

University of Groningen

Decentralization and the challenges of local governance in Indonesia

Efriandi, Tri

DOI:
[10.33612/diss.155466640](https://doi.org/10.33612/diss.155466640)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Efriandi, T. (2021). *Decentralization and the challenges of local governance in Indonesia: Four case studies on public service provision and democratization in Papua and West Papua*. University of Groningen. <https://doi.org/10.33612/diss.155466640>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

SUMMARY

Summary

The central objective of this thesis is to understand the challenges of local governance after the establishment of decentralization and the implication of these challenges on the provision of basic public services and democratization in peripheral regions of a developing country. This thesis conceptualizes decentralization as one of the governance mechanisms whereby the relationship between related actors is constructed through a principal-agent relationship. A geographical perspective is also adopted in this thesis, which provides a useful lens to understand how geographical factors have contributed to the development and democratization problems in Papua and West Papua.

This thesis focuses on two key challenges of local governance under decentralization. The first challenge is the development of basic public services, namely education, health, and clean water. The second challenge is democratic accountability. Beside aiming to accelerate the local development, one of the principal goals of decentralization is to enhance downward accountability by making local authorities more accountable for their actions and performance to local constituents. In Papua, however, this accountability goal has been hampered by the emergence of a local voting practice. The first challenge is observed in Chapters 2, 3, and 4, while the second is analyzed in Chapter 5. These chapters are comprised of four individual articles, each containing a single case study.

Chapter 2 analyzes the underlying factors that constrain the development of the primary education sector in Jayawijaya, a district in the central highland area of the Papua province. By combining multi-level governance and agency theory and gathering data from policy analysis and in-depth interviews, the findings in Chapter 2 reveal three interrelated factors that have contributed to the underperformance of primary

education in Jayawijaya. The first factor is the imposition of a “one size-fits-all” top-down policies by the central government. Despite the establishment of decentralization, the central government keeps enacting a number of uniform national education policies and standards. Problems emerge when these rigid policies and standards are unresponsive to the differing circumstances at the local level such as geographical challenges, cultural and language diversities, and development levels. The second factor that has hampered educational development is the ineffectiveness of incentive structures in meeting the local needs. Difficult mountainous terrain with a lack of transportation infrastructure, inadequate salaries, and minimal support and facilities for teachers in remote areas are often raised as the underlying reasons for teacher absenteeism. To address these problems, the central government has designed various strategies including, among others, financial incentives for schools and teachers. In practice, these incentives are ineffective because the rigid uniform standard in determining the amount of funding does not correspond with local circumstances such as geographical costs or the different employment status between the civil service teachers and temporary teachers. Despite the fact that civil service teachers are absent more often compared to temporary teachers, the attendance of civil service teachers assigned to private schools cannot be easily supervised and monitored by the school foundations. The civil service teachers argued that since their salaries are paid by the government, they are thus responsible to the local government and not to the foundation. This monitoring issue is exacerbated by the inability of private school foundations to hire more non-permanent teachers to replace the absent civil service teachers. This is because only a small percentage of the government’s financial support can be allocated for the temporary teachers’ salaries. Consequently, the problems of teacher absenteeism persist.

The third inhibiting factor is poor monitoring due to the misalignment of territorial and functional structure. The policy failure in synchronizing between the organizational structure of the district government and the distribution of authority among them have resulted in the lack monitoring and supervision of schools. Despite the existence of sub-district governments and the fact that primary schools are located in sub-district territories, the sub-districts do not have the authority to supervise and monitor school since the authority to do so belongs to the district's education department. Although sub-district governments are geographically closer to the location of the schools, the law has not afforded them the authority to supervise and monitor school activities. Consequently, this institutional design facilitates poor monitoring and in part contributes to the problem of teacher absenteeism.

Distance, as the geographical factor that hinders the effectiveness monitoring discussed in Chapter 2, is further substantiated in Chapter 3. Distance in **Chapter 3** is analyzed as the coverage threshold of health care services that determines a population's ease of access to medical services and facilities in a given area, or in other words, spatial accessibility. In this chapter, the spatial accessibility scores of each population center is quantified by applying a two-step area (2SFCA) method. This method combines regional availability and regional accessibility to examine the interactions between the availability of health care facilities within a particular administrative territorial unit (supply) and the demand of the population. By selecting Asmat district as a case study and using five distance thresholds to define the catchment area, the Geographical Information Systems (GIS) analysis of 180 villages revealed the following results. First, the distribution and the service coverage of community health centers (CHCs) in the Asmat district are determined by the sub-district administrative boundaries, without recognizing the population density

and the possibility of cross-border services. Consequently, it generates disparities of access to CHCs where some villages are served by more than two CHCs, while a number of villages have no CHCs available in their region at all. Second, the results further demonstrated that due to uneven population distribution within a region, villages with smaller populations have higher accessibility scores than villages with larger populations. This phenomenon indicates that inhabitants in sparsely populated regions have lower competition in terms of access to CHCs (low demand) than inhabitants in densely populated regions (high demand). To improve accessibility to health care services, the findings of this chapter suggest that spatial access should be conscientiously considered by health planners and policy makers.

