies due to bad governance. This edition highlights problems encountered by local governments in implementing good governance.



.....to page 3

Sudah menjadi rahasia umum bahwa tata kelola pemerintahan yang buruk adalah masalah yang serius di Indonesia. Selama kurang lebih satu dekade, Indonesia selalu mendapat peringkat tinggi dalam daftar negara yang paling korup di dunia. Sebelum terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan 1997, masalah tata kelola pemerintahan telah mengemuka, namun secara umum diabaikan. Bagi kebanyakan orang, pertumbuhan ekonomi yang tinggi pada masa sebelum krisis tampaknya sudah cukup untuk mengkompensasikan kerugian dan inefisiensi yang terjadi akibat tata kelola pemerintahan yang buruk. Edisi ini mengangkat masalah-masalah yang dihadapi pemerintah daerah dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik.

ke halaman 3.....

FROM THE EDITOR

2

FOCUS ON

3

Governance and Poverty Reduction at the Local Level:
Evidence from Newly Decentralized Indonesia

FROM THE FIELD

7

- The Business Climate in a Post-conflict Region: The Case of North Maluku
- Operational Funds for Public Primary Schools
- The Problem of Agriculture Extension in the Regional Autonomy Era

AND THE DATA SAYS

17

Basic Health Service Delivery at *Puskesmas* as an Indicator of
Good Governance at the Local Level

OPINION

23

A Study of Deconcentration in Indonesia in the Decentralization Era

NEWS FROM NGOS

34

IPD Supports the Drafting of Participatory Village Regulations

DARI EDITOR

2

FOKUSKAJIAN

3

Tata Kelola Pemerintahan dan Penanggulangan Kemiskinan di
Tingkat Lokal: Bukti-bukti Awal Desentralisasi di Indonesia

DARI LAPANGAN

7

- *Iklim Dunia Usaha di Daerah Pasca Konflik: Kasus Propinsi Maluku Utara*
- *Dana Operasional Sekolah Dasar Negeri*
- *Persoalan Penyuluhan Pertanian di Era Otonomi Daerah*

DATA BERKATA

17

Layanan Kesehatan Dasar di *Puskemas* sebagai Indikator Tata Kelola
Pemerintahan yang Baik di Tingkat Lokal

OPINI

23

Kajian Pelaksanaan Dekonsentrasi di Indonesia pada Era Desentralisasi

KABAR DARI LSM

34

IPD Mendorong Penyusunan Peraturan Desa secara Partisipatif

Dear Readers,

Good governance is an important aspect of the implementation of regional autonomy. Experts are of the opinion that decentralization can support good governance because, inter alia, decentralization opens greater opportunity for civil society to participate in the monitoring of government policy.

By referring to several research results and SMERU surveys, this year's last edition of our newsletter critically discusses problems of governance at the local level. One of the issues raised is the provision of services to communities at the local level, given that this issue can become a quality benchmark for regional governance as well as the performance of regional government. For example, in accordance with the objectives of regional autonomy, authority in the area of agriculture extension since 2001 has been delegated to regional governments so that regions have the ability to increase the performance of agriculture extension. Has this, in fact, happened? SMERU's research attempts a more in-depth examination.

Other interesting topics in this edition include the business climate in the post-conflict region of North Maluku as well as several important findings from the SMERU survey results on primary education services in Indonesia. Our guest writers include, Hania Rachma, who provides an incisive analysis of the problems in implementing deconcentration in the decentralization era in Indonesia, while Siti Dahniar from the Institute for Village Reform, an NGO in Deli Serdang, shares her experience in assisting local communities to draft participatory village regulations by involving various elements of the community.

We hope you enjoy this edition!

Pembaca yang Budiman,

Tata kelola pemerintahan yang baik merupakan aspek penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Para pakar berpendapat bahwa desentralisasi dapat mendorong tata kelola pemerintahan yang baik, antara lain karena desentralisasi membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat sipil dalam memantau kebijakan pemerintah.

Dengan merujuk pada beberapa hasil penelitian dan survei SMERU, edisi Newsletter akhir tahun 2004 ini membahas dengan kritis persoalan seputar tata kelola pemerintahan di tingkat lokal. Salah satu isu yang diangkat adalah pemberian layanan kepada masyarakat di tingkat lokal, khususnya layanan kesehatan dasar, mengingat isu ini dapat menjadi tolok ukur kualitas tata kelola pemerintahan daerah sekaligus kinerja pemerintah daerah. Misalnya, sesuai dengan tujuan otonomi daerah, kewenangan di bidang penyuluhan pertanian sejak 2001 dilimpahkan kepada pemerintah daerah agar daerah mampu meningkatkan kinerja penyuluhan pertanian. Benarkah demikian? Penelitian SMERU mencoba mengkaji hal ini lebih dalam.

Topik menarik lainnya dalam edisi ini membahas mengenai iklim dunia usaha di daerah pasca konflik Maluku Utara, serta beberapa temuan penting hasil survei SMERU mengenai pelayanan pendidikan dasar di Indonesia. Penulis-penulis tamu kami, Hania Rachma secara tajam mengupas masalah pelaksanaan dekonsentrasi pada era desentralisasi di Indonesia, sementara Siti Dahniar dari Institut Pembaruan Desa, sebuah LSM di Deli Serdang, membagi pengalamannya membantu masyarakat setempat menyusun peraturan desa secara partisipatif dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat.

Selamat membaca!

Nuning Akhmadi

Editor



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

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

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

Newsletter SMERU diterbitkan untuk berbagi gagasan dan mengundang diskusi mengenai isu-isu sosial, ekonomi dan kemiskinan di Indonesia dari berbagai sudut pandang. Temuan, pandangan, dan interpretasi yang dimuat dalam Newsletter SMERU sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis dan di luar tanggung jawab SMERU atau badan penyanggah dana SMERU. Silahkan mengirim komentar Anda. Jika Anda ingin terdaftar dalam mailing list kami, kunjungi website SMERU atau kirim e-mail Anda kepada kami.

SMERU

The SMERU Research Institute

Jl. Tulung Agung No. 46, Menteng; Jakarta 10310 Indonesia

Phone: (6221) 3193-6336; Fax: (6221) 3193-0850

e-mail: smeru@smeru.or.id; website: www.smeru.or.id

Publication Team/Tim Publikasi: Editor: Nuning Akhmadi; Assistant Editors: Liza Hadiz, R. Justin Sodo; Graphic Designer: Mona Sintia; Translators: Kathryn Sadler, Christopher Stewart.

TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI TINGKAT LOKAL: BUKTI-BUKTI AWAL DESENTRALISASI DI INDONESIA

Governance and Poverty Reduction at the Local Level: Evidence from Newly Decentralized Indonesia



Various marketing boards for agricultural commodities benefit only a few government cronies while disadvantaging many poor farmers.

Berbagai bentuk badan pemasaran komoditas pertanian hanya menguntungkan sejumlah kecil kroni pejabat namun merugikan banyak petani miskin.

The worsening economic condition in Indonesia after the onset of the economic crisis has convinced policymakers to start adopting good governance practices for the country. Some initiatives to create good, clean governance in Indonesia have been put forward and tested. These efforts, however, have so far proved difficult and very elusive.

Consequently, poor communities who, as a group, are in the weakest and the most powerless position in influencing decisions affecting their lives, become highly vulnerable to the impact of bad governance. For example, during the New Order era when the government decided to create various marketing boards for agricultural commodities which would only benefit a small number of government cronies to the detriment of farmers, the poor farmers had no choice but to accept that decision. Occasional protests fell on deaf ears, or, even worse, were met with suppression by government authorities.

Kondisi ekonomi yang semakin memburuk di Indonesia setelah krisis ekonomi telah menyadarkan para pembuat kebijakan tentang pentingnya praktik tata kelola pemerintahan yang baik. Beberapa inisiatif untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia telah diusulkan dan dicoba. Namun, usaha-usaha tersebut ternyata sulit dan sangat sukar dicapai.

Akibatnya, masyarakat miskin sebagai golongan masyarakat yang berada pada posisi terlemah dan paling tidak berdaya dalam mempengaruhi kebijakan yang berdampak pada hidup mereka, menjadi sangat rentan terhadap tata kelola pemerintahan yang buruk. Contohnya, pada era pemerintah Orde Baru yang menerapkan berbagai bentuk badan pemasaran komoditas pertanian yang hanya menguntungkan sejumlah kecil kroni pejabat namun merugikan petani, para petani miskin tidak mempunyai pilihan selain mengikutinya. Aksi protes yang kadang dilakukan sama sekali tidak ditanggapi pemerintah, atau lebih buruk lagi, aksi tersebut sering berbuntut pada tindak kekerasan oleh aparat pemerintah.

After the fall of the New Order government, there were some successes in governance reform efforts between 1998 and 2000. These were, however, short-lived. In 2001, when decentralization and regional autonomy policy began to be implemented, various forms of market distortions that are detrimental to the poor reappeared. The only difference this time is that they were mostly initiated by the regional governments, rather than by the central government as they were in the past. The negative effects on the poor, however, remained the same.

Under the regional autonomy policy, the majority of central government authority has been delegated to local government, especially to the *kabupaten/kota* governments. In general, it could be stated that the ongoing regional autonomy policy, if properly implemented, could become the catalyst for the creation of a good governance system that is based on democratic and participatory principles. Specifically, a system that promotes openness, public accountability, rule of law, as well as the elimination of a burdensome bureaucracy and corruption.

The question now is whether good governance has any relation to the attainment of successful development indicators in general, and specifically, indicators regarding the dimensions of poverty. An empirical study in several countries concluded that there is a strong relationship between the characteristics of a government regime and the attainment of such indicators (Turkewitz, "Governance"). The main findings of this study were:

- the more effective a given government, the lower the infant mortality rate;
- the lower the corruption rate within a government's bureaucracy, the higher the adult literacy rate;
- the better the system of law and order in a given country, the lower the infant mortality rate; and
- the fewer regulations created by the government, the higher the per capita income level.



Setelah pemerintah Orde Baru jatuh, usaha-usaha reformasi yang dilakukan antara 1998 hingga 2000 menunjukkan hasil cukup baik. Namun, ternyata reformasi ini tidak berlangsung lama. Pada 2001 ketika kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah mulai diterapkan, berbagai bentuk distorsi pasar yang merugikan kaum miskin dihidupkan kembali. Satu-satunya perbedaan adalah bahwa distorsi tersebut sekarang sebagian besar diciptakan oleh pemerintah daerah, bukan pemerintah pusat seperti pada masa pemerintahan sebelumnya. Sekalipun demikian, dampak negatif kebijakan ini terhadap kaum miskin sama buruknya.

Sesuai dengan kebijakan otonomi daerah (*otda*), sebagian besar kewenangan pemerintah pusat telah diserahkan ke pemerintah daerah, terutama pemerintah kabupaten/kota. Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan *otda* jika dipraktikkan dengan benar dapat menjadi katalis bagi terbentuknya sistem tata kelola pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dan partisipasi. Secara lebih spesifik adalah terbentuknya sistem pemerintahan yang mengedepankan keterbukaan, pertanggungjawaban publik, penegakan hukum, penghapusan birokrasi yang menyulitkan, serta pemberantasan KKN.

Pertanyaannya kemudian apakah aspek-aspek tata kelola pemerintahan yang baik mempunyai keterkaitan dengan capaian indikator-indikator keberhasilan pembangunan pada umumnya, dan khususnya indikator-indikator yang menyangkut dimensi-dimensi kemiskinan. Sebuah studi empiris di beberapa negara menyimpulkan bahwa terdapat hubungan yang kuat antara karakter suatu rezim pemerintahan dengan capaian indikator-indikator tersebut (Turkewitz, "Governance"). Kesimpulan studi ini antara lain:

- makin efektif suatu pemerintahan, makin rendah tingkat kematian bayi;
- makin rendah tingkat korupsi di birokrasi pemerintahan, makin tinggi tingkat melek huruf orang dewasa;
- makin baik kondisi penegakan hukum suatu negara, makin rendah tingkat kematian bayi; dan
- makin sedikit regulasi yang diciptakan pemerintah, makin tinggi tingkat pendapatan per kapita.

Decentralization provides civil society with greater opportunities to participate in monitoring government policy.

Desentralisasi akan membuka ruang partisipasi masyarakat sipil dalam memantau kebijakan pemerintah.

**Table 1. District Level Poverty Reduction Between 1999 and 2002
by KPPOD's* Index of Bureaucratic Culture**

**Tabel 1. Laju Penurunan Jumlah Penduduk Miskin (1999-2002) menurut Indeks Budaya Birokrasi
(dari Komisi Pelaksana Pemantauan Otonomi Daerah)**

Index of Bureaucratic Culture/ Indek Budaya Birokrasi	Poverty Reduction Rate (%)/ Laju Penurunan Penduduk Miskin (%)		Number of Kabupaten/Kota/ Jumlah Kabupaten/Kota
	Mean/ Rata-rata	Std. Dev./ Standar Deviasi	
Disruptive/Mengganggu	-	-	0
Less conducive/Kurang Kondusif	- 3.41	31.53	12
Conducive/Kondusif	- 6.95	60.66	61
Very conducive/Sangat kondusif	- 15.06	56.41	14
Total	- 7.76	56.45	87

Source/Sumber: Sumarto et al.

* KPPOD (the Regional Autonomy Implementation Monitoring Committee/ Komisi Pelaksana Pemantauan Otonomi Daerah)

In theory, decentralization can provide a positive impetus for poverty reduction and good governance, because with decentralization, elements of civil society have the opportunity to monitor the way the government behaves more closely and also to bring the concerns and suggestions of the poor closer to the government. If, however, regional autonomy policy is only to be exploited as a means of increasing the burden on the community without the compensation of better public services, the general public will have ample reason to oppose it. Signs of such "opposition" towards local government policy are becoming more frequent. If this continues to occur, decentralization may present a serious threat to economic and social development at the national and regional level.

SMERU has completed a study on the impacts of governance on poverty reduction.¹ By assembling several case studies on how current and past practices of bad governance in Indonesia have hurt the poor, this study shows that the adverse impact of bad governance on the poor is real, systematically harms many citizens and undermines efforts to reduce poverty in the country. Furthermore, a quantitative analysis on the impact of bad governance on poverty reduction -using both bivariate and multivariate analyses- provides some indications that regions that practice good governance experience faster rates of poverty reduction and vice versa (see Table 1). However, further studies are needed so that the relationship between good governance and poverty, in which each variable is multidimensional in nature, can be understood more clearly and comprehensively.

Secara teoretis, kebijakan desentralisasi dapat menimbulkan dorongan positif bagi upaya penanggulangan kemiskinan dan tata kelola pemerintahan yang baik, karena dengan desentralisasi elemen masyarakat sipil mempunyai peluang lebih besar dalam memantau tindakan pemerintah dan mendekati pendapat dan masukan dari kaum miskin kepada pemerintah. Namun, apabila kebijakan desentralisasi disalahgunakan sebagai suatu cara untuk meningkatkan beban ekonomi masyarakat tanpa adanya kompensasi berupa pelayanan publik yang lebih baik, masyarakat mempunyai alasan kuat untuk menolak pelaksanaan kebijakan desentralisasi. Tanda-tanda "oposisi" terhadap kebijakan pemerintah lokal seperti ini semakin sering terjadi. Apabila hal ini terus terjadi, desentralisasi dapat menjadi ancaman serius terhadap pembangunan ekonomi dan sosial, baik di tingkat nasional maupun regional.

SMERU telah menyelesaikan sebuah studi tentang dampak tata kelola pemerintahan terhadap penanggulangan kemiskinan.¹ Dengan mengumpulkan berbagai studi kasus tentang bagaimana praktik tata kelola pemerintahan yang buruk di Indonesia saat ini dan di masa lalu telah merugikan masyarakat miskin, studi ini menunjukkan bahwa dampak negatif tata kelola pemerintahan yang buruk adalah nyata, secara sistematis mempengaruhi kehidupan sejumlah besar penduduk, dan menghambat upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di negara ini. Analisis kuantitatif terhadap dampak tata kelola pemerintahan yang buruk -dengan menggunakan analisis bivariat dan multivariat- menunjukkan adanya indikasi bahwa daerah yang melaksanakan praktik tata kelola pemerintahan yang baik mengalami tingkat pengurangan kemiskinan lebih tinggi, dan sebaliknya (lihat Tabel 1). Namun demikian, studi lanjutan masih perlu dilakukan agar hubungan antara tata kelola pemerintahan yang baik dan kemiskinan yang masing-masing variabelnya bersifat multidimensi dapat dipahami dengan lebih jelas dan komprehensif.

¹ See Sumarto et al., "Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia."

¹ Lihat Sumarto et al., "Tata Kelola Pemerintah dan Penanggulangan Kemiskinan: Bukti-bukti Awal Desentralisasi di Indonesia."

In terms of political implications, therefore, clear guidelines need to be established at the national level to ensure appropriate regulation of markets that is not distortive and that requires the implementation of good governance practices by local governments. This should be accompanied by incentives (disincentives) and systematic reforms that will encourage (discourage) government officials with rewards (credible threat), both at the local and central level, in practicing good (bad) governance. At the same time, civil society needs to establish a consensus and build a coalition to combat bad governance, through, for example, media campaigns, class action lawsuits, and evidence-based publications.

Governance reform is also closely related to efforts to create a clean and effective civil service, which, in turn, would serve the public better. Because of this, we propose that there needs to be a comprehensive reform in our civil service system, both at the central and local government level. Recruitment and promotion procedures need to be conducted competitively, by hiring the most competent and qualified among the available candidates, and not through other factors such as seniority and favoritism. The civil servants' salary system also needs to be reformed by simplifying existing allowance schemes and incorporating most of these allowances into the basic salary component. It is hoped that with such reforms, the lure for civil servants to behave corruptly could be greatly reduced.

There also needs to be a comprehensive reform of our legal system in order to effectively sanction those who have engaged in corrupt practices. This reform should be credibly implemented. Legal procedures need to be clarified to reduce the incidence of various delaying tactics that were often used by defendants in corruption cases to avoid any legal sanctions. The evidence system needs to be simplified so that corrupt practices can be accurately and effectively documented. Finally, there needs to be a more punitive legal sanction that will significantly reduce the lures for civil servants to engage in corrupt practices.