Chapter 4 discusses the governance issues in public service provision by presenting a case study of drinking water services in the Manokwari district. This chapter adopts an institutional design framework which distinguishes the analysis into three different levels: the macro-level, the meso-level, and the micro-level. Based on the policy analysis and in-depth interviews, the macro-level analysis shows that in Indonesia, water is constitutionally interpreted as a public good. Therefore, the management of water resources and the provision of water services should be conducted by the state and cannot be privatized. In fact, however, despite the fact that exclusion and rivalry of water differ from region to region, the provision of drinking water services provided by the local government-owned water utilities (PDAMs) has been hampered by a weak financial and managerial performance of PDAMs. The analysis at the meso-level reveals the inter-organizational coordination problems both horizontally and vertically. On the one hand, horizontal coordination among ministries at the national level has been hampered by the sectoral egoism where in achieving the common objectives the ministries involved are unwilling to coordinate

their policy and programs. On the other hand, vertical coordination between the central government and the local government has been inhibited by local egoism where local governments do not welcome intervention from the central government. At the micro-level, the case study of the Manokwari district demonstrates that despite the inability of PDAM Manokwari to achieve the appropriate level of cost recovery, the redistribution mechanism fails because the majority of customers are charged with the low tariff. Meanwhile, the subsidy to cover the costs of PDAM has also not been provided by the district government, even when the local government sets a low tariff policy. Taken together, these findings show that the way water is constitutionally interpreted and how water-related authority is distributed at the macro-level shape the coordination at the meso-level and have a further impact on how the relationship between the district government and PDAM develops at the micro-level.

Chapter 5 discusses the second challenge of governance, that is, democratic accountability. In Chapter 5, the *noken* system is taken as the case study to examine the effect of political decentralization on democratic accountability in Papua. *Noken* is the name of a traditional bag that has evolved into a traditional voting mechanism in a number of districts in Papua's central highland area. By dividing the analysis into three election phases, this chapter identifies a number of problems related to the use of the *noken* system. At the pre-election phase, the electoral governance problems of the *noken* system were identified as the following: the absence of formal laws to regulate the practice of the *noken* system, the independency of election officials, the disenfranchisement of electoral rights, and the inaccuracy in the number of registered voters. On election day, the most substantial problem of the *noken* system was its incompatibility with the principles of democratic elections, namely, direct, free, and confidentiality. At the post-election phase, the findings of

this chapter suggest that the arguments that directly associate the *noken* system with the occurrence of violent conflicts are not entirely correct. This is because the major driver of violent conflict is less the form of voting mechanism than the failure of governance.

Taking together the findings from the four individual case studies, **Chapter 6** draws conclusions, offers recommendation to policymakers, and provides suggestions for future research. This thesis demonstrates how the mutual relationship between decentralization, good governance, and democracy is more of a theory than an empirical fact. The four case studies in Papua and West Papua illustrate how the implementation of special autonomy has been affected by the difficulties among involved actors in adapting to the institutional change after the establishment of decentralization. By looking at the relationships among involved actors through the lens of agency theory, this thesis identifies four key actors in the delivery of public services and accountability under a decentralized governance system: (1) the central government; (2) the local governments; (3) public service providers; and (4) citizens. The relationships among the actors including the contributed factors that have driven those relationships have been widely discussed in this thesis. Accordingly, this thesis identifies institutions and geography as the primary factors that do not only shape interactions among actors but also challenge the effectiveness of local governance. Based on the empirical evidence presented in this study, recommendations are offered to policy makers for improving the quality of public service provision and to enhance democratic accountability at the local level. First, if decentralization is designed to make policy more responsive to local needs and preferences, it is critical for the central government to use evidence and research in policy making instead of formulating and imposing a ‘one size-fits all’ top-down policy from the ivory tower. Special autonomy for Papua and West

Papua should be specialized not only in terms of the financial transfer and political authority but also administratively, such as by tailoring sectoral policies (e.g. education and health) to the diverse local circumstances as well as to the organizational and technical capacities of local administrators. Second, it cannot be denied that religious foundations play an important role in the development of basic public services in Papua and West Papua. Nevertheless, since decentralization shifts the authority in providing public services to the local governments, the participation of those foundations in the local development process has often been neglected. Therefore, in case of special autonomy in Papua and West Papua, the central government should not only limit decentralization as the transfer of authority to local governments, it should also empower those foundations to support the local governments in delivering basic public services. Third, one of the major issues of a decentralized governance system in Indonesia is how to strike the right balance between centralized subordination and localized discretion. On the one hand, hierarchical command and control were exercised by the central government at the expense of the innovation and flexibility of the local governments in policy making. On the other hand, the excessive autonomy granted to the local governments has generated local leader resistance to the intervention by the central government. One alternative approach to addressing this issue is by redesigning decentralization towards a more integrative design between the structure of organization, the distribution of authority, the degree of autonomy, and the mechanism of accountability.