In conclusion, by implementing good governance practices and reforming public sector institutions, it is hoped that our country can attain a better business climate compared with what we have today, so that new investments in Indonesia can be generated. This would, in turn, generate higher economic growth that would increase employment opportunities and reduce poverty, and thus bring prosperity and justice to all Indonesian people. ■ **Sudarno Sumarto & Alex Arifianto.**

WORKS CITED

- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, and Alex Arifianto. "Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia." Working paper, Jakarta: SMERU, March 2004.
- Turkewitz, Joel. "Governance, Poverty, and Financial Management." Presentation document, 19 June 2002. Accessed 6 January 2004 <http://poverty.worldbank.org/files/12429_Turkewitz.pdf>.

Karena itu, sebagai implikasi politis, perlu dikeluarkan aturan pelaksanaan yang jelas di tingkat nasional untuk memastikan pembuatan regulasi pasar yang tidak distortif dan diberlakukannya tata kelola pemerintahan yang baik oleh pemerintah daerah. Aturan tersebut perlu disertai dengan insentif (disinsentif) dan reformasi dasar disertai penghargaan (ancaman) yang akan mendorong (menghambat) pejabat pemerintah agar melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik (buruk), baik di tingkat lokal maupun nasional. Pada saat yang sama, elemen masyarakat sipil perlu membentuk sebuah konsensus dan koalisi untuk menghadapi praktik-praktik tata kelola pemerintahan yang buruk, contohnya melalui kampanye di media publik, gugatan class action, dan publikasi hasil investigasi atau penelitian.

Reformasi tata kelola pemerintahan juga tidak lepas dari pembentukan aparat pemerintahan yang bersih dan berkinerja lebih baik, sehingga dapat melayani publik dengan lebih baik pula. Oleh karena itu, kami mengusulkan agar diadakan reformasi di dalam sistem kepegawaian negeri kita, baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah. Perekrutan dan promosi pegawai negeri perlu diadakan secara kompetitif, dengan memilih kandidat yang paling kompeten dan berkualifikasi, tidak lagi berdasarkan atribut lain seperti senioritas dan unsur favoritisme (KKN). Sistem penggajian pegawai negeri juga perlu diperbaiki dengan menyederhanakan sistem tunjangan yang sudah ada dan memasukkan tunjangan-tunjangan tersebut ke dalam komponen gaji pokok. Dengan demikian, diharapkan dorongan pegawai negeri untuk melakukan KKN dapat pula dikurangi.

Juga perlu diadakan reformasi sistem hukum secara komprehensif yang dapat menindak para pelaku praktik KKN dengan setegas mungkin. Reformasi ini harus dapat diimplementasikan secara terpercaya. Prosedur hukum perlu diperjelas untuk mengurangi praktik-praktik penundaan kasus yang sering dipergunakan oleh tersangka praktik KKN untuk menghindari jeratan hukum. Sistem pembuktian juga perlu dibuat lebih sederhana, sehingga praktik KKN dapat didokumentasikan dengan akurat dan efektif. Akhirnya, perlu ada sanksi hukum yang lebih tegas, yang dapat mengurangi niat aparat pemerintah untuk melakukan praktik KKN.

Sebagai kesimpulan, dengan menerapkan praktik tata kelola pemerintahan yang baik dan melaksanakan reformasi kelembagaan sektor publik, diharapkan negara kita akan mempunyai iklim usaha yang lebih baik dari yang ada sekarang ini. Dengan demikian, investasi baru ke Indonesia dapat didorong kembali, yang kemudian dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi untuk meningkatkan kesempatan kerja dan menanggulangi kemiskinan. Keadaan ini diperlukan guna terciptanya kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia. ■ **Sudarno Sumarto & Alex Arifianto.**

DAFTAR PUSTAKA

- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, dan Alex Arifianto. "Tata Kelola Pemerintah dan Penanggulangan Kemiskinan: Bukti-bukti Awal Desentralisasi di Indonesia." Kertas kerja, Jakarta: SMERU, Maret 2004.
- Turkewitz, Joel. "Governance, Poverty, and Financial Management." Dokumen presentasi, 19 Juni 2002. Diakses 6 Januari 2004 <http://poverty.worldbank.org/files/12429_Turkewitz.pdf>.

IKLIM DUNIA USAHA DI DAERAH PASCA KONFLIK: KASUS PROPINSI MALUKU UTARA*

The Business Climate in a Post-conflict Region: The Case of North Maluku*



Social conflict not only had a negative impact on the economic sector, but also on children's education.

Konflik sosial tidak hanya menimbulkan dampak negatif terhadap sektor ekonomi tetapi juga bagi pendidikan anak-anak.

Social conflict that culminated in ethnic, religious, racial and group conflicts in North Maluku at the end of 1999 had a severe negative impact on the economic sector of the province. As a result of this conflict, real gross regional domestic product (regional GDP based on constant prices) in Kabupaten Maluku Utara experienced a decline of 7.89% in 2000. The total volume of cargo handled by the Port of Ternate, the main port in North Maluku, has declined 14.5% (unloading) and 38.2% (loading). In the fisheries sector, one of the mainstays of the North Maluku economy, 33.2% of the fishing fleet has been destroyed or lost, resulting in a 27.8% reduction in marine production.

Facing conditions such as these, the creation of a conducive business environment based on efficient market mechanisms is vital, so that the slumping economy of Kabupaten Maluku Utara can be quickly restored. Unfortunately, the local governments appear to be not so concerned about the economic problems faced by communities in general, let alone those of the business world. The regional government views this sector as nothing more than a source of government income. This is indicated by local government policies that have already, and will continue to, apply taxes and levies that tend to place a burden on the business community.

* This article is based on the SMERU field report written by Sulton Mawardi, "Kajian Lingkungan Dunia Usaha di Daerah Pasca Konflik: Kasus Provinsi Maluku Utara" [A Study of the Business Climate in a Post-conflict Region: The Case of North Maluku]. Jakarta: SMERU, October 2003.

Konflik sosial yang berujung pada konflik SARA di Maluku Utara di akhir 1999 telah menimbulkan dampak negatif mendalam pada sektor ekonomi. Akibat konflik ini, Produk Domestik Regional Bruto riil (PDRB atas dasar harga konstan) Kabupaten Maluku Utara mengalami penurunan 7,89% pada tahun 2000. Volume arus barang yang keluar masuk Pelabuhan Ternate, pelabuhan utama di kawasan Maluku Utara, mengalami penurunan 14,5% (bongkar) dan 38,2% (muat). Di sektor perikanan, salah satu sektor ekonomi andalan di Maluku Utara, total armada perahu nelayan yang hancur atau hilang mencapai 33,2%, sehingga produksi perikanan laut mengalami penurunan 27,8%.

Menghadapi kondisi seperti itu, penciptaan iklim dunia usaha yang kondusif berdasarkan mekanisme pasar yang efisien menjadi sangat vital agar sektor ekonomi di Kabupaten Maluku Utara yang terpuruk segera dapat pulih kembali. Sayangnya, pemerintah setempat sepertinya tidak begitu peduli dengan persoalan-persoalan ekonomi yang dihadapi masyarakat pada umumnya dan dunia usaha khususnya. Pemerintah daerah justru melihat sektor ini sebagai sumber pendapatan pemerintah daerah semata. Indikasinya antara lain dapat dilihat dari kebijakan pemerintah setempat yang telah maupun yang akan menerapkan berbagai pungutan yang cenderung memberatkan dunia usaha.

* Artikel ini merupakan cuplikan dari laporan lapangan SMERU yang ditulis oleh Sulton Mawardi, "Kajian Lingkungan Dunia Usaha di Daerah Pasca Konflik: Kasus Provinsi Maluku Utara." Jakarta: SMERU, Oktober 2003.

1. PLANTATION SECTOR

By means of a decree from the Bupati of Maluku Utara No. 258/2002, plantation commodity traders have been levied a third party contribution (SPKT) of 2% (which took effect as of 27 May 2002). Apart from breaching Presidential Instruction No. 1/1998 on "Prohibition on the Imposition of Taxes on Export Items", other problems in collecting SPKTs include the manipulation of the amount collected and the validity period as well as the inconsistency in the implementation of SPKT in different regions of Kabupaten Maluku Utara.

Apart from the *kabupaten*-level government levying taxes, the provincial government of the North Maluku also plans to introduce levies on plantation commodities through a local regulation on "Controlling the Quality of Plantation Products". This regulation will, inter alia, stipulate that "each entrepreneur, both individuals and companies, before trading plantation products outside the region, is required to obtain a Statement of Quality Assurance (SKHUM) issued by the regional government." This means plantation products that are not covered by an SKHUM cannot be exported from North Maluku. To obtain an SKHUM, entrepreneurs have to pay a number of levies.

In fact, the issue of an SKHUM is important if, and only if, the buyer demands a quality guarantee. If the buyer does not require an SKHUM, then it is not necessary to obtain one. In other words, the planned levies are being introduced for no other reason than to 'tax' the trade in plantation commodities. During the New Order period, before they were revoked by Law No. 18/1997, these kinds of regulations were put into effect in several regions under a variety of names, including agricultural production levies and site collection levies.

1. SEKTOR PERKEBUNAN

Melalui SK Bupati Maluku Utara No. 258, 2002, pengusaha perdagangan komoditi perkebunan dikenakan Sumbangan Pihak Ketiga (SPKT) sebesar 2% (efektif berlaku sejak 27 Mei 2002). Di samping melanggar Inpres No. 1 Tahun 1998 tentang "Larangan Pengenaan Pungutan atas Barang-barang Ekspor", masalah lain yang terjadi dalam praktik pemungutan SPKT ini meliputi adanya manipulasi jumlah penerimaan dan masa berlakunya, serta inkonsistensi pelaksanaan SPKT antarwilayah di Kabupaten Maluku Utara.

Selain pemerintah kabupaten yang telah melakukan pungutan, pemerintah provinsi Maluku Utara juga berencana mengenakan pungutan terhadap komoditas perkebunan melalui Raperda tentang "Pengawasan Mutu Produk Hasil Perkebunan." Raperda ini antara lain menetapkan bahwa "Setiap pengusaha, baik orang pribadi atau badan sebelum memperdagangkan komoditi hasil perkebunan ke luar daerah, wajib memiliki Surat Keterangan Hasil Uji Mutu (SKHUM) yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah." Ini berarti produk perkebunan yang tidak memiliki SKHUM tidak dapat diperdagangkan ke luar daerah Maluku Utara. Untuk memperoleh SKHUM, pengusaha harus membayar sejumlah retribusi.

Sebenarnya, penerbitan SKHUM menjadi penting jika dan hanya jika pembeli menghendaki adanya jaminan mutu. Selama pembeli tidak menghendaki hal tersebut, maka SKHUM menjadi tidak ada gunanya. Dengan kata lain, rencana pemberlakuan retribusi ini tidak lebih dari sekedar upaya untuk 'memajaki' perdagangan komoditas perkebunan. Selama era Orde Baru, sebelum dihapus oleh UU No. 18, 1997, regulasi serupa pernah diberlakukan di beberapa daerah dengan berbagai versi nama, antara lain: retribusi hasil bumi, retribusi pangkalan.



The levies are being introduced for no other reason than to 'tax' the trade in plantation commodities. Pemberlakuan retribusi tidak lebih dari sekedar upaya untuk "memajaki" perdagangan komoditas perkebunan.



Marine products which will be traded outside the region must be tested and checked before a Health Certificate is issued.

Komoditas perikanan untuk tujuan ekspor wajib diuji dan diperiksa sebelum penerbitan Sertifikat Kesehatan (SKes).

2. FISHERIES SECTOR

Apart from imposing public levies, like the fish auction market levy, the government of the North Maluku province has already issued another draft local regulation, "Levies on Quality Testing and Control of Fisheries Products". One of the stipulations in the draft regulation states that it is compulsory for marine products which will be traded outside the region or for export, to be tested and checked before a Health Certificate is issued. For internal trade, the Health Certificate will be imposed with a levy of 0.7% of the product's value (with no explanation on the kind of test conducted). For export destinations, the total tariff is Rp2.4 million per sample unit (covering 20 types of tests). There are several problems with the draft local regulation, including:

- The imposition of tariffs as ad valorem levies (0.7%) for domestic Health Certificates is identical to a tax, because the higher the volume traded, the higher the levy;
- Discrimination in tariff structures and the types of tests for domestic and export trade will give rise to a double standard for product quality guarantees; and
- The draft local regulation does not provide any explanation concerning products which fail the quality test, therefore opening the opportunity for the emergence of collusion between authorities and entrepreneurs.

Other types of levies to be implemented include the "Permit Levy for Marine Enterprises" which determines, inter alia, that the sale of marine products for the export and domestic markets will be levied an amount of 3.5% and 5% of the value of the product respectively. Thus, the marine commodity trading sector will have three types of levies imposed, namely the quality testing levy, the levy on the fish catch and the inter-regional and/or export trade levy.

2. SEKTOR PERIKANAN

Selain dikenakan pungutan yang umum berlaku, seperti pungutan TPI (Tempat Pelelangan Ikan), pemerintah Provinsi Maluku Utara telah mengeluarkan Raperda "Retribusi Pengujian dan Pengawasan Mutu Hasil Perikanan". Salah satu ketentuan dalam Raperda ini menyatakan bahwa hasil perikanan yang akan diperdagangkan ke luar daerah atau untuk ekspor, mutunya wajib diuji dan diperiksa sebelum penerbitan Sertifikat Kesehatan (SKes). Untuk tujuan perdagangan dalam negeri, penerbitan SKes dikenakan tarif retribusi 0,7% dikalikan nilai produk (tanpa ada penjelasan jenis pengujian yang dilakukan). Untuk tujuan ekspor, total tarifnya Rp2,4 juta per unit sampel (meliputi 20 jenis pengujian). Beberapa persoalan yang menyangkut Raperda ini antara lain:

- Pengenaan jenis tarif retribusi ad valorem (0,7%) terhadap SKes domestik identik dengan pajak, karena makin besar volume yang diperdagangkan makin besar pungutannya;
- Diskriminasi struktur tarif dan jenis pengujian untuk perdagangan domestik dan ekspor menimbulkan standar ganda terhadap jaminan kualitas produk; dan
- Raperda ini tidak memberikan penjelasan apapun terhadap produk yang tidak lolos uji mutu, sehingga membuka peluang timbulnya kolusi antara aparat terkait dengan pengusaha.

Jenis pungutan lainnya yang akan diberlakukan adalah Retribusi Izin Usaha Perikanan yang antara lain menetapkan bahwa penjualan hasil perikanan untuk tujuan ekspor dan domestik masing-masing dikenakan retribusi sebesar 3,5% dan 5% dari nilai produk. Dengan demikian, sektor perdagangan komoditi perikanan akan dikenakan tiga jenis retribusi, yakni retribusi pengujian mutu, retribusi penangkapan ikan, dan retribusi perdagangan antardaerah dan atau ekspor.



Kabupaten governments are not allowed to impose the forestry levies such as reforestation fund levy and forest product levy which have already been imposed by the central government.

Pemkab tidak diperkenankan untuk menarik pungutan di sektor kehutanan seperti dana reboisasi dan iuran hasil hutan (IHH) yang telah dikenakan pemerintah pusat.

3. FORESTRY SECTOR

In Kabupaten Maluku Utara, the holders of "Permits for the Processing of Forestry Products" (*Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan*), "Permits for the Collection of Forestry Products" (*Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan: IUPHH*) and "Timber Felling Permits" (*Izin Usaha Penebangan Kayu*) who sell timber and non-timber products are taxed at 7% of the effective value (Local Government Regulation No. 12 of 2002 on the Tax on Forestry Products Extraction). Given that the central government has already imposed forestry levies such as the reforestation fund and forest products levy, then *kabupaten* governments do not actually have the right to impose these types of levies (double taxation). For that reason, the Minister for Home Affairs cancelled this local regulation. Despite this, the local government is still imposing levies on forestry products through the mechanism of the SPKT.

Aside from the tax levies, several groups in the business community also believe that the management of licensing tends to be so complicated, that its ends are not far from bribery. In that regard, one local elite in fact expressed the view that what is happening now is not a mere economic crisis, but is, in fact, a bureaucratic crisis. The attitudes, mentality and behavior of the local elites, that give more priority to their own interests, have had a role in creating these conditions.

The various problems that the business environment is facing and will continue to face have caused investors to become reluctant to invest in North Maluku. If policies that are not conducive to investment are not changed, then efforts to restore and develop economic conditions will become more difficult and take a long time. ■ **Sulton Mawardi**

3. SEKTOR KEHUTANAN

Di Kabupaten Maluku Utara, para pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan, Izin Usaha Pemungutan Hasil Hutan (IUPHH), dan Izin Usaha Penebangan Kayu yang menjual hasil hutan kayu dan bukan kayu kepada pihak lain dikenakan pajak sebesar 7% dari harga yang berlaku (Perda No. 12, 2002 tentang Pajak Pengeluaran Hasil Hutan). Mengingat pemerintah pusat telah mengenakan pungutan kehutanan seperti dana reboisasi dan iuran hasil hutan (IHH), maka pemkab sebenarnya tidak berhak lagi mengenakan pungutan sejenis (pajak ganda). Oleh karena itu Menteri Dalam Negeri kemudian membatalkan Perda ini. Meskipun demikian, pemerintah setempat tetap mengenakan pungutan terhadap komoditas kehutanan melalui mekanisme SPKT.

Di luar aspek pungutan, beberapa kalangan di dunia usaha juga menilai pengurusan perizinan cenderung berbelit yang ujung-ujungnya tidak jauh dari urusan suap-menyuap. Mengenai hal ini, seorang elit daerah setempat bahkan menyatakan bahwa apa yang terjadi sekarang bukanlah krisis ekonomi, namun yang dominan justru krisis birokrasi. Faktor sikap, mentalitas dan perilaku elit daerah yang lebih mengutamakan kepentingannya sendiri ikut berperan dalam menciptakan kondisi tersebut.