Summary in Dutch (Nederlandse samenvatting)

De centrale doelstelling van dit proefschrift is het begrijpen van de bestuurlijke uitdagingen na decentralisatie en de implicatie van deze uitdagingen voor de levering van publieke basisdiensten en democratisering in perifere regio's van een ontwikkelingsland. In dit proefschrift wordt decentralisatie geconceptualiseerd als één van de bestuursmechanismen, waarbij de relatie tussen actoren wordt gezien als een principaal-agentrelatie. In dit proefschrift wordt ook een geografisch perspectief gehanteerd; dit blijkt een bruikbare lens om te begrijpen hoe geografische factoren hebben bijgedragen aan de ontwikkelings- en democratiseringsproblemen in Papoea en West-Papoea.

Dit proefschrift richt zich meer specifiek op twee belangrijke uitdagingen van lokaal bestuur. De eerste uitdaging is de ontwikkeling van publieke basisdiensten, namelijk onderwijs, gezondheid en schoon water. De tweede uitdaging is democratische verantwoording. Naast het streven naar het versnellen van de lokale ontwikkeling, is een van de belangrijkste doelen van decentralisatie het vergroten van de verantwoordelijkheid van lokale autoriteiten door hen meer verantwoording te laten afleggen voor hun acties en prestaties aan lokale kiezers. In Papoea werd deze verantwoordingsdoelstelling echter belemmerd door de opkomst van een lokale stempraktijk. De eerste uitdaging wordt besproken in de hoofdstukken 2, 3 en 4; voor de tweede gebeurt dit in hoofdstuk 5. Deze hoofdstukken bestaan uit vier afzonderlijke artikelen, elk met een eigen casestudy.

Hoofdstuk 2 analyseert de onderliggende factoren die de ontwikkeling van het basisonderwijs in Jayawijaya, een district in het centrale hoogland van de provincie Papoea, belemmeren. Door het combineren van multi-level governance theorie, agency-theorie en het

verzamenen van gegevens uit beleidsanalyses en diepte-interviews, onthullen de bevindingen in hoofdstuk 2 drie onderling samenhangende factoren die hebben bijgedragen aan de ondermaatse prestaties van het basisonderwijs in Jayawijaya. De eerste factor is het opleggen van een “one size-fits-all” top-down beleid door de centrale overheid. Ondanks de decentralisatie blijft de centrale overheid een aantal uniforme nationale onderwijsbeleid en -normen vaststellen. Er ontstaan problemen wanneer dit rigide beleid en deze rigide normen niet afgestemd worden op de omstandigheden op lokaal niveau, zoals geografische uitdagingen, culturele en taalverschillen en ontwikkelingsniveaus. De tweede factor die de onderwijsontwikkeling heeft belemmerd, is de ondoelmatigheid van stimuleringsstructuren om in de lokale behoeften te voorzien. Moeilijk bergachtig terrein met een gebrek aan transportinfrastructuur, ontoereikende salarissen en minimale ondersteuning en faciliteiten voor leraren in afgelegen gebieden worden vaak genoemd als de onderliggende redenen voor het absentieïsme van leraren. Om deze problemen aan te pakken heeft de centrale overheid verschillende strategieën ontwikkeld, waaronder financiële prikkels voor scholen en docenten. In de praktijk zijn deze prikkels niet doeltreffend, omdat de starre uniforme norm bij het bepalen van de hoogte van de financiering niet overeenkomt met lokale omstandigheden die leiden tot geografisch gerelateerde kosten, of de verschillen in arbeidsstatus tussen de ambtenaren en tijdelijke leerkrachten. Ondanks het feit dat leerkrachten van het ambtenarenapparaat vaker afwezig zijn dan tijdelijke leerkrachten, kan de aanwezigheid van leerkrachten van het ambtenarenapparaat die zijn toegewezen aan privéscholen niet gemakkelijk worden gecontroleerd door de schoolstichtingen. De onderwijzers van het ambtenarenapparaat voerden aan dat aangezien hun salaris door de overheid wordt betaald, zij dus verantwoording verschuldigd zijn aan de lokale overheid en niet aan de stichting. Dit controleprobleem wordt nog verergerd door het onvermogen van particuliere schoolstichtingen om meer niet-permanente leraren in te

huren ter vervanging van de afwezige leraren van het ambtenarenapparaat. Dit komt doordat slechts een klein percentage van de financiële steun van de overheid kan worden toegewezen aan de salarissen van de tijdelijke leraren. Bijgevolg blijven de problemen van het absentisme van leraren bestaan.

De derde remmende factor is een slechte monitoring als gevolg van een verkeerde afstemming tussen de territoriale en de functionele structuur. Het mislukken van het beleid bij de afstemming tussen de organisatiestructuur van het districtsbestuur en de verdeling van bevoegdheden over hen heeft geleid tot een gebrek aan toezicht op scholen. Ondanks het bestaan van sub-district besturen en het feit dat de basisscholen zich in sub-district gebieden bevinden, hebben de sub-districten niet de bevoegdheid om toezicht te houden op de school, aangezien de bevoegdheid om dit te doen behoort tot de onderwijsafdeling van het district. Hoewel de sub-district besturen geografisch dicht bij de locatie van de scholen liggen, heeft de wet hen niet de bevoegdheid gegeven om toezicht te houden op schoolactiviteiten. Dit institutionele ontwerp vergemakkelijkt bijgevolg een slechte monitoring en draagt gedeeltelijk bij aan het probleem van het absentisme van leraren.

Afstand, als geografische factor die de effectiviteit van monitoring belemmert, zoals besproken in hoofdstuk 2, wordt nader gezien in hoofdstuk 3.

In **hoofdstuk 3** wordt de ruimtelijke toegankelijkheid van gezondheidsdiensten geanalyseerd voor de bevolking in een bepaald gebied. In dit hoofdstuk worden de scores voor ruimtelijke toegankelijkheid van elk bevolkingscentrum gekwantificeerd door de “two-step area” methode (twestapsgebiedsmethode, 2SFCA) toe te passen. Deze methode combineert regionale beschikbaarheid en

regionale toegankelijkheid om de interactie tussen de beschikbaarheid van gezondheidszorgfaciliteiten binnen een bepaalde administratieve territoriale eenheid (aanbod) en de vraag van de bevolking te onderzoeken. Door het Asmat-district als casestudy te nemen en vijf afstandsdrempels te gebruiken om het verzorgingsgebied te definiëren, leverde de analyse van 180 dorpen de volgende resultaten op. Ten eerste worden de distributie en de dienstverlening van gemeenschapsgezondheidscentra (CHC's) in het Asmat-district bepaald door de administratieve grenzen van het sub-district, zonder de bevolkingsdichtheid en de mogelijkheid van grensoverschrijdende dienstverlening te erkennen. Bijgevolg genereert het ongelijkheden in de toegang tot CHC's, waar sommige dorpen worden bediend door meer dan twee CHC's, terwijl een aantal dorpen helemaal geen CHC's in hun regio beschikbaar hebben. Ten tweede toonden de resultaten verder aan dat dorpen met een kleinere populatie, als gevolg van een ongelijke bevolkingsverdeling binnen een regio, hogere toegankelijkheidsscores hebben dan dorpen met een grotere populatie. Dit fenomeen geeft aan dat inwoners in dunbevolkte regio's minder concurrentie hebben in termen van toegang tot CHC's (lage vraag) dan inwoners in dichtbevolkte regio's (hoge vraag). Om de toegankelijkheid van gezondheidsdiensten te verbeteren, suggereren de bevindingen van dit hoofdstuk dat ruimtelijke toegang zorgvuldig moet worden meegenomen door gezondheidsplanners en beleidsmakers.

Hoofdstuk 4 bespreekt bestuurlijke problemen in de openbare dienstverlening aan de hand van een casestudy van drinkwatervoorzieningen in het Manokwari-district. In dit hoofdstuk wordt een institutioneel ontwerpkader gehanteerd waarbij in de analyse drie verschillende niveaus onderscheidt: het macroniveau, het mesoniveau en het microniveau. Op basis van een beleidsanalyse en diepte-interviews laat de analyse op macroniveau zien dat water in Indonesië constitutioneel wordt gezien als

een publiek goed. Daarom moeten het beheer van de watervoorraden en de levering van waterdiensten door de staat worden uitgevoerd en kunnen ze niet worden geprivatiseerd. Ondanks het feit dat uitsluiting en rivaliteit van regio tot regio verschillen, wordt de levering van drinkwatervoorzieningen door de lokale waterbedrijven (PDAM's) van de overheid belemmerd door zwakke financiële en bestuurlijke prestaties van PDAM's. De analyse op mesoniveau brengt inter-organisatorische coördinatieproblemen in zowel horizontale als verticale zin aan het licht. Enerzijds wordt de horizontale coördinatie tussen ministeries op nationaal niveau belemmerd door sectoraal egoïsme, waarbij de betrokken ministeries bij het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen niet bereid zijn om hun beleid en programma's op elkaar af te stemmen. Aan de andere kant wordt verticale coördinatie tussen de centrale overheid en de lokale overheid geremd door lokaal egoïsme, waar lokale overheden interventie van de centrale overheid niet verwelkomen. Op microniveau toont de casestudy van het Manokwari-district aan dat ondanks het onvermogen van de PDAM Manokwari om het juiste niveau van kostendekking te bereiken, het herverdelingsmechanisme mislukt omdat de meerderheid van de klanten het lage tarief moet betalen. Ondertussen wordt de subsidie om de kosten van PDAM te dekken ook niet verstrekt door het districtsbestuur, ook niet wanneer de lokale overheid een laagtarievenbeleid voert. Alles bij elkaar laten deze bevindingen zien dat de manier waarop water constitutioneel wordt geïnterpreteerd en hoe de beslissingsbevoegdheid aangaande water op macroniveau wordt verdeeld, bepalend zijn voor de coördinatie op mesoniveau en impact hebben op hoe de relatie tussen de districtsbestuur en PDAM zich ontwikkelt.