*Adanya berbagai persoalan yang sedang dan akan melingkupi iklim dunia usaha tersebut, menyebabkan kalangan investor menjadi enggan untuk melakukan investasinya di Maluku Utara. Jika kebijakan yang tidak kondusif seperti itu tetap dipertahankan, maka upaya untuk segera memulihkan serta mengembangkan kondisi perekonomian menjadi lebih sulit dan membutuhkan waktu yang lama. ■ **Sulton Mawardi***

DANA OPERASIONAL SEKOLAH DASAR NEGERI

Operational Funds for Public Primary Schools

Operational funds for public primary schools come from a number of sources including the central, provincial and *kabupaten/kota* governments as well as the pupils' parents. Government funds are provided in the form of school operational and maintenance funds (DOP), education management contributions (SPP/SBPP) for public primary schools and block grants (DBO). Primary schools do not, however, receive operational funds every year or all three types of operational funds at the same time. Routine education funding from the pupils' parents comes in the form of compulsory monthly school levies (BP3). This article is based on the results of a survey of primary education services by SMERU in 2002 and 2003 in 111 public primary schools in 10 sample *kabupaten/kota*.¹

The amount of operational funds received by each sample school from the government in the 2001/2002 school year differed. In general, operational funds in *kota* (Rp18,947/pupil) were greater than in *kabupaten* (Rp10,742/pupil). A striking difference in the amount of government operational funds received is also found among schools within one area. As an example, of 17 public primary schools sampled in Kota Cilegon, the school with the highest per capita funding (Rp55,737/pupil) received more than seven times the amount of the lowest (Rp7,367/pupil). Likewise in Kota Pekanbaru, of eight sample public primary schools, the highest per capita amount (Rp24,707/pupil) was almost 12 times that of the smallest amount received by one of the sample schools (Rp2,106/pupil). The majority of sample schools stated that at the current time operational funds from the government have tended to decrease compared with the period before regional autonomy policies were implemented.

Operational funds from the government have tended to decrease compared with the period before regional autonomy policies were implemented.

Dana operasional dari pemerintah cenderung berkurang dibandingkan dengan sebelum pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

Dana operasional Sekolah Dasar Negeri (SDN) bersumber dari pemerintah (pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) dan orang tua murid. Dana dari pemerintah berupa dana operasional dan pemeliharaan (DOP) sekolah, subsidi pembiayaan penyelenggaraan atau sumbangan biaya penyelenggaraan pendidikan (SPP/SBPP) SDN dan dana bantuan operasional (DBO). Namun tidak setiap tahun dan tidak setiap SDN menerima ketiga jenis dana operasional tersebut sekaligus. Kontribusi dana pendidikan yang rutin datang dari orang tua murid adalah dalam bentuk dana/iuran Badan Pembantu Pengelolaan Pendidikan (BP3). Artikel ini ditulis berdasarkan hasil survei mengenai pelayanan pendidikan dasar oleh SMERU pada tahun 2002 dan 2003 di 111 SDN di 10 kabupaten/kota sampel.¹

Besarnya dana operasional dari pemerintah yang diterima setiap SDN sampel pada tahun ajaran 2001/2002 berbeda. Umumnya dana operasional di kota (Rp18.947/murid) lebih besar dibandingkan dengan di kabupaten (Rp10.742/murid). Perbedaan penerimaan dana operasional dari pemerintah yang menyolok terjadi pula antarsekolah dalam satu daerah. Sebagai contoh, di Kota Cilegon, dari 17 SDN sampel, penerima dana terbesar (Rp55.737/murid) menerima lebih dari tujuh kali lipat dari SDN penerima dana terkecil (Rp7.367/murid). Demikian pula di Kota Pekanbaru, dari delapan SDN sampel penerima dana terbesar (Rp24.707/murid) hampir 12 kali lipat dari dana terkecil yang diterima salah satu SDN sampel (Rp2.106/murid). Sebagian besar SDN sampel menyatakan bahwa saat ini dana operasional dari pemerintah cenderung berkurang dibandingkan dengan sebelum pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.



¹ See SMERU's field report: Nina Toyamah and Syaikh Usman. "Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Implikasinya terhadap Pengelolaan Pelayanan Pendidikan Dasar" [Education Budget Allocations in the Era of Regional Autonomy: Implications for the Management of Primary Education Services]. Jakarta: SMERU, June 2004.

¹ Lihat laporan lapangan SMERU: Nina Toyamah dan Syaikh Usman. "Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Implikasinya terhadap Pengelolaan Pelayanan Pendidikan Dasar." Jakarta: SMERU, Juni 2004.



Relatively poor public primary schools should have received a greater allocation of operational funds from the government.

SDN yang relatif miskin seharusnya menerima alokasi dana operasional lebih besar dari pemerintah.

As is the case with government operational funds, BP3 levies vary between *kabupaten* and *kota* as well as among public primary schools in the same area. In general, the funds received by schools are below levels agreed between the pupils' parents and school management, because some parents are only able to pay part of their BP3 levy or none at all. The parents of pupils in urban areas are better able to pay the levy than those in rural locations. The amount of BP3 levies for each pupil per year on five sample *kabupaten* only range from Rp2,535 to Rp25,780, while in five sample *kota* they range from Rp19,818 to Rp71,739. The difference in the amount of BP3 levies among public primary schools in one region is also quite striking, for example in Kota Cilegon BP3 levies per pupil per year range from Rp1,799 to Rp42,000 or an average of Rp21,175, while in Kota Pekanbaru they range from Rp56,293 to Rp84,707 or an average of Rp57,067.

The amount of government operational funds provided to public primary schools should be of an inverse proportion to the overall financial capacity of a school, measured, among other things, by the capacity of the pupils' parents to pay BP3 levies. This means public primary schools that are relatively poor should receive a relatively greater allocation of operational funds from the government. Thus, at the very least, differences in financial capacity between schools can be reduced. As seen in the case of two sample *kota*, however, efforts to even out financial capacity are not being undertaken in a consistent manner. In Kota Cilegon, the school which received the greatest amount in BP3 levies was actually the recipient of the greatest amount of operational funds from the government. The same thing was also found in Kota Pekanbaru; the greater the BP3 levy per pupil received by the school, the greater the operational funds they received from the government.

On top of BP3 levy, parents are also burdened with other levies, such as facilities levies, fees for extracurricular activities, as well as money for uniforms and tests.

Selain iuran BP3, orang tua murid juga dibebani berbagai pungutan lainnya, seperti uang bangku, biaya kegiatan ekstra kurikuler, uang seragam, dan uang ujian.

Sebagai halnya dana operasional dari pemerintah, besarnya iuran BP3 juga berbeda antarkabupaten/kota dan antar SDN dalam suatu daerah. Pada umumnya dana yang diterima sekolah di bawah kesepakatan antara orang tua murid dengan pengurus sekolah, karena sebagian orang tua murid hanya mampu membayar sebagian atau tidak mampu membayar iuran BP3 sama sekali. Orang tua murid di perkotaan lebih mampu membayar iuran BP3 daripada mereka yang di perdesaan. Besarnya iuran BP3/murid/tahun di lima kabupaten sampel hanya berkisar antara Rp2.535 hingga Rp25.780, sedangkan di lima kota sampel berkisar antara Rp19.818 hingga Rp71.739. Perbedaan besarnya iuran BP3 antara SDN dalam satu daerah juga cukup menyolok, sebagai contoh di Kota Cilegon misalnya, iuran BP3 per murid/tahun berkisar antara Rp1.799 hingga Rp42.000 atau rata-rata Rp21.175, sementara di Kota Pekanbaru berkisar antara Rp56.293 hingga Rp84.707 atau rata-rata Rp57.067.

Besar kecilnya dana operasional dari pemerintah yang diberikan kepada SDN seharusnya berbanding terbalik dengan kemampuan keuangan sekolah secara menyeluruh, antara lain dilihat dari kemampuan orang tua murid dalam memberikan iuran BP3. Artinya, SDN yang relatif miskin seharusnya menerima alokasi dana operasional relatif lebih besar dari pemerintah. Dengan demikian, paling tidak perbedaan kemampuan keuangan antarsekolah dapat diperkecil. Namun seperti terlihat pada kasus di dua kota sampel, upaya pemerataan kemampuan keuangan tidak dilakukan secara konsisten. Di Kota Cilegon, SDN penerima iuran BP3 paling besar ternyata menjadi penerima dana operasional dari pemerintah paling besar. Hal serupa terjadi pula di Kota Pekanbaru, semakin besar iuran BP3 per murid yang diterima SDN, semakin besar dana operasional dari pemerintah yang mereka terima.





Operational funds are used by some schools for the maintenance or repair of school buildings, purchase of tables and chairs, as well as to improve teacher's welfare.

Dana operasional digunakan beberapa SDN untuk pemeliharaan/perbaikan gedung sekolah, membeli meja dan kursi, serta untuk kesejahteraan guru.

Apart from the BP3 levy, parents are also burdened with other levies by the school, for example facilities levies (which are imposed in the first year of the child's schooling), fees for extracurricular activities (scouts, art and sport), as well as money for uniforms and tests. In total, the amount of operational funds received by schools from the government averages only 36% of all funds received, with the balance coming from parents' contributions.

The majority of sample schools use operational funds for the maintenance or repair of school buildings, purchase of tables and chairs as well as to improve teacher's welfare. Budgets directly used for studying and teaching activities, such as buying visual aids and books are not a priority in most sample schools.

The presence of striking differences and ongoing inappropriate allocations of school operational funds will cause even greater discrepancies in the quality of education between one region and another as well as between one school and another in the same region. Because of this, there is a need for efforts to prevent discrepancies in financial capacities between regions in relation to primary education management, especially via deconcentration and co-administration mechanisms. Apart from this, there is a need to continue promoting a mechanism that encourages the rich to provide subsidies to the poor. ■ **Nina Toyamah**

Selain iuran BP3, orang tua murid juga dibebani pungutan lain oleh sekolah, misalnya uang bangku/uang bangunan (yang dibebankan pada tahun pertama anak memasuki sekolah), biaya kegiatan ekstra kurikuler (pramuka, kesenian dan olah raga), uang seragam dan uang ujian. Secara total, besarnya dana operasional yang diterima sekolah dari pemerintah rata-rata hanya 36% dari total dana yang diterima, sisanya merupakan sumbangan dari orang tua murid.

Sebagian besar SDN sampel menggunakan dana operasional untuk pemeliharaan atau perbaikan gedung sekolah, membeli meja/kursi, dan untuk kesejahteraan guru. Anggaran yang langsung dipergunakan untuk kegiatan belajar mengajar, seperti membeli alat peraga dan buku tidak menjadi prioritas di sebagian besar SDN sampel.

*Adanya perbedaan yang menyolok dan masih belum tepatnya pengalokasian dana operasional SDN ditengarai akan menyebabkan semakin lebarnya kesenjangan mutu pendidikan antara satu daerah dengan daerah lainnya, bahkan antara satu sekolah dengan sekolah lainnya di satu daerah. Karena itu, perlu upaya untuk mencegah kesenjangan kemampuan keuangan antardaerah dalam pengelolaan pendidikan dasar, terutama melalui mekanisme tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Selain itu, penerapan mekanisme agar mereka yang kaya bersedia memberikan subsidi bagi mereka yang miskin harus terus dipromosikan. ■ **Nina Toyamah***

PERSOALAN PENYULUHAN PERTANIAN DI ERA OTONOMI DAERAH*

The Problem of Agriculture Extension in the Regional Autonomy Era*



Since the end of the 1980s agriculture extension activities have faced restrictions in budget allocations.

Sejak akhir 1980-an kegiatan penyuluhan pertanian menghadapi keterbatasan alokasi anggaran.

Many parties consider that the development of human resources in agriculture, including the development of extension institutions and increased agriculture extension activities, are factors that have largely contributed to the success story of agriculture development in Indonesia. This includes, in particular, efforts to achieve self-sufficiency in rice production in 1984 and reduce the total number of the rural poor. Several studies also show that investment in agriculture extension delivers a high internal rate of return. For that reason, agriculture extension activities are deemed as an important component in agriculture development. However, when the economic transformation process moved towards industrialization, the government budget for supporting agricultural sector development, including agriculture extension, suffered a significant reduction.

Apart from having to face restrictions in budget allocations, since the end of the 1980s agriculture extension activities had to deal with several problems, including:

- a. Agriculture extension institutions often change, therefore their activities often go through transitional periods. This often causes agriculture extension in the field to become uncertain and less functional. There is also a negative impact on the enthusiasm of agriculture extension workers, whose position in the civil service is uncertain.

* This article is based on the SMERU field report, written by Sulton Mawardi, "Decentralization and Agricultural Service Delivery: Benchmarks, Transfers and Capacity Building in Intergovernmental Relations in Indonesia." Research report. Jakarta: SMERU, 2004.

Banyak pihak menilai bahwa pembangunan sumber daya manusia pertanian, termasuk pembangunan kelembagaan penyuluhan dan peningkatan kegiatan penyuluhan pertanian, adalah faktor yang memberikan kontribusi besar terhadap cerita keberhasilan pembangunan pertanian di Indonesia. Khususnya dalam upaya pencapaian swasembada beras pada tahun 1984 dan penurunan jumlah penduduk miskin pedesaan. Beberapa studi juga menunjukkan bahwa investasi di bidang penyuluhan pertanian memberikan tingkat pengembalian internal yang tinggi. Oleh karena itu, kegiatan penyuluhan pertanian merupakan komponen penting dalam keseluruhan aspek pembangunan pertanian. Namun, ketika proses transformasi ekonomi menuju ke industrialisasi berlangsung, anggaran pemerintah untuk mendukung pembangunan sektor pertanian, termasuk penyuluhan pertanian, mengalami penurunan yang signifikan.

Di samping harus menghadapi keterbatasan alokasi anggaran, sejak akhir 1980-an kegiatan penyuluhan pertanian mengalami beberapa persoalan, antara lain:

- a. Kelembagaan penyuluhan pertanian sering berubah-ubah, sehingga kegiatannya sering mengalami masa transisi. Kondisi ini menyebabkan penyuluhan pertanian di lapangan sering terkatung-katung dan kurang berfungsi. Semangat kerja para Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), yang status kepegawaianya tidak pasti, juga menurun.

* Tulisan ini merupakan cuplikan dari laporan lapangan SMERU, yang ditulis oleh Sulton Mawardi, "Desentralisasi dan Pelayanan Penyuluhan Pertanian: Acuan, Transfer dan Pembangunan Kapasitas dalam Hubungan Antartingkat Pemerintahan di Indonesia." Laporan penelitian. Jakarta: SMERU, 2004.

- b. Compared with the demand for extension workers, the total number of these workers is inadequate, exacerbated by their low quality and capacity. In general, their highest education level is mostly senior high school, and therefore is insufficient to support farmers in facing increasingly complex agriculture problems. To overcome these problems, the government has tried to increase their capacity by providing training, but the frequency of these kinds of activities tends to be less than adequate.

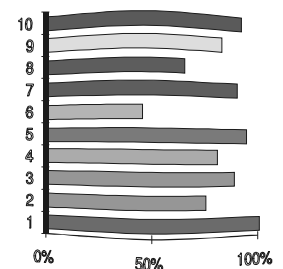
Starting in 2001, with the implementation of regional autonomy, authority over agriculture extension was delegated to the regional governments. In accordance with the objectives of regional autonomy, the delegation of this authority was expected to boost the performance of agriculture extension. Instead, the performance of agriculture extension has generally tended to deteriorate as well as show signs of a loss of direction. The obstacles faced by agriculture extension in the regional autonomy era, inter alia, involve and are the consequences of:

- a. Differences in opinion between regional governments and the members of local assemblies in understanding agriculture extension and its role in agriculture development. Many regions have reduced the role of agriculture extension institutions to mere technical institutions, no different for example from institutions for plant protection. As a consequence, there are various types of agriculture extension organizations and institutions with different ranking systems. The difference in ranking systems between structural officials (agency) and functional officials (extension officials) is one of the obstacles in coordinating extension programs.
- b. The limited budget allocations for agriculture extension activities from the regional governments. This has the following consequences:
- The very low ratio of the number of operational vehicles (motor cycles) to extension workers consequently causes the low mobility of these workers.
 - The strategic function of the Sub-district Agricultural Extension Unit (BPP) in general is not supported by adequate facilities. Apart from the numbers being less than sufficient, the general conditions of the BPP as a center of agriculture extension activities are also less than representative. The facilities and equipment of the BPP are poorly maintained and the numbers are limited. This condition is one of the factors that caused farmers and surrounding communities to lose respect and trust in the extension workers and extension activities.
 - The funding allocation for the support of operational activities has suffered a significant decline. For office stationery, for example, there was a case where all the extension workers only received half a ream of paper and two boxes of staples for their activities in one year. The allowances for field work for extension workers has also been reduced and they are not distributed equally between regions or agencies.

- b. Dibandingkan dengan kebutuhan, jumlah PPL yang ada kurang mencukupi, demikian pula kualitas dan kapasitasnya. Umumnya pendidikan mereka hanya setingkat SLTA sehingga kurang mampu mendukung petani dalam menghadapi persoalan pertanian yang semakin kompleks. Untuk mengatasi persoalan ini, pemerintah memang telah meningkatkan kemampuan mereka melalui berbagai pelatihan, namun frekuensi kegiatan semacam ini cenderung masih kurang memadai.