Hoofdstuk 5 bespreekt de tweede bestuurlijke uitdaging, namelijk democratische verantwoording. In hoofdstuk 5 wordt het *noken*-systeem als casestudy genomen om het effect van politieke decentralisatie

op democratische verantwoording in Papoea te onderzoeken. *Noken* is de naam van een traditionele tas die is geëvolueerd tot een traditioneel stemmechanisme in een aantal districten in het centrale hoogland van Papoea. Door de analyse op te splitsen in drie verkiezingsfasen, identificeert dit hoofdstuk een aantal problemen die verband houden met het gebruik van het *noken*-systeem. In de aanloop naar de verkiezingen werden de electorale bestuursproblemen van het *noken*-systeem geïdentificeerd als de volgende: het ontbreken van formele wetten om de praktijk van het *noken*-systeem te reguleren, de onafhankelijkheid van verkiezingsfunctionarissen, het ontnemen van kiesrecht en de onnauwkeurigheid in het aantal geregistreerde kiezers. Op de dag van de verkiezingen was het grootste probleem van het *noken*-systeem de incompatibiliteit met de principes van democratische verkiezingen, namelijk directe, vrije en vertrouwelijke verkiezingen. In de fase na de verkiezingen suggereren de bevindingen van dit hoofdstuk dat de argumenten die het *noken*-systeem associëren met het voorkomen van gewelddadige conflicten niet helemaal correct zijn. Dit komt doordat de belangrijkste oorzaak van gewelddadige conflicten niet zozeer de vorm van het stemmechanisme is, als wel het falen van het bestuur.

Door de bevindingen van de vier individuele casestudies samen te voegen, worden in **hoofdstuk 6** conclusies getrokken, aanbevelingen gedaan aan beleidsmakers en suggesties gedaan voor toekomstig onderzoek. Dit proefschrift laat zien hoe de onderlinge relatie tussen decentralisatie, goed bestuur en democratie meer een theorie lijkt dan een empirisch feit. De vier casestudy's in Papoea en West-Papoea illustreren hoe de implementatie van speciale autonomie status werd beïnvloed door de moeilijkheden bij de betrokken actoren om zich aan te passen aan de institutionele verandering na de totstandbrenging van decentralisatie. Door te kijken naar de relaties tussen de betrokken actoren door de lens

van de agency-theorie, identificeert dit proefschrift vier sleutelactoren bij de levering van openbare diensten en verantwoording onder een gedecentraliseerd bestuursstelsel: (1) de centrale overheid; (2) de lokale overheden; (3) openbare dienstverleners; en (4) burgers. De relaties tussen de actoren, inclusief de factoren die deze relaties hebben aangestuurd, zijn uitgebreid besproken in dit proefschrift. Dienovereenkomstig identificeert dit proefschrift instituties en geografie als de belangrijkste factoren die niet alleen de interacties tussen actoren vormgeven, maar ook de effectiviteit van lokaal bestuur uitdagen. Op basis van het empirische bewijs dat in deze studie wordt gepresenteerd, worden aanbevelingen gedaan aan beleidsmakers om de kwaliteit van de openbare dienstverlening te verbeteren en de democratische verantwoordingsplicht op lokaal niveau te versterken. Ten eerste, als decentralisatie bedoeld is om beleid beter af te stemmen op lokale behoeften en voorkeuren, is het van cruciaal belang dat de centrale overheid bewijsmateriaal en onderzoek gebruikt bij de beleidsvorming in plaats van een 'one size fits all'-top-downbeleid te formuleren en op te leggen vanuit de ivoren toren. Speciale autonomie voor Papoea en West-Papoea zou niet alleen toegespitst moeten worden op financiële overdracht en politieke autoriteit, maar ook administratief, bijvoorbeeld door sectoraal beleid (bijv. onderwijs en gezondheid) af te stemmen op de diverse lokale omstandigheden en op de organisatorische en technische capaciteiten van lokale bestuurders. Ten tweede kan niet worden ontkend dat religieuze stichtingen een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van openbare basisdiensten in Papoea en West-Papoea. Niettemin is de deelname van die stichtingen aan het lokale ontwikkelingsproces vaak verwaarloosd, aangezien decentralisatie de bevoegdheid bij het verlenen van openbare diensten naar de lokale overheden verschuift. Daarom moet de centrale overheid, in het geval van bijzondere autonomie in Papoea en West-Papoea, de decentralisatie niet alleen beperken tot de overdracht van bevoegdheden aan lokale overheden, maar die stichtingen ook machtigen

om de lokale overheden te ondersteunen bij het leveren van elementaire openbare diensten. Ten derde is een van de belangrijkste kwesties van een gedecentraliseerd bestuursstelsel in Indonesië hoe het juiste evenwicht te vinden tussen gecentraliseerde ondergeschiktheid en lokale discretie. Enerzijds werd hiërarchische commandovoering uitgeoefend door de centrale overheid ten koste van innovatie en flexibiliteit van de lokale besturen in beleidsvorming. Aan de andere kant heeft de buitensporige autonomie die aan de lokale overheden is verleend, geleid tot verzet van de lokale leiders tegen de centrale overheid. Een alternatieve benadering om dit probleem aan te pakken, is door de decentralisatie te herontwerpen naar een meer integrerend ontwerp tussen de organisatiestructuur, de verdeling van gezag, de mate van autonomie en het verantwoordingsmechanisme.

Summary in Bahasa Indonesia (Ringkasan)

Tujuan utama dari disertasi ini adalah untuk memahami tantangan tata kelola lokal pasca pelaksanaan desentralisasi dan dampak dari tantangan tersebut terhadap penyediaan pelayanan publik dasar dan demokratisasi di wilayah-wilayah terluar dari sebuah negara berkembang. Disertasi ini mengonseptualisasikan desentralisasi sebagai sebuah mekanisme tata kelola dimana hubungan antar aktor-aktor terkait dibangun melalui sebuah bentuk hubungan *principal-agent*. Disertasi ini juga turut mengadopsi perspektif geografis yang memberikan pandangan bagaimana faktor-faktor geografi berkontribusi terhadap permasalahan-permasalahan pembangunan dan demokratisasi di Papua dan Papua Barat.

Disertasi ini fokus kepada dua tantangan utama dari tata kelola pasca desentralisasi. Tantangan pertama terkait pembangunan pelayanan publik dasar, antara lain, pendidikan, kesehatan dan air bersih. Tantangan kedua ialah akuntabilitas yang demokratis. Selain bertujuan untuk mempercepat pembangunan pada tingkat lokal, salah satu target utama dari desentralisasi ialah untuk memperkuat akuntabilitas dengan menjadikan pemerintah daerah untuk bertanggung jawab secara langsung atas aktivitas dan kinerjanya kepada konstituen lokal. Studi kasus di Papua mengilustrasikan bagaimana tujuan akuntabilitas ini dihambat oleh kemunculan praktik pemilihan yang berbeda pada tingkat lokal. Tantangan pertama diobservasi pada Bab 2, 3 dan 4, sementara tantangan kedua dianalisis di Bab 5. Bab-bab tersebut terdiri atas empat artikel dan masing-masing artikel memuat satu studi kasus.

Bab 2 menganalisis faktor-faktor utama yang menghambat pembangunan sektor pendidikan dasar di Kabupaten Jayawijaya, sebuah kabupaten yang berada di wilayah pegunungan tengah Provinsi Papua. Dengan mengombinasikan teori *multi-level governance* dan *principal-*

agent serta data dari analisis kebijakan dan wawancara, hasil penelitian pada Bab 2 menyibak tiga tantangan utama yang saling berkaitan satu sama lain. Faktor pertama ialah pemberlakuan kebijakan-kebijakan yang seragam oleh pemerintah pusat. Terlepas dari pelaksanaan desentralisasi, sejumlah standar dan kebijakan pendidikan yang seragam diberlakukan oleh pemerintah pusat. Permasalahan muncul ketika standar dan kebijakan tersebut tidak responsif terhadap kondisi-kondisi yang berbeda pada ranah lokal antara lain sebagai contoh: tantangan geografis, keberagaman bahasa dan budaya serta perbedaan tingkat pembangunan. Faktor penghambat kedua ialah tidak efektifnya struktur insentif dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan lokal. Medan pegunungan yang sulit dengan infrastruktur transportasi yang terbatas, rendahnya tingkat pendapatan dan minimnya fasilitas pendukung bagi tenaga pengajar di wilayah terpencil mengemuka sebagai alasan-alasan mendasar atas absennya guru untuk mengajar di sekolah. Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut, pemerintah pusat merancang berbagai strategi, termasuk diantaranya, tambahan penghasilan bagi sekolah dan tenaga pendidik. Dalam praktiknya, insentif tersebut tidak efektif dikarenakan standar yang seragam dan kaku dalam menentukan besaran pendanaan, tidak adaptif dengan kondisi-kondisi lokal, antara lain beban biaya geografis atau perbedaan status kepegawaian antara guru pegawai negeri sipil dan guru honorer. Walaupun guru pegawai negeri sipil lebih sering tidak hadir dibandingkan dengan guru honorer, tingkat kehadiran guru pegawai negeri sipil yang ditempatkan di sekolah-sekolah swasta sulit untuk dipantau dan dimonitor oleh pengurus yayasan dari sekolah swasta. Guru pegawai negeri sipil berargumen bahwa dikarenakan gaji mereka dibayarkan oleh negara, maka mereka bertanggung jawab kepada pemerintah daerah bukan kepada yayasan. Isu monitoring ini diperburuk oleh ketidakmampuan sekolah-sekolah swasta untuk merekrut lebih banyak guru tidak tetap dikarenakan hanya sebagian kecil dari bantuan

keuangan dari pemerintah yang dapat dialokasikan untuk menggaji guru tidak tetap. Sebagai dampaknya, permasalahan ketidakhadiran guru kerap kali muncul dan terjadi secara berulang.

Faktor penghambat ketiga ialah lemahnya pengawasan dikarenakan ketidakselarasan antara struktur wilayah dan pembagian fungsi. Kegagalan kebijakan dalam menyelaraskan struktur organisasi perangkat daerah pemerintah kabupaten/kota dan pembagian kewenangan antar struktur organisasi mengakibatkan lemahnya pengawasan terhadap sekolah-sekolah. Terlepas dari fakta bahwa terdapat struktur organisasi kecamatan dan keberadaan sekolah-sekolah dasar yang berlokasi di wilayah kecamatan, pemerintah kecamatan tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi dan memonitor sekolah dikarenakan kewenangan dimaksud menjadi milik dinas pendidikan kabupaten/kota. Walaupun secara geografis pemerintah kecamatan lebih dekat dengan lokasi sekolah, peraturan perundangan tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah kecamatan untuk mengawasi aktivitas belajar dan mengajar di sekolah. Sebagai dampak, rancangan institusi ini memfasilitasi lemahnya pengawasan dan turut berkontribusi terhadap permasalahan ketidakhadiran guru.