Mulai tahun 2001, sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, kewenangan di bidang penyuluhan pertanian dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Sesuai dengan tujuan otonomi daerah, pelimpahan kewenangan ini diharapkan mampu meningkatkan kinerja penyuluhan pertanian. Sayangnya, secara umum kinerja penyuluhan pertanian justru cenderung makin memburuk, serta menunjukkan gejala kehilangan arah. Kendala yang dihadapi oleh penyuluhan pertanian dalam era otonomi daerah antara lain meliputi dan merupakan akibat dari:

- a. Adanya perbedaan pandangan antara pemerintah daerah dan para anggota DPRD dalam memahami penyuluhan pertanian dan peranannya dalam pembangunan pertanian. Banyak daerah yang kemudian mengurangi peranan kelembagaan penyuluhan pertanian menjadi sekedar sebagai lembaga teknis, tidak berbeda misalnya dengan kelembagaan untuk perlindungan tanaman. Akibatnya, jenis kelembagaan dan organisasi penyuluhan pertanian di daerah menjadi sangat beragam dengan eselon yang beragam pula. Perbedaan eselon antara pejabat struktural (dinas) dengan pejabat fungsional (penyuluhan) menjadi salah satu kendala untuk melakukan koordinasi pelaksanaan program penyuluhan.
- b. Kecilnya alokasi anggaran pemerintah daerah untuk kegiatan penyuluhan pertanian. Hal ini antara lain mengakibatkan:
- Rasio antara jumlah kendaraan operasional (sepeda motor) dengan jumlah PPL sangat rendah, akibatnya mobilitas para PPL menjadi rendah pula.
 - Fungsi strategis BPP (Balai Penyuluhan Pertanian) umumnya tidak didukung oleh fasilitas yang memadai. Selain jumlahnya kurang mencukupi, saat ini kondisi umum BPP juga kurang representatif sebagai pusat kegiatan penyuluhan pertanian. Fasilitas dan kelengkapan BPP kurang terawat dan jumlahnya sangat sedikit. Kondisi ini menjadi salah satu faktor penyebab merosotnya atau hilangnya penghargaan dan kepercayaan petani dan masyarakat sekitar terhadap para penyuluh dan kegiatan penyuluhan.
 - Alokasi dana bagi penunjang kegiatan operasional penyuluhan mengalami penurunan yang signifikan. Untuk keperluan ATK (alat tulis kantor), misalnya, ada kasus para penyuluh hanya menerima kertas sebanyak setengah rim dan dua kotak isi staples untuk kegiatan selama satu tahun. Jumlah uang jalan tetap (UJT) bagi PPL juga mengalami pengurangan dan distribusinya antardaerah dan dinas tidak merata.



- c. The availability of and support from agriculture information (technology, market prices, farming opportunities, etc.) provided by the BPPs are very limited, or are, in fact, not available at all. Ironically, some recent newspapers, magazines and leaflets are often seen piled up in the office of the *kabupaten*-level Agriculture Agency and are not distributed to the BPPs or villages.
- d. The continuing decline in the capacity and managerial capability of the workers. As a consequence, the extension activities are rarely carried out. Extension programs organized by BPPs are more often only an administrative formality. Even when they are implemented, the realization does not exceed 50% of the planned program target. Other issues related to this include:
- The extension workers do not actively visit farming groups. This is because farmers are now indifferent about meeting them. Every time they visit farming groups, only one or two farmers care to meet with them. This makes the extension workers uninterested and reluctant to meet the farmers.
 - According to farmers, they are reluctant to meet extension workers because there is no change in the extension material from year to year. It only covers general farming problems. The farmers feel that they have a better understanding of those problems than the extension workers.

Considering the existing tendencies, one could say that agriculture extension activities face increasingly serious challenges. Their problems are not just caused by external factors such as regional government policies which in general are not "pro-agriculture extension", but are also due to internal factors, in particular those related to professionalism and the extension paradigm which is upheld by extension workers and/or the regional governments.

Apart from the various problems mentioned, many parties realize that farmers still very much need agriculture extension activities. Small-scale agriculture is still weak in many aspects, whereas the challenges faced are increasingly demanding, therefore they actually need extension activities which should be more intensive, sustainable and well directed. It is not easy to create agriculture extension conditions such as this, and it is impossible to achieve this in a short time period. Nevertheless, efforts towards real improvement need to be pursued immediately, because if not, the delivery of agriculture extension activities which has undergone a significant setback will worsen even further. ■ **Sulton Mawardi**

- c. *Ketersediaan dan dukungan informasi pertanian (teknologi, harga pasar, kesempatan berusaha tani, dsb.) yang ada di BPP sangat terbatas, atau bahkan tidak tersedia. Ironisnya, sejumlah koran, majalah dan leaflet banyak terlihat menumpuk di Kantor Dinas Pertanian Kabupaten, tidak didistribusikan ke BPP atau desa-desa.*
- d. *Makin merosotnya kapasitas dan kemampuan manajerial penyuluh. Akibatnya, frekuensi penyelenggaraan penyuluhan menjadi rendah. Program penyuluhan yang disusun BPP lebih banyak hanya digunakan sebagai formalitas kelengkapan administratif. Walaupun dilaksanakan, proporsinya tidak lebih dari 50% dari sasaran program yang direncanakan. Beberapa hal yang berkaitan dengan kondisi ini adalah:*
- *Para PPL tidak aktif lagi mengunjungi Kelompok Tani. Alasannya, petani sekarang sudah enggan menemui para penyuluh karena setiap kali datang ke Kelompok Tani, hanya satu atau dua orang petani saja yang mau menemui mereka. Hal ini membuat para penyuluh tidak lagi tertarik serta enggan bertemu dengan petani.*
 - *Menurut petani, mereka enggan menemui para penyuluh karena materi penyuluhan dari tahun ke tahun tidak mengalami perubahan, hanya berkisar pada persoalan umum usaha tani. Para petani merasa lebih memahami masalah itu daripada PPL.*

Melihat kecenderungan yang terjadi saat ini, dapat dikatakan bahwa kegiatan penyuluhan pertanian menghadapi tantangan yang makin berat. Persoalannya tidak saja terletak pada faktor eksternal seperti kebijakan pemerintah daerah yang umumnya tidak pro-penyuluhan pertanian, melainkan juga terletak pada faktor internal, khususnya yang berkaitan dengan profesionalisme dan paradigma penyuluhan yang dianut para penyuluh dan atau pemerintah daerah.

*Terlepas dari berbagai persoalan tersebut, banyak pihak menyadari bahwa kegiatan penyuluhan pertanian masih sangat diperlukan oleh petani. Kondisi pertanian rakyat masih lemah dalam banyak aspek, sementara tantangan yang dihadapi semakin berat, jadi sebenarnya mereka justru memerlukan kegiatan penyuluhan yang makin intensif, berkesinambungan dan terarah. Untuk mewujudkan kondisi penyuluhan pertanian seperti ini memang tidak mudah, dan tidak mungkin dapat dilakukan dalam waktu singkat. Meskipun demikian, upaya-upaya perbaikan yang nyata perlu segera dilakukan, karena jika tidak, kinerja penyuluhan pertanian yang memang sudah mengalami kemunduran besar akan semakin memburuk. ■ **Sulton Mawardi***



LAYANAN KESEHATAN DASAR DI PUSKEMAS SEBAGAI INDIKATOR TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK DI TINGKAT LOKAL



Service delivery is an important aspect of governance at the local level, particularly in the current era of regional autonomy. According to the World Development Report 2004 published by the World Bank, good governance results in accountability, and accountability ensures adequate service delivery that works for everybody regardless of income or ability to pay. Thus, good governance and accountability are both essential pre-requisites for effective and efficient service delivery. Accountability requires efforts from every stakeholder - from policymakers to service providers to the people - because the failure of any actor can cause a breakdown in service delivery. Therefore, by examining the quality of service delivery one can gauge the quality of governance in an area.

In Indonesia, community health centers (*puskesmas*) are at the forefront of the government's effort in ensuring universal access to health services. *Puskesmas* provide basic health services such as primary-level medical treatments (including emergency treatment), antenatal and postnatal care for women, family planning consultation, immunization, and several other basic health services. In general, the work area of a *puskesmas* covers a *kecamatan*, but in some densely populated areas it covers a *kelurahan*/village. According to data from the Directorate General of Community Health, Ministry of Health, as of 2003 there were 7,452 *puskesmas* in the country.¹

¹ "Puskesmas, Komitmen yang Belum Tuntas," Kompas online 6 November 2004. Day accessed, 5 December 2004 <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0411/06/humaniora/1368446.htm>>

Basic Health Service Delivery at *Puskesmas* as an Indicator of Good Governance at the Local Level

Community health centers (*puskesmas*) are at the forefront of the government's effort in ensuring universal access to health services.

Puskesmas berada di urutan pertama dalam upaya pemerintah untuk menjamin akses seluruh masyarakat kepada layanan kesehatan.

Pemberian layanan adalah aspek penting dalam tata kelola pemerintahan di tingkat lokal, khususnya di era otonomi daerah saat ini. Menurut *World Bank Development Report 2004* yang diterbitkan oleh Bank Dunia, tata kelola pemerintahan yang baik menghasilkan tanggung gugat, dan tanggung gugat tersebut menjamin pemberian layanan yang memadai kepada semua orang, terlepas dari perbedaan tingkat pendapatan dan kemampuan membayar. Dengan demikian, tata kelola pemerintahan yang baik dan tanggung gugat adalah dua prasyarat penting bagi pemberian layanan yang efektif dan efisien. Tanggung gugat memerlukan usaha dari setiap pemangku kepentingan -mulai dari pembuat kebijakan, pemberi layanan, hingga masyarakat- karena kegagalan setiap pelaku dapat menyebabkan kegagalan dalam pemberian layanan. Oleh karena itu, dengan mencermati kualitas pemberian layanan, kita dapat mengukur kualitas tata kelola pemerintahan di suatu daerah.

Di Indonesia, pusat kesehatan masyarakat (*puskesmas*) berada di urutan pertama dalam upaya pemerintah untuk menjamin akses kepada layanan kesehatan bagi semua golongan. *Puskesmas* memberikan layanan kesehatan dasar seperti perawatan medis tingkat pertama (termasuk perawatan untuk pasien gawat darurat), perawatan sebelum dan sesudah kelahiran anak bagi perempuan, konsultasi keluarga berencana, imunisasi, dan beberapa layanan dasar lainnya. Secara umum, wilayah kerja *puskesmas* meliputi kecamatan, tetapi di wilayah yang padat penduduk, *puskesmas* juga ditemukan di tingkat kelurahan atau desa. Menurut data Direktorat Jenderal Kesehatan Masyarakat, Departemen Kesehatan, pada tahun 2003, terdapat 7.452 *puskesmas* di Indonesia.¹

¹ "Puskesmas, Komitmen yang Belum Tuntas," Kompas online 6 November 2004. Diakses, 5 Desember 2004 <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0411/06/humaniora/1368446.htm>>

Due to its role as the main healthcare provider for the people, particularly the poor, it is important to ensure that *puskesmas* continue to provide adequate service. In order to gain an understanding of the performance of *puskesmas*, SMERU conducted a health provider survey in 2002 and 2003. In this survey, a representative sample of *kabupaten/kota* were selected after dividing the country into several geographical regions: Java-Bali, Sumatra, Kalimantan-Sulawesi, and Nusa Tenggara. Provinces suffering from various conflicts (Aceh, Central Sulawesi, Maluku, North Maluku, and Papua) were excluded from the sampling frame. Districts and cities were then selected from each region based on a population-weighted random selection method. In total, 100 *puskesmas* were surveyed, and more than 1,000 *puskesmas* staff interviewed in five *kabupaten* and five *kota*. The survey was carried out twice, each in October 2002 and March 2003 respectively, and both were conducted through unannounced visits.

In this article, we provide highlights from the findings of the survey, in particular the services provided by the sample *puskesmas*, focusing on staff performance as measured by their presence at the workplace during office hours. It is acknowledged that being present in the *puskesmas* vicinity does not automatically mean that staff members are providing services, however, it is a necessary condition that staff must be present at a *puskesmas* during office hours in order for services to be provided.

Findings from the survey show that all of the *puskesmas* in the sample provided the primary services mentioned above. The majority of them, 92%, also provided dental services, and virtually all provided nutritional consultation services. In general, there is no statistically significant difference in the services available at *puskesmas* in urban and rural areas.



Puskesmas hold an important role in providing basic health services for the poor, including women and children.

Puskesmas berperan penting dalam menyediakan layanan kesehatan dasar bagi masyarakat miskin, termasuk untuk ibu dan anak.

Karena perannya sebagai pihak utama yang menyediakan perawatan kesehatan bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin, maka penting untuk memastikan bahwa *puskesmas* dapat terus menyediakan pelayanan yang memadai. Agar dapat memahami kinerja *puskesmas*, SMERU telah melaksanakan survei mengenai pemberi layanan kesehatan pada tahun 2002 dan 2003. Dalam survei ini, sampel sejumlah kabupaten dan kotayang dapat mewakili diseleksi setelah secara geografis wilayah dibagi menjadi: Jawa-Bali, Sumatera, Kalimantan-Sulawesi, dan Nusa Tenggara. Provinsi yang mengalami berbagai jenis konflik (Aceh, Sulawesi Tengah, Maluku, Maluku Utara, dan Papua) tidak dimasukkan dalam kerangka sampel. Kemudian, kabupaten dan kota diseleksi dari setiap wilayah berdasarkan metode pemilihan acak dengan penimbang jumlah penduduk. Secara keseluruhan, 100 *puskesmas* telah disurvei dan lebih dari 1.000 staf *puskesmas* diwawancara pada lima kabupaten dan lima kota. Survei dilaksanakan dua kali, secara berturut-turut pada Oktober 2002 dan Maret 2003, di mana keduanya dilaksanakan tanpa pemberitahuan sebelumnya kepada para staf *puskesmas*.

Dalam artikel ini, kami akan menyoroti beberapa temuan survei, khususnya layanan yang diberikan oleh *puskesmas* sampel, terutama yang memfokus pada kinerja staf. Kinerja staf diukur dari kehadiran mereka di tempat kerja pada jam kerja. Memang disadari bahwa berada di sekitar lingkungan *puskesmas* tidak langsung berarti bahwa staf bersangkutan sedang memberikan layanan. Namun, hadirnya staf di *puskesmas* selama jam kerja adalah suatu kondisi yang diperlukan untuk dapat memberikan layanan.

Temuan survei menunjukkan bahwa semua *puskesmas* dalam sampel menyediakan pelayanan kesehatan dasar yang disebutkan di atas. Mayoritas, yakni sebanyak 92%, juga menyediakan layanan perawatan gigi, dan hampir semuanya menyediakan layanan konsultasi gizi. Secara umum, tidak ada perbedaan angka statistik yang signifikan dalam layanan yang tersedia pada *puskesmas* di daerah perkotaan dan perdesaan.



Good governance and accountability are both essential pre-requisites for effective and efficient health service delivery.

Tata kelola pemerintahan yang baik dan tanggung gugat adalah dua prasyarat penting bagi pemberian layanan kesehatan yang efektif dan efisien.

In terms of the number of staff, the average was 1.3 full-time doctors at each *puskesmas*, with an average of 1.5 doctors in urban areas and 1.1 in rural areas. The national average number of part-time doctors was marginally lower at 1.2, with 1.4 in urban areas and 1.1 in rural areas. Although statistical data indicates that the average was higher than 1, there were 18 sample *puskesmas* that did not have any doctors at all, and 17 of them were in rural areas. This indicated a gap between the level of health service delivery between urban and rural areas. On the other hand, the maximum number of doctors in any one *puskesmas* in the sample was three in urban areas and five in rural areas, which indicates that there were also some gaps across *puskesmas* within urban and in particular within rural areas.

Meanwhile, there was an average of 9.2 full-time nurses/midwives and 1.6 part-time at sample *puskesmas*. There was also some degree of regional variations, with urban areas averaging 8.9 and 0.3 full-time and part-time nurses/midwives respectively and rural areas averaging 9.4 and 2.7 full-time and part-time nurses/midwives respectively. The average figures did not, however, tell the whole story as there were *puskesmas* that did not have any nurses/midwives, while at the same time there was a *puskesmas* that had as many as 23 nurses/midwives. Among the sample *puskesmas*, the worst case was a *puskesmas* in Magelang that did not have any doctors or nurses.

As mentioned above, SMERU made unannounced visits to each *puskesmas* in order to observe and interview staff on two occasions. As there were, however, changes in staff in several sample *puskesmas* between visits (new recruits, staff transfers), some staff were only observed once. During the two visits, in total SMERU conducted 2,301 interviews, 1,149 in urban areas and 1,152 in rural areas.

Dalam hal jumlah staf, rata-rata terdapat 1,3 dokter yang bekerja penuh waktu di setiap puskesmas, dengan angka rata-rata 1,5 dokter di daerah perkotaan dan 1,1 dokter di daerah perdesaan. Angka rata-rata dokter yang bekerja paruh waktu sedikit lebih rendah, yakni 1,2 secara nasional, dengan rincian 1,4 di perkotaan dan 1,1 di perdesaan. Walaupun data statistik menunjukkan bahwa angka rata-rata ini lebih tinggi dari 1, namun terdapat 18 puskesmas sampel yang tidak memiliki dokter sama sekali, dan 17 dari 18 puskesmas itu terletak di daerah perdesaan. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan dalam layanan kesehatan di daerah perkotaan dan perdesaan. Di pihak lain, jumlah dokter terbanyak pada setiap puskesmas sampel adalah tiga di daerah perkotaan dan lima di perdesaan. Hal ini juga menunjukkan adanya kesenjangan antar puskesmas di daerah perkotaan sendiri, dan khususnya lagi di daerah perdesaan.

Sementara itu, rata-rata terdapat 9,2 perawat/bidan yang bekerja penuh waktu dan 1,6 perawat/bidan yang bekerja paruh waktu di puskesmas sampel. Juga ditemukan adanya variasi antara daerah, di mana di perkotaan rata-rata terdapat 8,9 perawat/bidan penuh waktu dan 0,3 perawat/bidan paruh waktu, sedang di perdesaan rata-rata terdapat 9,4 perawat/bidan penuh waktu dan 2,7 perawat/bidan paruh waktu. Namun angka rata-rata ini tidak memberikan gambaran yang utuh mengenai puskesmas, karena ada pula puskesmas yang tidak memiliki perawat dan bidan, sementara terdapat satu puskesmas yang memiliki 23 perawat/bidan. Di antara puskesmas yang menjadi sampel, kasus terburuk ditemukan di Magelang di mana tidak terdapat seorang pun dokter maupun perawat.

Seperti disebutkan sebelumnya, tim survei SMERU melakukan kunjungan tanpa pemberitahuan sebelumnya ke puskesmas sampel untuk mengamati dan mewawancarai staf pada dua kesempatan. Namun karena adanya perubahan komposisi staf di beberapa puskesmas sampel di antara kedua kunjungan tim survei (misalnya pengangkatan staf baru dan pemindahan staf), beberapa staf hanya diamati sekali. Selama kedua kunjungan tersebut, secara keseluruhan tim survei melaksanakan 2.301 wawancara, 1.149 di perkotaan dan 1.152 di perdesaan.

In the analysis on staff availability in the vicinity of a *puskesmas* during office hours, we focus only on the full-time staff members who were supposed to be on shift at the time of the survey visit. We have excluded part-time staff and staff who had been transferred to other *puskesmas* but were still on the roster.

Table 1 summarizes the main findings of the survey on staff availability during office hours. It shows that only 64% of all full-time *puskesmas* staff in the sample were present in the vicinity during office hours. Of the remainder, 8% claimed to be conducting outreach work outside the *puskesmas*, while 28% were absent for various reasons. Outreach work includes working at a *pustu* (*puskesmas pembantu* or secondary health center) or visiting a patient at home. Survey enumerators did not verify claims that staff were carrying out outreach work because it would have been too difficult and time-consuming.



In terms of the urban-rural comparison, it seems that *puskesmas* in urban areas do better than those in rural areas. The proportion of staff present in urban areas, 67%, was significantly higher than that in rural areas, which was 60.7%. In addition, there was a slightly higher percentage of staff doing outreach work in urban *puskesmas* (9.6%) than in rural ones (7%). As a result, the absenteeism rate in rural areas, 32%, was almost 9 percentage points higher than that in urban areas, which was 23%. This finding shows the importance of ensuring accountability of service providers as it is an inefficient use of resources to have many staff on roster who seldom show up to actually provide services to patients.

Table 2 indicates the reasons for staff absenteeism. Some absences were officially authorized, such as being out of the *puskesmas* on official duties (meetings, training), sick leave, authorized leave, and even suspension. Most of the absences however, were not authorized. This includes unauthorized leave (skipping work), both those who came late or left early, absence for unknown reasons, and other reasons, which were mostly unauthorized personal reasons. In total,

Di dalam analisis terhadap keberadaan staf di dalam lingkungan *puskesmas* selama jam kerja, tim survei hanya berfokus pada staf penuh waktu yang seharusnya sedang bekerja saat kunjungan tim survei. Tim survei tidak memasukkan staf paruh waktu dan yang telah dipindahtugaskan ke *puskesmas* lain namun masih tercantum dalam daftar jadwal kerja staf, sebagai responden.

Tabel 1 menyajikan ringkasan temuan utama survei mengenai keberadaan staf selama jam kerja. Tertera bahwa hanya 64% dari staf penuh waktu dalam sampel yang berada di dalam lingkungan *puskesmas* selama jam kerja. Sisanya, yakni 8%, menurut keterangan yang diperoleh tim, sedang melakukan pelayanan di luar *puskesmas*, sementara 28% dari staf absen karena berbagai alasan. Layanan keluar mencakup bekerja di *pustu* (*puskesmas pembantu*) atau mengadakan kunjungan ke rumah pasien. Enumerator survei tidak melakukan verifikasi untuk mengetahui apakah benar staf yang tidak ada sedang bertugas di luar *puskesmas* karena akan terlalu sulit dan memakan waktu.

Table 1. Full-time Staff Availability at Puskesmas during Office Hours (%)
Tabel 1. Staf Penuh Waktu yang Berada di Puskesmas Selama Jam Kerja (%)

	Urban/ Perkotaan	Rural/ Perdesaan	Total
Absent/Absen	23.4	32.4	27.9
Outreach/Tugas keluar	9.6	6.9	8.3
Present/Hadir	67.0	60.7	63.8
Total/Jumlah	100.0	100.0	100.0
N	1,149	1,152	2,301

Source/Sumber. SMERU's Calculation/Diolah SMERU.

Dalam konteks perbandingan perkotaan-perdesaan, tampaknya *puskesmas* di daerah perkotaan bekerja dengan lebih baik ketimbang yang di perdesaan. Proporsi staf yang hadir di daerah perkotaan, yakni 67%, lebih tinggi dari yang ditemukan di daerah perdesaan, yakni 60,7%. Selain itu, persentase staf yang tugas keluar sedikit lebih tinggi di *puskesmas* di perkotaan (9,6%) dibandingkan di perdesaan (7%). Maka hasilnya menunjukkan bahwa tingkat ketidakhadiran staf di daerah perdesaan, yakni sebanyak 32%, hampir 9 titik persen lebih tinggi dari di perkotaan, yang jumlahnya sebanyak 23%. Temuan ini menunjukkan pentingnya menjamin tanggung gugat pemberi layanan karena tidak ada gunanya mencantumkan nama staf dalam daftar jadwal kerja bila ybs jarang hadir untuk memberi layanan kepada pasien.

Tabel 2 menunjukkan alasan-alasan bagi ketidakhadiran staf. Beberapa ketidakhadiran memang diizinkan karena menjalankan tugas di luar *puskesmas* (seperti rapat dan pelatihan), cuti karena sakit, cuti dengan izin, dan bahkan penskorsan. Namun, sebagian besar ketidakhadiran staf tanpa izin. Hal ini termasuk bolos kerja, datang terlambat atau pulang lebih awal, absen tanpa alasan yang diketahui,

Table 2. Reasons for Puskesmas Staff being Absent during Office Hours (%)
Tabel 2. Alasan Ketidakhadiran Staf Puskesmas saat Jam Kerja (%)

Reason/ Alasan	Urban/ Perkotaan	Rural/ Perdesaan	Total/ Total
Attending other official duties (meetings, training)/ Mengerjakan tugas resmi lainnya (rapat, pelatihan)	13.4	12.9	13.0
Sick leave/ Sakit	9.3	8.0	8.6
Authorized leave/ Cutit dengan izin	23.1	22.3	22.6
Suspension/ Diskors	0.0	0.3	0.2
Unauthorized leave/ Cutit tanpa izin	33.1	31.4	32.1
Expected to arrive later/ Akan datang terlambat	3.7	9.1	6.8
Left early/ Pulang lebih awal	2.2	7.2	5.1
Unknown reason/ Alasan tidak ketahui	0.7	2.1	1.6
Other/ Lain-lain	14.5	6.7	10.0
Total/ Total	100.0	100.0	100.0
N	269	373	642

Source/Sumber: SMERU's Calculation/Diolah SMERU.



unauthorized absences made up 56% of total absences. The proportion of unauthorized absences was relatively the same in urban and rural areas, making up for 54% and 57% of all absences respectively. However, the fraction of *puskesmas* staff who came late or left early was much higher in rural areas (16.3%) compared to that in urban areas (5.9%).

Although both authorized and unauthorized absences are detrimental to quality of service delivery, authorized absence is predictable, so that *puskesmas* management could anticipate its impact by making arrangements to minimize the impact to patients. In contrast, unauthorized absence usually results in failure to provide services to patients. This is why it is important to prioritize efforts to minimize unauthorized absence. To reduce the total absence rate however, it is also important to reduce requirements for staff to tend other official duties, such as attending meetings, which are not urgent.

Finally, Table 3 shows the absenteeism rates based on staff positions in *puskesmas*. The highest absenteeism rate was found among *puskesmas* heads, who are mostly doctors. In addition, doctors who are not *puskesmas* heads had an equally high absenteeism rate. The absence of doctors in *puskesmas* is particularly worrying as they are the core of health services in *puskesmas*. Worse still, the absenteeism rate of doctors in rural *puskesmas* (around 40%), where it is more difficult to find alternative modern health services, is much higher than in urban areas (around 27%-29%). The table also shows that for every position there was a higher absenteeism rate in rural areas compared to urban areas.

dan absen dengan alasan lain yang sifatnya urusan pribadi tanpa izin. Secara keseluruhan, ketidakhadiran tanpa izin berjumlah hingga 56%. Proporsi ketidakhadiran tanpa izin relatif sama di perkotaan dan di perdesaan, yakni masing-masing 54% dan 57%. Namun, staf *puskesmas* yang datang terlambat atau pulang lebih awal lebih tinggi jumlahnya di daerah perdesaan (16,3%) dibandingkan dengan di perkotaan (5,9%).

Walaupun baik ketidakhadiran yang dengan maupun tanpa izin dapat mengganggu kualitas pemberian layanan, namun ketidakhadiran dengan izin dapat diperkirakan sebelumnya, sehingga manajemen *puskesmas* dapat mengantisipasi dengan melakukan pengaturan agar dapat memperkecil dampaknya pada pasien. Sebaliknya, ketidakhadiran tanpa izin biasanya menyebabkan kegagalan dalam memberikan layanan kepada pasien. Oleh karena itu, penting untuk mengutamakan usaha-usaha guna memperkecil ketidakhadiran tanpa izin. Namun, untuk mengurangi tingkat absensi secara keseluruhan, sangat penting untuk mengurangi keperluan staf untuk menghadiri tugas-tugas luar, seperti menghadiri rapat yang tidak penting.

Akhirnya, Tabel 3 menunjukkan tingkat ketidakhadiran berdasarkan jabatan staf di dalam *puskesmas*. Tingkat ketidakhadiran yang tertinggi ditemukan pada kepala *puskesmas*, yang umumnya adalah dokter. Selain itu, dokter yang bukan kepala *puskesmas* juga memiliki tingkat ketidakhadiran yang sama tingginya. Tingkat ketidakhadiran dokter di *puskesmas* sangat mengkhawatirkan mengingat mereka adalah bagian inti dari layanan kesehatan di *puskesmas*. Lebih buruk lagi, tingkat ketidakhadiran dokter pada *puskesmas* di perdesaan (sekitar 40%), yakni daerah di mana lebih sulit untuk menemukan layanan kesehatan modern alternatif, bahkan lebih tinggi dari daerah perkotaan (sekitar 27%-29%). Tabel tersebut juga menunjukkan bahwa untuk setiap jabatan terdapat tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi di daerah perdesaan dibanding dengan daerah perkotaan.

Table 3. Puskesmas Staff Absenteeism Rates during Office Hours based on Staff Positions (%)
Tabel 3. Tingkat Ketidakhadiran Staf Puskesmas Selama Jam Kerja Berdasarkan Jabatan (%)

Puskesmas Staff/ Staf Puskesmas	Urban/ Perkotaan	Rural/ Perdesaan	Total/ Total
Puskesmas Head/ Kepala Puskesmas	28.95	39.73	34.22
Medical Doctor/ Dokter Umum	26.95	39.76	31.20
Nurse Perawat	22.65	27.65	25.73
Midwife/ Bidan	21.88	30.77	25.47
Lab Technician/ Teknisi Laboratorium	17.31	31.25	24.00
Pharmacist/ Apoteker	19.48	51.56	34.04
Public Health Officer/ Petugas Kesehatan	24.75	33.19	29.21
Total/ Total	23.41	32.38	27.90
N	1,149	1,152	2,301

Source/Sumber: SMERU's Calculation/Diolah SMERU.

Table 3 indicates that more skilled *puskesmas* staff who require more training have higher absenteeism rates. This perhaps reflects a higher demand for their services outside the *puskesmas*. This also implies that lack of financial incentive is most likely to be one of the core problems behind the high absenteeism rate observed. This does not mean however, that simply giving more financial incentive will be sufficient to overcome the problem. The fact that *puskesmas* in rural areas have significantly higher absenteeism rates than those in urban areas perhaps indicates that monitoring and supervision is more lacking in rural than in urban areas. A comprehensive approach involving both carrots and sticks is therefore likely to be required to deal with this problem.

On the supply side, in addition to financial incentives, the government needs to improve the non-financial incentives such as recognition and certainty of career promotion for *puskesmas* staff. This will need to be complemented with more effective monitoring and supervision to improve discipline among staff. On the demand side, efforts to empower *puskesmas* users will also help to improve services provided by *puskesmas*. If consumers know what they are entitled to get from *puskesmas*, they can demand better services if they receive less than they are supposed to get. If there is no satisfactory response from *puskesmas* management, the government needs to provide an avenue for the people to take up their complaints to higher authorities, who are obliged to resolve the complaints. ■ Daniel Suryadarma & Asep Suryahadi

Tabel 3 menunjukkan bahwa staf *puskesmas* dengan tingkat keterampilan lebih tinggi yang perlu mengikuti lebih banyak pelatihan, memiliki tingkat ketidakhadiran yang lebih tinggi. Hal ini mungkin mencerminkan permintaan yang lebih tinggi terhadap layanan mereka di luar *puskesmas*. Hal ini juga menandakan bahwa kurangnya insentif merupakan salah satu masalah penting di balik tingginya tingkat ketidakhadiran tersebut. Namun, tidak berarti bahwa cukup dengan memberikan insentif saja maka masalahnya akan teratasi. Kenyataan bahwa *puskesmas* di daerah perdesaan memiliki tingkat ketidakhadiran yang cukup tinggi dibanding dengan di daerah perkotaan mungkin menunjukkan kurangnya pemantauan dan pengawasan di perdesaan dibanding dengan perkotaan. Oleh karena itu, pendekatan manajemen yang bersifat menyeluruh yang melibatkan sanksi dan imbalan mungkin diperlukan untuk mengatasi masalah ini.

Pada sisi suplai, di samping insentif finansial, pemerintah perlu memperbaiki insentif yang sifatnya nonmateri, seperti pengakuan dan kepastian promosi jabatan bagi staf *puskesmas*. Hal ini perlu diiringi dengan pemantauan dan pengawasan yang lebih efektif untuk memperbaiki kedisiplinan staf. Pada sisi permintaan, usaha untuk memberdayakan pengguna *puskesmas* juga akan memperbaiki layanan yang diberikan *puskesmas*. Jika konsumen sudah mengetahui haknya, mereka dapat menuntut layanan yang lebih baik bila mereka mendapatkan layanan yang tidak sesuai. Jika tidak ada tanggapan baik dari pihak pengelola *puskesmas*, pemerintah perlu memberikan jalan lain bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan mereka kepada pihak yang memiliki wewenang lebih tinggi, yang mempunyai kewajiban untuk menangani keluhan-keluhan tersebut. ■ Daniel Suryadarma & Asep Suryahadi

KAJIAN PELAKSANAAN DEKONSENTRASI DI INDONESIA PADA ERA DESENTRALISASI

A Study of Deconcentration in Indonesia in the Decentralization Era

Hania Rahma*



The deconcentration budget for the agricultural sector is greater than the regional budget for the same sector.

Anggaran dekonsentrasi untuk sektor pertanian sangat dominan dibandingkan dengan anggaran APBD untuk sektor yang sama.

I. INTRODUCTION

Law No. 22/1999 on Regional Governance -which provided the framework for political and administrative decentralization- marked the end of the centralized system which had, for 30 years, given a great deal of power and authority over administrative affairs to the central government. Decentralization, according to Usui and Alisjahbana (2), has changed Indonesia from one of the most centralized countries into one of the most decentralized in the world. The transfer of authority from the center to the regions occurred in almost all areas of governmental affairs with the exception of defense and security, foreign affairs, monetary and fiscal policy, the judicature, and religious affairs as well as a number of other areas of authority.¹ In the interests of strengthening decentralization, the central government had greater authority in determining policies which pertained to norms, standards, criteria and procedures, while its authority to implement policies was limited to those set out in Government Regulation No. 25/2000 concerning Government Authority and the Provincial Authority as an Autonomous Region.

* The writer is a visiting lecturer in the Master's Program in Public Policy and Planning, Faculty of Economics, University of Indonesia.

¹ These other matters are listed as "national planning and development at macro level, fiscal equalization, public administration, economic institutions, human resource development, natural resource utilization, strategic technologies, conservation, and national standardization".

I. PENDAHULUAN

UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah -yang memberikan satu kerangka bagi penerapan desentralisasi politik dan administrasi- menandai berakhirnya sistem sentralisasi yang selama 30 tahun telah memberikan kekuasaan dan kewenangan yang sangat besar kepada pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi, menurut Usui dan Alisjahbana (2) telah menggeser Indonesia dari sebelumnya sebagai salah satu negara yang paling tersentralisasi menjadi salah satu negara yang paling terdesentralisasi di dunia. Penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah terjadi pada hampir semua bidang kewenangan pemerintahan, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, moneter dan fiskal, peradilan dan agama, serta sejumlah kewenangan bidang lain.¹ Demi penguatan desentralisasi maka porsi kewenangan pemerintah pusat lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria dan prosedur, sedangkan kewenangan yang bersifat pelaksanaan hanya terbatas pada kewenangan tertentu sebagaimana diatur dalam PP No.25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

* Penulis adalah seorang pengajar luar biasa pada program magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

¹ Sejumlah kewenangan bidang lain ini meliputi: "kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional."

During decentralization, the principle of deconcentration² also experienced fundamental changes, both in its implementation as well as in the scope of administrative authority transferred. Consistent with its definition, the application of deconcentration during decentralization aimed at managing the areas of authority still held by the central government but that relate to the regions. These areas of authority, according to Law No. 22/1999 are to be transferred to governors as the representatives of the central government in the regions. The areas of authority delegated to governors lie outside the five main areas of authority and are implemented by the provincial-level offices, while the five main areas of authority are delegated to the central government agencies in the regions.

Together with Law No. 25/1999 which gives greater fiscal control to regional governments and by taking into account the 'money follows function' funding mechanism which is practiced in Indonesia, decentralization should significantly reduce the sectoral development budget which is managed by the central government. There is however, a current imbalance between the direction and size of changes in the authority to implement regional development and budget targets and the size of allocations to implement this authority. During decentralization, sectoral development spending by ministries and non-ministerial government institutions (LPNDs) experienced an increase from Rp44 trillion, or 13.9% of total national spending in 2001, to Rp68.1 trillion, or 18.5% in 2004. This figure indicates that the central government is still managing development activities which are no longer in their scope of authority. With the reduction in the areas of authority held by the central government as stipulated in Law No. 22/1999, the implementation of development activities by ministries and LPNDs - in particular the implementation of authority based on deconcentration and co-administration tasks - has become very limited and thus such large funds are no longer needed.