Jarak, sebagai faktor geografis yang menghambat efektivitas pelaksanaan monitoring yang dikaji di Bab 2, dianalisis lebih lanjut di Bab 3. Pada **Bab 3**, jarak dianalisis sebagai ambang batas jangkauan pelayanan kesehatan yang menentukan tingkat kemudahan penduduk dalam mengakses fasilitas dan layanan medis di sebuah wilayah tertentu, atau dengan kata lain, aksesibilitas spasial. Pada bab ini, skor aksesibilitas spasial dari masing-masing pusat populasi dikalkulasi dengan mengaplikasikan metode *two-step floating catchment area* (2SFCA). Metode ini menggabungkan ketersediaan dan aksesibilitas untuk mengkaji interaksi antara ketersediaan fasilitas kesehatan di dalam sebuah unit

wilayah administratif tertentu (persediaan) dan permintaan dari populasi. Dengan memilih Kabupaten Asmat sebagai studi kasus dan menggunakan lima ambang batas jarak untuk menentukan wilayah tangkapan, analisis sistem informasi geografis dari 180 desa menunjukkan hasil-hasil sebagai berikut. Pertama, distribusi dan jangkauan pelayanan pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) di Kabupaten Asmat ditentukan oleh batas-batas wilayah kecamatan tanpa mempertimbangkan kepadatan penduduk dan kemungkinan pelayanan lintas batas wilayah. Sebagai dampak, hal tersebut menghasilkan disparitas akses menuju puskesmas dimana beberapa desa dilayani oleh lebih dari dua puskesmas, sementara sejumlah desa tidak memiliki puskesmas di wilayah mereka sama sekali. Kedua, hasil penelitian lebih lanjut menunjukkan bahwa dikarenakan ketimpangan distribusi penduduk di dalam sebuah wilayah, desa dengan populasi yang rendah memiliki skor aksesibilitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan desa dengan populasi yang tinggi. Fenomena ini mengindikasikan bahwa penduduk di wilayah dengan kepadatan penduduk yang rendah memiliki tingkat kompetisi yang lebih rendah (permintaan rendah) dibandingkan dengan penduduk yang mendiami wilayah dengan kepadatan yang tinggi (permintaan tinggi). Untuk meningkatkan aksesibilitas terhadap layanan kesehatan, temuan dari bab ini menunjukkan bahwa aksesibilitas spasial harus dipertimbangkan secara teliti oleh perencana bidang kesehatan dan pembuat kebijakan.

Bab 4 mendiskusikan lebih lanjut isu pelayanan publik dasar dengan menyajikan sebuah studi kasus pelayanan air minum di Kabupaten Manokwari. Bab ini mengadopsi kerangka teori *institutional design* yang membagi analisis menjadi tiga tingkatan: makro level, meso level dan mikro level. Berdasarkan analisis kebijakan dan wawancara mendalam, analisis pada level makro menunjukkan bahwa di Indonesia, air diinterpretasikan sebagai barang publik. Sehingga, pengelolaan sumber

daya air dan penyediaan layanan air bersih harus diselenggarakan oleh negara dan tidak dapat di privatisasi. Akan tetapi, selain fakta bahwa pengecualian dan persaingan atas air berbeda antara wilayah yang satu dengan yang lainnya, penyediaan air minum oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) terkendala oleh rendahnya kinerja manajerial dan keuangan PDAM. Analisis pada level meso menunjukkan permasalahan koordinasi antar organisasi baik secara horizontal maupun vertikal. Di satu sisi, koordinasi horizontal antar kementerian dihambat oleh ego sektoral, sebuah kondisi dimana dalam mencapai tujuan bersama, kementerian-kementerian terkait enggan untuk mengkoordinasikan kebijakan dan program di masing-masing kementerian. Di sisi lain, koordinasi vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibatasi oleh egoisme lokal ketika pemerintah daerah menolak untuk diintervensi oleh pemerintah pusat. Pada level mikro, studi kasus di Kabupaten Manokwari menunjukkan bahwa selain ketidakmampuan PDAM Manokwari untuk mencapai tingkat pemulihan biaya produksi, mekanisme subsidi silang tidak berjalan dengan optimal dikarenakan sebagian besar pengguna merupakan pengguna yang dikenakan tarif rendah. Di sisi lain, subsidi dari pemerintah daerah untuk menutup biaya produksi dari PDAM juga tidak tersedia. Secara keseluruhan, temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa bagaimana air diinterpretasikan secara konstitusional dan bagaimana kewenangan terkait air didistribusikan pada level makro mempengaruhi koordinasi pada level meso dan memiliki dampak yang lebih jauh pada pola hubungan antara pemerintah kabupaten dan PDAM di level mikro.