On the other hand, *kabupaten* and *kota* in Indonesia generally still face difficulties in funding development activities, including the provision of public services for their citizens. From the total extra budget that has been received by regional governments via equalization funds, more than two-thirds has been taken up by the sharp increase in post-decentralization routine expenditure. As a result of decentralization, vertical agencies in the regions were merged with the offices of regional government agencies that resulted in an increase in staff members and assets owned by the regions.



Seiring dengan penerapan desentralisasi, penyelenggaraan asas dekonsentrasi² juga mengalami perubahan mendasar baik dalam tata aturan penyelenggaraannya maupun dalam luas cakupan bidang kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan. Sesuai dengan definisinya, maka penerapan dekonsentrasi pada era desentralisasi ditujukan untuk melaksanakan sejumlah kewenangan yang masih dimiliki pemerintah pusat yang lokasi pelaksanaannya berada di daerah. Kewenangan pemerintah tersebut menurut UU No. 22/1999 dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat dan atau perangkat pusat di daerah. Kewenangan yang dilimpahkan kepada gubernur mencakup kewenangan di bidang lain di luar lima bidang kewenangan utama dan pelaksanaannya berada pada dinas provinsi, sedangkan lima bidang kewenangan utama dilimpahkan kepada perangkat pusat yang ada di daerah.

Bersama-sama dengan UU No. 25/1999 yang memberikan kontrol fiskal yang lebih besar pada pemerintah daerah dan mengingat mekanisme pembiayaan yang dianut Indonesia adalah uang mengikuti fungsi, maka desentralisasi seharusnya berimplikasi pada berkurangnya secara signifikan anggaran pembangunan sektoral yang dikelola pemerintah pusat. Namun yang terjadi saat ini adalah terdapatnya hubungan yang tidak sejalan antara arah dan besar perubahan kewenangan dalam penyelenggaraan pembangunan dengan arah dan besar perubahan anggaran yang dialokasikan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Pengeluaran pembangunan sektoral departemen dan Lembaga pemerintah Nondepartemen (LPND) selama era desentralisasi mengalami peningkatan dari Rp44 triliun atau 13,9% dari total pengeluaran negara pada tahun 2001 menjadi Rp68,1 triliun atau 18,5% pada tahun 2004. Angka tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah pusat masih melaksanakan kegiatan pembangunan yang sudah tidak lagi menjadi kewenangannya. Dengan berkurangnya bidang kewenangan pemerintah pusat sesuai ketentuan UU No.22/1999, maka penyelenggaraan kegiatan pembangunan oleh Departemen dan LPND - terutama penyelenggaraan kewenangan yang didasarkan pada asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan - sudah menjadi sangat sempit, sehingga seharusnya tidak lagi membutuhkan dana yang demikian besar.

Di sisi lain, daerah kabupaten dan kota di Indonesia secara umum tetap menghadapi kesulitan dalam membiayai kegiatan pembangunan, termasuk dalam menyediakan pelayanan publik bagi warganya. Dari total tambahan anggaran yang diperoleh pemerintah daerah melalui dana perimbangan, lebih dari dua per tiganya dihabiskan untuk pengeluaran rutin pasca desentralisasi yang meningkat tajam. Sebagai implikasi dari pelaksanaan desentralisasi, instansi vertikal yang ada di daerah dilebur ke dalam kantor dinas pemerintah daerah yang kemudian berakibat pada membengkaknya jumlah pegawai dan aset yang dimiliki daerah.

² Deconcentration refers to the transfer of power from the central government to the regional governors who are representatives of the central government in the regions (Putri, 44).

² Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah (Putri, 44).



In general, regional governments are facing difficulties in funding for public services, including, among others, education services.

Umumnya Pemda menghadapi kesulitan membiayai kegiatan pelayanan publik, termasuk di antaranya pelayanan pendidikan.

Many parties are concerned that the current deconcentration practices will cause a set back and create financial problems in the implementation of decentralization, both in how the government is run and in the distribution between the center and the regions. Apart from that, deconcentration practices also give rise to other concerns, namely the tendency of central government institutions, both ministries and LPNDs, to create activities or projects using the principles of deconcentration as a justification. If not supported with clear legislation or managed well, deconcentration could become an alternative way for regional governments to obtain extra funding in addition to the equalization funds.

II. DECONCENTRATION POLICY IN THE DECENTRALIZATION ERA

The implementation of deconcentration in Indonesia is regulated by Law No. 22/1999, Law No. 25/1999, Government Regulations No. 25/2000, No. 106/2000 and No. 39/2001, and a decree by the Minister of Finance No. 523/KMK.03/2000. The implementation of deconcentration principles has been imposed on the provinces because they have a role as administrative areas to exercise certain government authority delegated to the governors as the representatives of the central government. At the operational level, authority held by governors is executed through the provincial offices as agencies of the central government in the provinces. For that reason, besides being autonomous, the provinces are at the same time also administrative areas which execute central government authorities which have been delegated to governors. This means deconcentration cannot be imposed on the *kabupaten/kota* because they are not central government administrative areas.

Apart from Section 2 of Regulation No. 25/2000, a clarification of the area of authority is also set out in Section 3 of Regulation No. 39/2001 which prescribes 13 areas of government authority that are delegated to the governors. Whereas the details of government authority delegated to the governors and/or central agencies in the regions, as described above, according to Section 16 of Regulation No. 39/2001 are further stipulated in separate legislation such as presidential or

Banyak pihak telah mengkhawatirkan praktek dekonsentrasi yang terjadi saat ini akan menyebabkan terjadinya proses kemunduran dan menimbulkan implikasi keuangan berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi, baik di dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Selain itu, praktek dekonsentrasi tersebut juga memunculkan kekhawatiran lain, yaitu berupa kecenderungan lembaga pemerintah pusat baik departemen maupun LPND untuk menciptakan kegiatan atau proyek dengan berlindung di belakang penyelenggaraan asas dekonsentrasi. Jika tidak didukung dengan peraturan perundang-undangan yang jelas dan tidak dilaksanakan dengan tepat, dekonsentrasi dapat menjadi skema alternatif bagi pemerintah daerah untuk memperoleh sumber dana tambahan di luar dana perimbangan.

II. KEBLIJAKAN DEKONSENTRASI DI ERA DESENTRALISASI

Penyelenggaraan dekonsentrasi di Indonesia diatur dalam UU No. 22/1999, UU No. 25/1999, PP No. 25/2000, PP No. 106/2000, PP No. 39/2001, dan SK MenKeu No. 523/KMK.03/2000. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah (pusat). Pada tingkat operasional, kewenangan yang diterima gubernur tersebut dilaksanakan melalui dinas provinsi sebagai perangkat daerah provinsi. Oleh karena itu, selain sebagai daerah otonom, provinsi juga sekaligus merupakan wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada gubernur. Hal ini berarti dekonsentrasi tidak dapat diletakkan pada daerah kabupaten/kota karena keduanya bukanlah wilayah administrasi pemerintah pusat.

Selain PP No. 25/2000 pasal 2, penjelasan mengenai bidang kewenangan juga diuraikan dalam PP No. 39/2001 pasal 3 yang menjabarkan 13 kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur. Sedangkan mengenai rincian kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur dan atau perangkat pusat di daerah, sebagaimana dijelaskan di atas, menurut pasal 16 PP No. 39/2001 ditetapkan lebih lanjut dengan peraturan perundangan tersendiri berupa keputusan presiden (keppres) atau keputusan menteri (kepmen). Para menteri dan pimpinan LPND dapat memprakarsai pelimpahan

ministerial decrees. Ministers and heads of LPNDs can initiate the delegation of authority, including determining the type of authority that will be delegated to governors and/or central agencies in the regions after consulting the relevant ministries at the national level as well as the governors and/or central agencies in the regions.

III. THE IMPLEMENTATION OF DECONCENTRATION IN INDONESIA: AN ANALYSIS USING A DEVELOPMENT SPENDING APPROACH

Three years after decentralization, there is still an imbalance in the pattern of development spending between the center and the regions, which is reflected in: (a) large allocations in the national budget (APBN) for development spending by the central and regional governments; (b) the continual increase in APBN development spending since decentralization, which is greater than the increase in equalization funds transferred to autonomous regions; as well as (c) the shift in institutions that manage APBN development budgets, that is from regional governments to central ministry offices.

Although already showing a decrease from 83.3% in 1999/2000 to 55.5% in 2002 (after decentralization), the APBN still contributes more than half of all combined budgeted development spending by the central government (Rp52.3 trillion) and the regions (total in all provincial and *kabupaten/kota* budgets (APBD) of Rp41.9 trillion). This is still high considering the increasing limits on central government authority post-decentralization. National expenditure on development in the decentralization era (2001-2004) increased rapidly and its annual increase was greater than the rate of increase in national spending on equalization funds in the same period (Table 1). This rate is certainly startling considering, once again, that decentralization has limited the role of the central government in development activities in the regions.

kewenangan tersebut, termasuk dalam menentukan jenis kewenangan yang akan dilimpahkan kepada gubernur dan/atau perangkat pusat di daerah setelah mengkonsultasikan terlebih dulu dengan departemen terkait di tingkat nasional, serta gubernur dan atau perangkat pusat di daerah.

III. PELAKSANAAN DEKONSENTRASI DI INDONESIA: ANALISIS DENGAN PENDEKATAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN

Setelah tiga tahun desentralisasi dilaksanakan, masih ditemukan ketidakseimbangan dalam pola pembiayaan pembangunan antara pusat dan daerah yang dicerminkan oleh: (a) masih tingginya kontribusi APBN dalam keseluruhan pembiayaan penyelenggaraan pembangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah; (b) terus meningkatnya pengeluaran pembangunan APBN selama era desentralisasi dengan tingkat kenaikan yang lebih besar dibanding tingkat kenaikan dana perimbangan yang ditransfer ke daerah otonom; serta (c) terjadinya pergeseran dalam pihak yang mengelola anggaran pengeluaran pembangunan APBN dari pemerintah daerah menjadi kantor departemen pusat.

Walau sudah menunjukkan penurunan dari 83,3% pada tahun 1999/2000 menjadi 55,5% pada tahun 2002 (setelah desentralisasi), kontribusi APBN yang masih di atas separuh dari keseluruhan anggaran pembangunan yang dikeluarkan pemerintah pusat (APBN sebesar Rp52,3 triliun) dan daerah (total dalam seluruh APBD provinsi dan kota/kabupaten sebesar Rp41,9 triliun) dinilai masih tinggi, mengingat semakin terbatasnya kewenangan pemerintah pusat pasca desentralisasi. Pengeluaran negara untuk pembangunan selama era desentralisasi (2001-2004) justru meningkat dengan laju kenaikan per tahun lebih besar dibanding laju kenaikan pengeluaran negara untuk dana perimbangan dalam periode yang sama (Tabel 1). Angka ini tentu mengejutkan, mengingat -sekali lagi - desentralisasi telah membatasi peran pemerintah pusat dalam mencampuri kegiatan pembangunan di daerah.

Table 1. Development Expenditures and Equalization Funds from the Central Budget in the Decentralization Era, Budget Years 2001 - 2004

Tabel 1. Pengeluaran Pembangunan dan Dana Perimbangan dari APBN selama Era Desentralisasi, Tahun Anggaran 2001 - 2004

Budget Year/ Tahun Anggaran	Central Development Expenditure/ Pengeluaran Pembangunan Pusat		Equalization Funds for Autonomous Autonomy/ Dana Perimbangan untuk Daerah Otonom	
	Billions of Rp/ Rp Milyar	% Increase / % Kenaikan	Billions of Rp/ Rp milyar	% Increase / % Kenaikan
2001	43,987.4	—	81,676.5	—
2002	52,299.1	18.9	94,500.00	15.7
2003	65,129.8	24.5	107,490.5	13.7
2004 (planned/rencana)	68,100.7	4.6	108,243.0	0.7

Source/Sumber: APBN, Finance Notes/Nota Keuangan

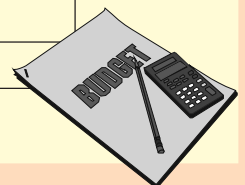
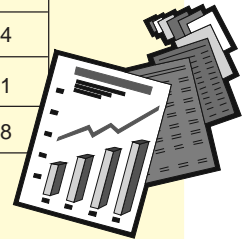


Table 2. Allocation of APBN Development Expenditures in the Center and Regions, Before and After Decentralization
Tabel 2. Alokasi Pengeluaran Pembangunan APBN di Pusat dan Daerah, Sebelum dan Sesudah Desentralisasi

Year/Tahun	Development Expenditures /Pengeluaran Pembangunan				
	Managed by Central Office / Dikelola Kantor Pusat		Deconcentrated / Didekonsentrasikan		Total
	Billions of Rp / Rp milyar	%	Billions of Rp/ Rp milyar	%	Billions of Rp/ Rp milyar
Before Decentralization ¹⁾ /Sebelum Desentralisasi ¹⁾					
1999/00	15,618.0	30.2	36,129.3	69.7	51,747.3
2000	10,166.8	24.4	31,438.9	75.6	41,605.7
After Decentralization /Sesudah Desentralisasi					
2001	21,722.4	49.4	22,265.0	50.6	43,987.4
2002	26,469.1	50.6	25,830.0	49.4	52,299.1
2003	30,634.9	47.0	34,494.9	53.0	65,129.8

Note/Keterangan: 1) managed by central office including that delegated to DKI Jakarta/ Dikelola oleh kantor pusat, termasuk yang dilimpahkan ke DKI Jakarta.

Source/Sumber: Financial Notes/Nota Keuangan.



Apart from the fact that total APBN development spending has continued to increase in recent years, Table 2 shows there has been a shift in the management of the APBN development expenditure allocation. Before decentralization, allocations were predominantly managed by the regions but now, since decentralization, they have largely been managed directly by the offices of the central government ministries or LPNDs. In fact, the proportion of the development budget managed by the central office in 2003 (47%) experienced an increase of as much as 50% compared to that in the 1999/2000 budget year. This reality reflects the paradox of the decentralization process.

There is a disparity between the deconcentration budgets and the development budgets funded by the APBDs as well as the equalization funds received by the regions. This disparity is evident through (a) the high deconcentration budgets received by the regions (two to four fold) compared with the development budgets originating from the APBDs, (b) the imbalance between expenditure and the extent of the authority delegated to the regions, which is shown by the size of the deconcentration budgets compared with equalization funds received by the regions; and (c) the absence of a pattern, criteria or mechanism to determine the distribution of deconcentration budgets between provinces. In general, the greatest disparity of funds is found in provincial regions which are relatively lacking in natural resources and have little economic potential.

Deconcentration budgets that are received by provinces are, on average, twice the size of development budgets originating from APBDs. In more than half of all provinces, deconcentration budgets that are received from central government are, in fact, more than four times the development budgets originating from each province's APBD (Table 3). This rate varies across provinces. The greater the rate, the greater the APBN's role in financing development in the provinces via the deconcentration principle. This means there is also a greater

Terlepas dari fakta bahwa total pengeluaran pembangunan APBN terus meningkat dalam tahun-tahun terakhir, Tabel 2 menunjukkan adanya pergeseran alokasi pengeluaran pembangunan APBN dari yang tadinya secara dominan dikelola di daerah pada periode sebelum desentralisasi, kini menjadi lebih banyak dikelola langsung oleh kantor departemen/LPND pusat pada periode setelah desentralisasi. Bahkan proporsi anggaran pengeluaran pembangunan yang dikelola kantor pusat pada tahun 2003 (47%) mengalami peningkatan sebesar 50% dari proporsi pada tahun anggaran 1999/2000. Kenyataan ini mencerminkan adanya paradoks dalam proses desentralisasi.

Terdapat ketimpangan antara anggaran dekonsentrasi dengan anggaran pembangunan yang berasal dari APBD dan juga dengan dana perimbangan yang diterima daerah. Ketimpangan ini ditunjukkan oleh (a) tingginya anggaran dekonsentrasi yang masuk ke daerah (mencapai dua hingga empat kali lipat) dibanding anggaran pembangunan yang bersumber dari APBD; (b) tidakseimbang besarnya pembiayaan dengan besaran kewenangan yang diserahkan/dilimpahkan sebagaimana ditunjukkan oleh tingginya anggaran dekonsentrasi dibanding dana perimbangan yang diterima daerah; dan (c) tidak adanya pola, kriteria maupun mekanisme dalam menentukan pendistribusian anggaran dekonsentrasi di antara provinsi. Umumnya, ketimpangan yang besar terjadi justru di provinsi yang relatif miskin sumber daya alam dan potensi ekonomi lainnya.

Anggaran dekonsentrasi yang diterima provinsi mencapai rata-rata dua kali lipat dari anggaran pembangunan yang berasal dari APBD. Pada lebih dari separuh jumlah provinsi, anggaran dekonsentrasi yang diterima dari pemerintah pusat bahkan mencapai lebih dari empat kali lipat anggaran pembangunan yang berasal dari APBD masing-masing provinsi (Tabel 3). Angka tersebut bervariasi antar provinsi. Semakin besar angka tersebut, semakin besar pula peran pembiayaan APBN melalui asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pembangunan di suatu provinsi.

Table 3. Development Expenditures in Provincial Areas according to Source of Funds for each Province, Budget Year 2002

Tabel 3. Pengeluaran Pembangunan di Daerah Provinsi menurut Sumber Pembiayaan yang Dirinci per Provinsi, Tahun Anggaran 2002

No	Province/Provinsi	Deconcentrated/ Dekonsentrasi		Provincial Budget/ APBD Provinsi		Total (Rp billions)/ Total (Rp milyar)
		(Rp billions)/ (Rp milyar)	%	(Rp billions)/ (Rp milyar)	%	
A Provinces with a low proportion of deconcentration budget (<50%)/ Provinsi dengan proporsi anggaran dekonsentrasi rendah (<50%)						
1	DKI Jakarta/ DKI Jakarta	589.3	14.0	3,628.9	86.0	5,092.5
2	Riau/ Riau	731.0	37.1	1,238.7	62.9	1,969.6
3	Nangroe Aceh Darussalam/ Nangroe Aceh Darussalam	1,108.3	47.0	1,216.9	52.3	2,325.2
B Provinces with a medium proportion of deconcentration budget (50-80%)/ Provinsi dengan proporsi anggaran dekonsentrasi menengah (50-80%)						
4	Banten/ Banten	275.1	55.8	217.8	44.2	492.9
5	East Java/ Jawa Timur	1,762.2	57.0	1,331.5	43.0	3,093.7
6	East Kalimantan/ Kalimantan Timur	941.9	61.5	588.6	38.5	1,530.3
7	Central Java/ Jawa Tengah	1,263.8	67.0	621.6	33.0	1,886.1
8	West Java/ Jawa Barat	1,988.2	71.8	782.7	28.2	2,770.8
9	West Kalimantan/ Kalimantan Barat	431.1	77.7	123.4	22.3	554.0
10	West Sumatra/ Sumatera Barat	624.8	77.7	179.0	22.3	803.6
11	North Maluku/ Maluku Utara	254.1	78.1	71.3	21.9	324.8
12	Bali/ Bali	705.8	78.2	196.3	21.8	901.8
13	North Sumatra/ Sumatera Utara	1,311.7	78.7	355.3	21.3	1,667.6
C Provinces with a high proportion of deconcentration budget (>80%)/ Provinsi dengan proporsi anggaran dekonsentrasi tinggi (>80%)						
14	South Kalimantan/ Kalimantan Selatan	576.2	80.8	136.5	19.2	712.7
15	Central Kalimantan/ Kalimantan Tengah	463.7	81.2	107.7	18.8	571.7
16	Lampung/ Lampung	757.6	82.8	157.1	17.2	914.7
17	Irian Jaya/ Irian Jaya	780.7	83.2	158.2	16.8	938.9
18	South Sumatra/ Sumatera Selatan	1,342.8	83.7	261.8	16.3	1,604.5
19	West Nusa Tenggara/ Nusa Tenggara Barat	552.8	85.4	94.3	14.6	647.1
20	Jambi/ Jambi	436.2	86.1	70.7	13.9	506.9
21	Gorontalo/ Gorontalo	213.1	87.1	31.6	12.9	244.2
22	Bengkulu/ Bengkulu	406.1	89.2	49.0	10.8	455.1
23	DI Yogyakarta/ DI Yogyakarta	777.6	89.3	92.9	10.7	860.2
24	Central Sulawesi/ Sulawesi Tengah	524.3	90.8	53.2	9.2	577.5
25	South Sulawesi/ Sulawesi Selatan	1,733.5	91.8	154.1	8.2	1,892.6
26	Southeast Sulawesi/ Sulawesi Tenggara	523.0	92.3	43.5	7.7	566.5
27	East Nusa Tenggara/ Nusa Tenggara Timur	828.5	93.6	57.0	6.4	885.5
28	North Sulawesi/ Sulawesi Utara	600.2	96.6	21.0	3.4	621.2
29	Maluku/ Maluku	649.4	-	na	-	na
30	Bangka Belitung/ Bangka Belitung	152.8	-	na	-	na
Total All Provinces/ Total Seluruh Provinsi		23,306.2	65.9	12,041.3	34.1	36,207.0

Source/Sumber: Directorate General of Budget and DJPKPD, Department of Finance (processed)/ Ditjen Anggaran dan DJPKPD, DepKeu (diolah)



tendency for a governor to position himself and his regional agency as the representative of central government rather than as the head of the autonomous region. This certainly has implications for the increasing allocation of work, time and use of other resources managed by regional agencies to carry out deconcentration activities compared with the activities of autonomous regions.

Deconcentration budgets which are allocated to regions, both to governors as well as via central government agencies in the regions are on average 1.5 times greater than equalization funds (including tax and non-tax Revenue Sharing Funds, General Allocation Funds/DAU and Specific Allocation Funds/DAK) which are transferred to the provinces via the fiscal decentralization mechanism. This shows that there is an imbalance between the extent of authority delegated and the amount of money transferred to the provinces. Less authority can be delegated to the provinces for the purpose of deconcentration than is delegated to the provinces for the purpose of decentralization, but, on the contrary, deconcentration budgets are in fact larger than equalization funds which are allocated for decentralization purposes.

There are no particular patterns, criteria or mechanisms in determining the distribution of deconcentration budgets by each ministry/LPND among provinces. There is no connection either between the size of deconcentration budgets allocated to each province and the capacity of a region to fund developments via its APBD or the size of equalization funds received by each province. Each ministry and LPND has, and uses, its own discretion and criteria in determining the size of the deconcentration budget allocated to a province. These conditions are, of course, very worrying for the practice of corruption, collusion and nepotism.

There are still many irregularities in the practice of deconcentration by several ministries/LPNDs in post-decentralized Indonesia. There has been almost no significant change in the size of the development budgets for a number of ministries/LPNDs whose authority has largely been delegated to the regions. Among them are the Ministry of Resettlement and Regional Infrastructure, Ministry of National Education, Ministry of Health, and Ministry of Agriculture. In addition, around 60% of these development budgets are categorized as deconcentration budgets and co-administration tasks, whereas the areas of authority that can be deconcentrated by ministries/LPNDs are already very limited.

As much as 73.5% of the total APBN development budget and 94% of the total deconcentration budget are absorbed by the group of ministries/LPNDs whose scope of authority has largely been delegated to the regions (Table 4). The five ministries with the largest deconcentration budgets in the 2002 budget year were the Ministry of Resettlement and Regional Infrastructure with Rp8.1 trillion (34.6%), Ministry of National Education with Rp4.9 trillion (21.1%), Ministry of Communications and Telecommunications with Rp2.2 trillion (9.6%), Ministry of Energy and Mineral Resources with Rp1.8 trillion (7.8%) as well as the Ministry of Health with Rp1.6 trillion (6.9%).

Artinya, kecenderungan seorang gubernur untuk memposisikan diri dan perangkat daerahnya sebagai wakil pemerintah pusat ketimbang sebagai kepala daerah otonom semakin tinggi pula. Hal itu tentunya berimplikasi pada meningkatnya alokasi beban kerja, waktu dan penggunaan sumber daya lain yang dimiliki perangkat daerah untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan dekonsentrasi ketimbang kegiatan daerah otonom.

Anggaran dekonsentrasi yang dilimpahkan ke daerah, baik kepada gubernur maupun melalui perangkat pusat di daerah mencapai rata-rata 1,5 kali lebih besar dari dana perimbangan (Dana Bagi Hasil dari pajak dan nonpajak, Dana Alokasi Umum/DAU dan Dana Alokasi Khusus/DAK) yang ditransfer kepada daerah provinsi melalui mekanisme desentralisasi fiskal. Hal ini menunjukkan terjadinya ketidakseimbangan antara besaran bidang kewenangan dengan besaran pembiayaan yang diserahkan atau dilimpahkan. Kewenangan yang dapat dilimpahkan ke provinsi dalam rangka dekonsentrasi lebih sedikit dari bidang kewenangan yang diserahkan ke daerah provinsi dalam rangka desentralisasi, namun sebaliknya anggaran dekonsentrasi yang dilimpahkan justru lebih besar dari dana perimbangan yang diserahkan dalam rangka desentralisasi.

Tidak ditemukan pola, kriteria maupun mekanisme tertentu dalam menentukan pendistribusian anggaran dekonsentrasi oleh setiap departemen/LPND antar provinsi. Juga tidak ada pola hubungan tertentu antara besar anggaran dekonsentrasi yang dialokasikan kepada setiap provinsi dengan variabel kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan melalui APBD dan dengan besar dana perimbangan yang diterima masing-masing provinsi. Setiap departemen dan LPND memiliki dan menggunakan pertimbangan dan kriteria sendiri-sendiri dalam menentukan provinsi dan besaran anggaran dekonsentrasi yang akan dilimpahkan. Tentu saja kondisi ini sangat rawan terhadap praktek KKN (korupsi, kolusi dan nepotism).

Praktek penyelenggaraan dekonsentrasi yang dijalankan oleh berbagai departemen/LPND di Indonesia pasca desentralisasi masih jauh menyimpang. Hampir tidak ada perubahan signifikan dalam besar anggaran pembangunan pada sejumlah departemen/LPND yang berada pada kelompok departemen/LPND yang sebagian besar bidang kewenangannya telah diserahkan kepada daerah, diantaranya Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Kesehatan, dan Departemen Pertanian. Tambahan lagi, sekitar 60% di antaranya dikategorikan sebagai anggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan, padahal bidang kewenangan yang bisa didekonsentrasikan oleh kelompok departemen/LPND tersebut sudah sangat terbatas.

Sebanyak 73,5% dari total anggaran pembangunan APBN dan 94% dari total anggaran dekonsentrasi justru diserap oleh kelompok departemen/LPND yang sebagian besar bidang kewenangannya telah diserahkan ke daerah (Tabel 4). Lima departemen dengan anggaran dekonsentrasi terbesar pada tahun anggaran 2002 adalah Departemen Kimpraswil sebesar Rp8,1 trilyun (34,6%), Departemen Pendidikan Nasional sebesar Rp4,9 trilyun (21,1%), Departemen Perhubungan dan Telekomunikasi sebesar Rp2,2 trilyun (9,6%), Departemen Energi dan Sumber daya Mineral sebesar Rp1,8 trilyun (7,8%) serta Departemen Kesehatan sebesar Rp1,6 trilyun (6,9%).

Almost all ministries/LPNDs, especially in the six ministries with the largest development budgets, have large deconcentration budgets allocated for project activities. From the perspective of the area of authority, it is clear that some sectoral development budgets, especially deconcentration budgets, are not being used in accordance with the area of authority which is held by central ministries/LPNDs as regulated by Sections 7 and 11 of Law No. 22/1999 as well as Section 3 of Regulation No. 25/2000. This fact also reveals that there are a number of areas of authority or affairs that are being fought over by the center, provinces and kabupaten/kota. This has been caused by the lack of clarity regarding the stipulation which regulates the extent to which the central government can still manage administrative affairs in the regions; the absence of a stipulation that sets the compulsory areas of authority for autonomous regions; as well as the fact that sectoral laws and regulations which regulate the central government's areas of authority have not been revised to conform with Law No. 22/1999.

Tingginya anggaran dekonsentrasi yang diperuntukkan bagi penyelenggaraan kegiatan proyek yang bersifat pelaksanaan ditemui pada hampir seluruh departemen/LPND, terutama pada enam departemen dengan total anggaran pembangunan terbesar. Dari sisi peruntukkan bidang kewenangan, jelas bahwa sebagian anggaran pembangunan sektoral terutama anggaran dekonsentrasi tidak digunakan sesuai dengan bidang kewenangan yang dimiliki departemen/LPND pusat sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1999 pasal 7 dan 11 serta PP No. 25/2000 pasal 3. Fakta di atas sekaligus menunjukkan bahwa sejumlah kewenangan atau urusan diperebutkan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Penyebabnya adalah kurang jelasnya ketentuan yang mengatur sejauh mana pemerintah pusat masih dapat melaksanakan urusan pemerintahan di daerah, belum dikeluarkannya ketentuan yang mengatur kewenangan wajib daerah otonom, serta belum disesuaikan peraturannya peraturan perundangan sektoral yang mengatur kewenangan pemerintah pusat dengan UU No. 22/1999.

Table 4. Deconcentration Budget and Development Expenditures in the Total Central Budget Grouped By Departments/LPNDs, Budget Year 2002

Tabel 4. Anggaran Dekonsentrasi dan Total Pengeluaran Pembangunan APBN menurut Kelompok Departemen/LPND, Tahun Anggaran 2002

State Institution/Central Government/ Lembaga-Negara/Pemerintah Pusat	Deconcentration Budget/ Anggaran Dekonsentrasi		Total Development Expenditures/ Total Pengeluaran Pembangunan	
	Value (Billions of Rp.)/ Nilai (Rp milyar)	%	Value (Billions of Rp.)/ Nilai (Rp milyar)	%
Departments/LPNDs associated with 5 areas of authority which have not been decentralized/ <i>Departemen/LPND yang terkait dengan 5 bidang kewenangan yang tidak didesentralisasikan</i>	1,412.0	6.1	6,927.3	13.2
1 High Institutions of State/ <i>Lembaga Tinggi Negara</i>	84.4	0.4	406.0	0.8
2 Coordinating Ministries/ <i>Kementerian Koordinator</i>	-	-	41.0	0.1
3 Departments/ <i>Departemen</i>	1,168.4	5.0	5,207.8	10.0
4 LPNDs/ <i>LPND</i>	125.0	0.5	1,082.5	2.1
5 State Ministries/ <i>Kementerian Negara</i>	34.2	0.1	189.9	0.4
Departments/LPNDs associated with areas of authority which have been decentralized/ <i>Departemen/LPND yang terkait dengan bidang kewenangan yang didesentralisasikan</i>	21,894.3	93.9	38,678.6	74.0
1 Department/ <i>Departemen</i>	21,894.3	91.7	36,304.8	69.4
2 LPND/ <i>LPND</i>	125.2	0.5	327.4	0.6
3 State Ministries/ <i>Kementerian Negara</i>	398.1	1.7	2,046.5	3.9
Other Expenditure/ <i>Belanja Lain-lain</i>	-	-	6,693.2	12.8
1 Other Expenditure/ <i>Belanja lain-lain</i>	-	-	6,693.2	12.8
TOTAL	23,306.3	100.0	52,299.1	100.0

Source/Sumber: Directorate General of Budget, Department of Finance, Budget Year 2002 (processed)/
Ditjen Anggaran, Departemen Keuangan TA 2002 (diolah)

The central government still views deconcentration as the implementation of development project activities in the regions which is funded by the central government (APBN).

Pemerintah pusat masih memahami dekonsentrasi sebagai penyelenggaraan kegiatan proyek pembangunan di daerah dengan pembiayaan pemerintah pusat (APBN).



There has been no change in the mechanisms and approaches used by ministries/LPND in determining activities and calculating deconcentration budgets compared with the period before decentralization. Ministries still tend to treat deconcentration as a division of development tasks between the central, province and *kabupaten/kota* offices without taking into consideration whether the distributed tasks are consistent or not with the area of authority held.

The results of the study on the implementation of deconcentration by the Ministry of Agriculture shows that the central government still views deconcentration as the implementation of development project activities in the regions which is funded by the central government (APBN). This view is not too different to how deconcentration was viewed before the era of decentralization, that is when *kabupaten/kota* were still areas controlled by the central administration. This is evident when observing the fact that around half (50.1%) of the Ministry of Agriculture's deconcentration budget in the 2002 budget year was allocated for the implementation of projects (which were categorized by the ministry as "deconcentration" projects) in 337 *kabupaten/kota* with an average project value of Rp2.1 billion per *kabupaten/kota*. The involvement of *kabupaten* and *kota* in the implementation of deconcentration indicates the inability of the Ministry of Agriculture to adapt the principle of deconcentration to the existing regulations and legislation. This can be observed in a statement in one section of the "Agricultural Development Program 2001-2004" document which discusses the mechanism of agricultural development planning at the provincial level: "Coordination Meetings for Agricultural Development Planning at the provincial level clarifies National Policy and deconcentration programs down to the *kabupaten/kota* level."

Irregularities in the implementation of deconcentration can disrupt local governance in the regions under regional autonomy. In the agricultural sector, there are greater deconcentration budgets allocated by the Ministry of Agriculture to the provinces for agricultural development projects when compared to local budgets for agricultural

Dibanding sebelum desentralisasi, tidak ada perubahan yang terjadi dalam mekanisme dan pendekatan yang digunakan oleh departemen/LPND dalam merumuskan kegiatan dan menyusun anggaran dekonsentrasi. Departemen masih cenderung menjadikan dekonsentrasi sebagai pendistribusian tugas penyelenggaraan pembangunan antara kantor pusat, provinsi dan kabupaten/kota tanpa memperhatikan apakah tugas yang didistribusikan tersebut sesuai atau tidak dengan bidang kewenangan yang dimiliki.

Hasil kajian terhadap penyelenggaraan dekonsentrasi di Departemen Pertanian menunjukkan bahwa pemerintah pusat masih memahami dekonsentrasi sebagai penyelenggaraan kegiatan proyek pembangunan di daerah dengan pembiayaan pemerintah pusat (APBN). Pemahaman ini tidak jauh berbeda dari pengertian dekonsentrasi sebelum era desentralisasi, yaitu ketika kabupaten/kota masih merupakan wilayah administrasi pusat. Buktinya, sekitar separuh (50,1%) dari anggaran dekonsentrasi Departemen Pertanian pada tahun anggaran 2002 dialokasikan untuk penyelenggaraan proyek -yang dikategorikan oleh Departemen Pertanian sebagai "dekonsentrasi"- di 337 kabupaten/kota dengan rata-rata nilai proyek sebesar Rp2,1 milyar per kabupaten/kota. Masuknya kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan dekonsentrasi menunjukkan ketidakmampuan Departemen Pertanian dalam meletakkan asas dekonsentrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan. Hal ini terlihat dari pernyataan dalam bagian dokumen Program Pembangunan Pertanian 2001-2004 yang membahas tentang mekanisme perencanaan pembangunan pertanian di tingkat provinsi, yang berbunyi: "Rapat Koordinasi Perencanaan Pembangunan Pertanian tingkat provinsi merupakan penjabaran Kebijakan Nasional dan program dekonsentrasi ke wilayah kabupaten/kota."

Penyimpangan dalam praktek penyelenggaraan dekonsentrasi berpeluang mengganggu penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam kerangka otonomi daerah. Di sektor pertanian, anggaran dekonsentrasi yang dilimpahkan Departemen Pertanian kepada provinsi untuk penyelenggaraan kegiatan proyek pembangunan pertanian sangat dominan terhadap kegiatan pembangunan di sektor pertanian yang merupakan kegiatan asli daerah provinsi sebagai daerah otonom. Hal itu ditunjukkan oleh jumlah anggaran dekonsentrasi yang mencapai rata-rata tiga kali lipat

activities initiated by provinces as an autonomous region. This is shown by the size of deconcentration budgets that have reached an average of three times the agricultural sector development budgets that are allotted from each region's budget. In fact, in 16 provinces, the deconcentration budget of the Ministry of Agriculture that is received by relevant provincial agencies is more than seven times larger than development budgets allocated from the APBDs to those agencies.