Bab 5 mendiskusikan tantangan kedua dari tata kelola pasca pemberlakuan desentralisasi, yakni, akuntabilitas yang demokratis. Pada Bab 5, sistem *noken* dipilih sebagai studi kasus untuk mengkaji efek desentralisasi politik terhadap akuntabilitas yang demokratis di Papua. *Noken* merupakan nama tas tradisional yang berevolusi menjadi sebuah

mekanisme pemilihan tradisional di sejumlah kabupaten di pegunungan tengah Papua. Dengan membagi analisis ke dalam tiga tahapan pemilihan, bab ini mengidentifikasi sejumlah permasalahan terkait dengan penggunaan sistem *noken*. Pada tahapan sebelum pemilihan, permasalahan tata kelola pemilihan dari sistem *noken* diidentifikasi sebagai berikut: absennya peraturan perundangan yang mengatur praktik sistem *noken*, netralitas petugas pemilihan, pencabutan hak untuk memilih dan ketidakakuratan angka pemilih terdaftar. Pada hari pemilihan, permasalahan yang mendasar dari sistem *noken* adalah pelanggaran prinsip-prinsip pemilihan yang demokratis, yakni, langsung, umum dan rahasia. Pada tahapan setelah pemilihan, hasil temuan pada bab ini menunjukkan bahwa argumen yang mengasosiasikan sistem *noken* dengan konflik kekerasan tidak sepenuhnya akurat. Hal ini dikarenakan penyebab utama dari konflik kekerasan lebih kepada kegagalan tata kelola daripada bentuk mekanisme pemilihan.

Berdasarkan temuan-temuan dari empat studi kasus, **Bab 6** menyajikan kesimpulan, menawarkan rekomendasi kepada pembuat kebijakan serta saran untuk penelitian lebih lanjut. Penelitian ini menunjukkan bagaimana hubungan timbal balik antara desentralisasi, tata kelola pemerintahan yang baik dan demokrasi lebih terbatas kepada teori dibandingkan sebuah fakta empiris. Empat studi kasus di Papua dan Papua Barat menggambarkan bagaimana implementasi otonomi khusus dipengaruhi oleh kesulitan aktor-aktor yang terlibat dalam menyesuaikan diri dengan perubahan institusional pasca pemberlakuan desentralisasi. Dengan melihat hubungan-hubungan antar aktor yang terlibat melalui kacamata teori agensi, penelitian ini mengidentifikasi empat aktor kunci dalam penyediaan layanan publik dan akuntabilitas pada sistem tata kelola pemerintahan yang desentralistis: (1) pemerintah pusat; (2) pemerintah daerah; (3) penyedia layanan publik; dan (4) masyarakat. Hubungan antar aktor termasuk faktor-faktor yang berkontribusi

dalam menggerakkan hubungan tersebut dibahas secara luas di disertasi ini. Lebih lanjut, penelitian ini mengidentifikasi institusi dan geografi sebagai faktor utama yang tidak hanya membentuk pola interaksi antar aktor tetapi juga menghambat efektivitas tata kelola pemerintahan pada tingkat lokal. Merujuk kepada temuan-temuan empiris yang disajikan dalam studi ini, rekomendasi ditawarkan kepada pemangku kebijakan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dasar dan untuk memperkuat akuntabilitas yang demokratis pada tingkat lokal. Pertama, desentralisasi dirancang untuk membuat kebijakan lebih responsif terhadap kebutuhan lokal, sehingga penting bagi pemerintah pusat untuk merancang kebijakan berdasarkan riset dan fakta lapangan, alih-alih memformulasikan dan memaksakan sebuah kebijakan yang seragam dari menara gading. Otonomi khusus bagi Papua dan Papua Barat dispesialisasikan tidak hanya sebatas proporsi transfer keuangan dan kewenangan politik yang lebih luas, tetapi juga kewenangan administratif, sebagai contoh dengan merancang kebijakan sektoral (pendidikan dan kesehatan) yang adaptif dengan kondisi-kondisi lokal serta kapasitas organisasi dan teknis dari aparatur daerah. Kedua, tidak dapat dipungkiri bahwa yayasan keagamaan memiliki peran sentral dalam pembangunan pelayanan dasar di Papua dan Papua Barat. Akan tetapi, sejak desentralisasi memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, keterlibatan yayasan-yayasan keagamaan tersebut sering kali terabaikan. Sehingga, pada kasus otonomi khusus Papua dan Papua Barat, desentralisasi sepatutnya tidak hanya sebatas transfer kewenangan kepada pemerintah daerah, tetapi juga pemberdayaan yayasan-yayasan keagamaan tersebut dalam penyelenggaraan pelayanan publik dasar. Ketiga, salah satu isu utama dari desentralisasi ialah bagaimana mencapai keseimbangan antara subordinasi yang terpusat dan diskresi pada tingkat lokal. Pada satu sisi, kontrol dan kendali yang hierarkis dimungkinkan untuk diimplementasikan dengan mengorbankan inovasi dan fleksibilitas

pemerintah daerah dalam pembuatan kebijakan. Di sisi lain, luasnya otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah memunculkan resistensi kepala daerah atas intervensi dari pemerintah pusat. Salah satu pendekatan untuk mengatasi permasalahan ini adalah dengan merancang ulang desentralisasi dengan desain yang lebih integratif antara struktur organisasi, distribusi kewenangan, derajat otonomi dan mekanisme pertanggungjawaban.