IV. FACTORS INFLUENCING THE LEVEL OF DECONCENTRATION IN INDONESIA IN THE DECENTRALIZATION ERA

A number of factors gave rise to irregularities in deconcentration implementation originating from: firstly, the existing laws and regulations; and secondly, the implementation of laws and regulations in the field. The first source includes the:

- weaknesses in the stipulations included in the sections of existing laws and regulations;
- divergence of stipulations concerning deconcentration found in the prevailing legislation and regulations from the essential meaning of deconcentration; and
- inconsistency between sections concerning deconcentration contained in laws and regulations as well as other relevant provisions.

The second source includes:

- strong resistance from the central government to transfer its authority and finances to the regions;
- the failure of the Ministry of Finance to carry out its role as the final decision maker on issues concerning the allocation of state expenditure, especially development expenditure and equalization funds;
- the limited number of ministries/LPNDs which adapted their main tasks and functions to conform to changes made in the area of authority post-decentralization, which then led to the absence of adjustments to organizational and staff structure, and as a result, there were no changes in the type and scope of activities or budget allocations for such activities;
- the low level of understanding of deconcentration by national and local government administrators;
- profound suspicion in connection with the low level of trust between the various levels in the government bureaucracy;
- the imbalance between the number and importance of compulsory governmental affairs which are handled by, and have become the responsibility of, *kabupaten/kota* under regional autonomy, and the size of funds received by *kabupaten/kota* via equalization funding; as well as
- the overdue response from the central government in issuing further laws and regulations to support the effective attainment of deconcentration.

V. RECOMMENDATIONS

For the implementation of deconcentration in the decentralization era that is effective and consistent with the principles of deconcentration, a number of actions need to be taken, namely:

dari anggaran pembangunan sektor pertanian yang dibiayai dari APBD masing-masing daerah. Bahkan di 16 provinsi, anggaran dekonsentrasi Departemen Pertanian yang diterima dinas-dinas provinsi terkait mencapai lebih dari tujuh kali lipat dari besar anggaran pembangunan dari APBD setempat yang dialokasikan kepada dinas-dinas tersebut.

IV. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI TINGKAT PENYELENGGARAAN DEKONSENTRASI DI INDONESIA DI ERA DESENTRALISASI

Penyimpangan dalam penyelenggaraan dekonsentrasi disebabkan oleh sejumlah faktor yang bersumber dari: pertama, peraturan perundangan yang ada; dan kedua, pelaksanaan peraturan perundangan di lapangan. Sumber yang pertama berupa:

- kelemahan ketentuan pasal-pasal dalam UU dan PP yang ada saat ini;
- adanya kesenjangan antara ketentuan tentang dekonsentrasi yang terdapat dalam peraturan perundangan yang berlaku saat ini dengan makna dasar dekonsentrasi itu sendiri; dan
- ketidakkonsistenan pasal-pasal yang terkait dengan dekonsentrasi yang terdapat dalam UU dan PP serta peraturan lain yang menyertainya.

Sumber yang kedua berupa:

- adanya penolakan yang kuat dari pemerintah pusat untuk menyerahkan kewenangan berikut pembiayaannya kepada daerah;
- tidak beroperannya Departemen Keuangan sebagai katup akhir penentuan keputusan pengalokasian penggunaan pengeluaran negara, terutama pengeluaran pembangunan dan dana perimbangan;
- hampir tidak adanya departemen/LPND yang melakukan penyesuaian tugas pokok dan fungsi dengan perubahan bidang kewenangan pasca desentralisasi, yang kemudian berturut-turut menyebabkan tidak adanya penyesuaian struktur organisasi, struktur kepegawaian, dan pada akhirnya tidak ada perubahan dalam jenis dan ruang lingkup kegiatan serta alokasi anggaran kegiatan;
- rendahnya pemahaman para penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah mengenai dekonsentrasi;
- rasa kecurigaan yang berlebihan berkaitan dengan rendahnya kepercayaan antar berbagai tingkatan pemerintahan;
- ketidakseimbangan antara jumlah dan bobot urusan pemerintahan yang wajib ditangani dan menjadi tanggung jawab kabupaten/kota dalam rangka desentralisasi, dengan besar pembiayaan yang diterima oleh kabupaten/kota melalui dana perimbangan; serta
- keterlambatan pemerintah pusat dalam mengeluarkan peraturan perundangan lanjutan yang mendukung pencapaian efektifitas penyelenggaraan dekonsentrasi.

V. REKOMENDASI

Agar pelaksanaan dekonsentrasi di Indonesia pada era desentralisasi berjalan efektif dan sesuai dengan asas dekonsentrasi, maka sejumlah tindakan perlu dilakukan, yaitu:



Examination of the issue of deconcentration in Indonesia in the decentralization era continues, among others through seminars.

Kajian isu dekonsentrasi di Indonesia pada era desentralisasi terus dilakukan, di antaranya melalui seminar.

1. Undertaking various amendments and enhancements to legislation and regulations which regulate deconcentration implementation in the broader context of decentralization, that is by (a) revising the stipulations of deconcentration to the essential meaning of deconcentration; and (b) improving laws and regulations concerning the division of authority between the center and regions.
2. Undertaking evaluations and adjustments of the expenditure allocations of the national budget, especially development expenditures (both those which are managed by the central offices as well as the deconcentration budget and co-administration tasks) and equalization funds. It would be very beneficial if there was an in-depth evaluation on the effectiveness of the use of development expenditure in relation to the central authority, the implementation of the principle of deconcentration and co-administration tasks, as well as the allocation of equalization funds to the regions.
3. Determine the Ministries/LPNDs which are responsible for acting on legislation and regulations for the implementation of deconcentration within the broader decentralization context, as well as those that are responsible for supervision and evaluation of the implementation of deconcentration in each ministry/LPND. This includes all the responsibilities of each ministry/LPND as a consequence of the limited authority of the central government under the current decentralized system. Among these are undertaking adjustments in their main duties and functions, reorganization of staff structure, the type, volume and scope of activity as well as budget allocations.
4. Increase publicity of the implementation of the principle of deconcentration to officials in the central and regional governments. ■

WORKS CITED

- Putri, Vera Jasini. *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah* [A Legal Dictionary and a Glossary of Regional Autonomy Terms]. Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung, SMERU and YPBHI-NSN, 2003.
- Usui, Norio dan Armida Alisjahbana. "Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia." A Paper presented to the International Symposium on Indonesia's Decentralization Policy: Problem and Policy Directions. Jakarta, 3-5 September 2003.

1. Melakukan berbagai perubahan dan penyempurnaan peraturan perundangan yang mengatur penyelenggaraan dekonsentrasi dalam konteks desentralisasi secara luas, yaitu dengan: (a) mengembalikan ketentuan mengenai dekonsentrasi kepada makna dasar dekonsentrasi itu sendiri; dan (b) melakukan penyempurnaan peraturan perundangan tentang pembagian bidang kewenangan antara pusat dan daerah.
2. Melakukan evaluasi dan koreksi terhadap alokasi anggaran pengeluaran negara, terutama pengeluaran pembangunan (baik yang dikelola kantor pusat maupun anggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan) dan dana perimbangan. Sangat baik jika dilakukan evaluasi mendalam terhadap efektivitas penggunaan pengeluaran pembangunan yang dikaitkan dengan kewenangan pusat, penyelenggaraan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta alokasi dana perimbangan untuk daerah.
3. Menetapkan departemen/LPND yang bertugas menindaklanjuti ketentuan-ketentuan peraturan perundangan mengenai penyelenggaraan dekonsentrasi dikaitkan dengan konteks desentralisasi secara luas serta melakukan pengawasan dan penilaian terhadap praktek penyelenggaraan dekonsentrasi pada setiap departemen/LPND. Termasuk di dalamnya segala konsekuensi yang harus dijalankan oleh setiap departemen/LPND dengan telah dibatasinya kewenangan pemerintah pusat dalam era desentralisasi saat ini. Konsekuensi tersebut di antaranya adalah dengan melakukan penyesuaian tugas pokok dan fungsi (tupoksi), reorganisasi struktur kepegawaian, jenis, volume dan ruang lingkup kegiatan serta alokasi anggaran.
4. Meningkatkan sosialisasi kepada para pejabat terkait di pemerintahan pusat dan daerah mengenai penyelenggaraan asas dekonsentrasi. ■

DAFTAR PUSTAKA

- Putri, Vera Jasini. *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi*. Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung, SMERU and YPBHI-NSN, 2003.
- Usui, Norio dan Armida Alisjahbana. "Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia." Makalah dipresentasikan pada International Symposium on Indonesia's Decentralization Policy: Problem and Policy Directions. Jakarta, 3-5 September 2003.

IPD MENDORONG PENYUSUNAN PERATURAN DESA SECARA PARTISIPATIF

IPD Supports the Drafting of Participatory Village Regulations

Siti Dahniar*



Supporting the drafting of a participatory village regulation is one way of strengthening the village administration.

Mendorong penyusunan perdes secara partisipatif adalah salah satu cara untuk menguatkan pemerintahan desa.

As an institution attempting to support the creation of an economic, political and social order in village society that is democratic and based on gender justice, the Institute for Village Reform (IPD) decided to undertake several strategic programs. One of them is to strengthen formal village institutions by supporting, motivating and facilitating village administrations (village representative councils, village heads and village institutions) so they are capable of drafting participatory village regulations.

To support this effort, IPD selected four villages as "demonstration villages" based on the geographical condition, culture and the means of livelihood of the local people. Based on these criteria, 637 villages in Kabupaten Deli Serdang (which has now been split into two kabupaten, namely Kabupaten Deli Serdang and Kabupaten Serdang Bedagai) were divided into four village types: plantation villages, food crop villages, home-industry villages and coastal villages. Until now, only two of the selected village types - home-industry villages and coastal villages - have successfully drafted village regulations, while the other two are still in the process of doing so. Village regulations in home-industry villages only relate to levies, while regulations in coastal villages, apart from levies also relate to the management of maritime tourism and the operation of trawling.

Sebagai sebuah lembaga yang berupaya mendorong terciptanya tatanan sosial, politik dan ekonomi masyarakat desa yang demokratis dan berkeadilan gender, Institut Pembaharuan Desa (IPD) memutuskan untuk melakukan beberapa program strategis. Salah satunya adalah memberikan penguatan institusi formal desa dengan cara mendorong, mendukung dan memfasilitasi pemerintahan desa (Badan Perwakilan Desa, kepala desa dan aparat desa) agar mampu menyusun peraturan desa (perdes) secara partisipatif.

Dalam rangka itu, IPD memilih empat desa sebagai "desa pembelajaran" berdasarkan kondisi geografis, budaya dan mata pencaharian penduduk setempat. Berdasarkan kriteria tersebut, 637 desa di Kabupaten Deli Serdang (kini telah dimekarkan menjadi dua kabupaten, yaitu Kabupaten Deli Serdang dan Kabupaten Serdang Bedagai) dibagi menjadi empat tipe desa, yaitu desa perkebunan, desa tanaman pangan, desa industri dan desa pesisir. Sampai saat ini, baru dua desa yang dipilih berhasil membuat perdes, yakni desa pesisir dan desa industri, sementara dua desa lainnya, masih dalam proses. Perdes di desa industri hanya menyangkut masalah retribusi, sedangkan perdes di desa pesisir, selain mengenai retribusi juga tentang pengelolaan lokasi wisata bahari dan tentang 'trawl'.

* The writer is the Executive Director of IPD.

* Penulis adalah Direktur Eksekutif IPD.

To support the drafting of village regulations by village communities themselves, IPD uses a participatory approach by involving village communities, starting from informing communities of the substance of the village regulation up to the preparation of the draft regulation. Community elements that are involved include the village administration (village representative councils, village heads and village apparatus), community leaders, village organizations/groups like *perwiridan*, mosque youth groups, the Family Welfare Movement (PKK), village committees which discuss development proposals (LKMD), village women's associations (APD), and farmers' groups. The series of activities to formulate participatory village regulations include training for these community elements and meetings with community groups to determine who will represent the group at village-level meetings. Apart from that, another very important issue is providing local assistance after training. After training, IPD helps communities with technical matters, such as determining the objectives or issues to be dealt with in village regulations and the process of drafting the regulations themselves.

Such assistance does indeed take quite a long time, because several months are required between drafting a village regulation and approving the draft as a village regulation. Experience shows that although village regulation training may have already been provided several times, participants actually still find it difficult to determine the village resources or potential needed for village developments. Apart from that, participants also face difficulties when persuading other community elements in their village to participate in the drafting of village regulations. This poses problems in the implementation of regulations. Furthermore, the village head is sometimes reluctant to pass village regulations because he or she considers that it will only add to their workload. This reluctance is understandable because the capacity of human resources in villages, including the individuals able to participate in training, is still very limited.

Untuk mendorong pembuatan perdes oleh masyarakat desa itu sendiri, IPD menggunakan metode partisipatif, yakni melibatkan masyarakat desa mulai dari sosialisasi substansi perdes hingga pembuatan rancangannya. Elemen-elemen masyarakat yang dilibatkan adalah pemerintahan desa (Badan Perwakilan Desa, kepala desa dan aparatnya), tokoh masyarakat, kelompok/organisasi desa, seperti perwiridan, remaja mesjid, PKK, LKMD, asosiasi perempuan desa (APD), dan kelompok tani. Rangkaian kegiatan penyusunan perdes secara partisipatif ini, antara lain berupa pelatihan bagi elemen-elemen masyarakat di atas dan pertemuan di tingkat kelompok masyarakat untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili kelompok pada pertemuan di tingkat desa. Selain itu, hal yang sangat penting adalah melakukan pendampingan lokal pascapelatihan pembuatan perdes. Setelah pelatihan, IPD membantu masyarakat dalam hal-hal teknis, seperti menentukan objek atau masalah yang akan diangkat dalam perdes dan tata cara pembuatan perdes itu sendiri.

Pendampingan lokal memang memakan waktu cukup lama, karena dibutuhkan waktu berbulan-bulan untuk menyusun rancangan perdes hingga tahap penetapan rancangan perdes sebagai perdes. Pengalaman menunjukkan bahwa sekalipun pelatihan penyusunan perdes telah diadakan beberapa kali, ternyata para peserta masih sulit menentukan sumber daya atau potensi desa yang bermanfaat bagi pembangunan desa. Selain itu, peserta juga mengalami kesulitan ketika mengajak elemen-elemen masyarakat lain di desanya untuk berpartisipasi dalam pembuatan perdes. Pada akhirnya hal ini akan menyulitkan pelaksanaan perdes di lapangan. Apalagi kadang-kadang kepala desa enggan untuk membuat perdes karena beranggapan bahwa perdes akan menambah beban kerja kepala desa. Keengganan ini dapat dimaklumi karena kapasitas sumber daya manusia di desa mereka, termasuk peserta pelatihan, masih sangat terbatas.



To support the drafting of village regulations by village communities themselves, IPD uses a participatory approach by involving various elements of village communities, including women.

Untuk mendorong pembuatan perdes oleh masyarakat desa itu sendiri, IPD menggunakan metode partisipatif, yakni melibatkan berbagai elemen masyarakat desa, termasuk kaum perempuan.

Sometimes, even though village regulations have been prepared in a very participatory manner, it is obvious that they still need to be revised, particularly following protests from residents. The case of a village regulation on village levies in Desa Tanjung Morawa B, Kecamatan Tanjung Morawa, Kabupaten Deli Serdang is one example. Residents who objected to this regulation filed a complaint with the police, and as a result the village head was questioned by the police and declared a suspect. Other problems in implementing village regulations include, inter alia, vague legal sanctions for violations of village regulations, the lack of human resources with sufficient capacity to enforce village regulations, and the uncertain legal status of village regulations in relation to regional legal systems.

Despite the obstacles described above, IPD continues to support efforts to develop participatory village regulations as one means to empower village communities so that they can become involved and have their voice represented in policy making at the village level. ■

Adakalanya meskipun perdes itu telah disusun secara sangat partisipatif, ternyata masih harus direvisi menyusul protes dari warga. Contohnya adalah kasus perdes mengenai pungutan retribusi desa di Desa Tanjung Morawa B, Kecamatan Tanjung Morawa, Kabupaten Deli Serdang. Warga yang keberatan atas perdes tersebut mengadu pada pihak berwajib, akibatnya kepala desa yang bersangkutan terpaksa berurusan dengan pihak kepolisian dan ditetapkan sebagai tersangka. Masalah lain yang dihadapi dalam implementasi perdes antara lain adalah ketidakjelasan sanksi hukum bagi pelanggar perdes, kurangnya sumber daya manusia dengan kapasitas yang memadai untuk menjalankan perdes, dan ketidakjelasan status hukum perdes dalam tatanan pemerintahan daerah.

Walaupun menghadapi kendala-kendala di atas, IPD tetap mendukung upaya penyusunan perdes secara partisipatif sebagai salah satu upaya untuk memberdayakan masyarakat desa agar dapat terlibat dan terwakili suaranya dalam pengambilan kebijakan di tingkat desa. ■

Publikasi Terbaru



Recent Publications

- Working Paper, "Lessons Learned from the Microfinance Services in the Province of East Nusa Tenggara," December 2004. (In Indonesian and English)
- Proceedings, "The Planning and Budgeting of Poverty Reduction Strategies," December 2004. (In Indonesian)
- Proceedings, "Development of Local Initiative in Planning System and Public Budget based on Local Poverty Reduction Strategy Paper," December 2004. (In Indonesian)
- Kertas Kerja, "Pelajaran yang Dapat Dipetik dari Pelayanan Keuangan Mikro di NTT," Desember 2004. (Dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris)
- Prosiding, "Perencanaan dan Penganggaran Strategi Penanggulangan Kemiskinan," Desember 2004. (Dalam Bahasa Indonesia)
- Prosiding, "Lokakarya Pengembangan Inisiatif Lokal untuk Sistem Perencanaan dan Anggaran Publik berdasarkan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah -SPKD," September 2004. (Dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia)

Keluarga Besar SMERU mengucapkan:

**Selamat Idul Fitri 1425 H
Natal 2004 dan
Tahun Baru 2005**