



Laporan Lapangan

**Dampak Desentralisasi
dan Otonomi Daerah
Atas Kinerja Pelayanan
Publik:
Kasus Kabupaten
Lombok Barat,
Nusa Tenggara Barat**

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336, Fax: 62-21-330850, web: www.smeru.or.id atau e-mail: smeru@smeru.or.id

Laporan dari Lembaga Penelitian SMERU, dengan dukungan dari AusAID dan Ford Foundation.

Juni 2002

TIM STUDI

M. Sulton Mawardi

Syaikhu Usman

Vita Febriany

Rachael Diprose

Nina Toyamah

TENTANG SMERU

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian yang menyediakan informasi akurat dan tepat waktu dengan analisis obyektif, profesional, dan proaktif mengenai berbagai masalah sosial ekonomi yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat banyak. Informasi dan analisis yang disediakan SMERU diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam memperluas dialog tentang berbagai kebijakan publik.

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti menyampaikan terimakasih kepada Drs. Sunarto yang telah membantu pelaksanaan kegiatan lapangan. Terima kasih juga disampaikan kepada Nuning Akhmadi, Rahmat Herutomo, Kris Stokes, dan Mona Sintia yang telah membantu mengedit dan memformat tulisan ini.

RINGKASAN

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah (otda) dapat mendekatkan dan memperbaiki pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Perbaikan pelayanan itu dapat terus membaik apabila pemerintahan dijalankan secara terbuka, akuntabel, dan memberi ruang partisipasi kepada masyarakat. Kajian ini bermaksud melihat perubahan pelayanan pemerintah daerah (pemda) kepada rakyat setelah kebijakan desentralisasi dan otda dilaksanakan. Kinerja pelayanan pemda secara umum tercermin dari proses dan keputusan pengalokasian dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dengan fokus Kabupaten Lombok Barat (Lobar) adalah satu dari 12 area sampel dalam kajian ini. Kabupaten Lobar dipilih mewakili kabupaten dengan pendapatan domestik regional bruto (PDRB) perkapita kategori “rendah-sedang” dan sekaligus mewakili daerah di bagian timur Indonesia. Berdasarkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), tingkat kesejahteraan masyarakat NTB dibanding dengan propinsi lain di Indonesia berada pada posisi rendah.

Pemerintah Propinsi (Pemprop) NTB merencanakan pembangunan daerah dalam bentuk Program Pembangunan Daerah (Propeda) berdasarkan petunjuk Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan tidak merujuk pada Program Pembangunan Nasional (Propenas). Sementara pemerintah Kabupaten (Pemkab) Lobar merencanakan pembangunannya melalui Rencana Strategis (Renstra) yang disusun berdasarkan petunjuk Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dan tidak merujuk pada Propenas maupun Propeda Propinsi NTB. Situasi itu memberi kesan bahwa berbagai kegiatan pembangunan nasional, propinsi, dan kabupaten sekarang ini berjalan sendiri-sendiri, tanpa koordinasi.

Tahun 2001 merupakan periode transisi sistem pemerintahan. Kabupaten Lobar dan juga banyak daerah lain lebih banyak melakukan konsolidasi internal pemerintahan, seperti pembenahan struktur organisasi dan kepegawaiannya, sehingga muncul kesan bahwa pemerintah daerah (pemda) kurang memperhatikan pelayanan kepada masyarakat. Organisasi Pemprop NTB dibuat besar meskipun kewenangannya berkurang, agar dapat menampung semua pegawai yang ada karena pemkab dan pemerintah kota (pemkot) tidak bersedia menerima pindahan pegawai dari propinsi. Organisasi Pemkab Lobar juga disusun lebih besar dari sebelumnya. Pemda mengakui kelembagaan tersebut disusun tergesa-gesa, tanpa didahului analisis tugas dan fungsi secara mendalam. Pemkab Lobar akan melakukan evaluasi yang hasilnya diharapkan dapat diberlakukan paling lambat mulai April 2003. Dalam hal kepegawaian, isu yang menonjol adalah mengenai sulitnya proses mutasi pegawai karena gaji pegawai ada dalam dana alokasi umum (DAU) setiap daerah dan berkenaan dengan isu putera daerah yang cenderung diberi hak khusus untuk menempati posisi tertentu dalam lembaga pemerintahan. Selain itu, kalangan pengusaha daerah juga menuntut prioritas memperoleh berbagai pekerjaan (proyek) pemda.

Setelah pelaksanaan desentralisasi dan otda jumlah aliran dana lebih pasti, sehingga pemda dapat lebih mudah merencanakan APBDnya. Walaupun APBD yang dikelola Pemkab Lobar jauh lebih besar dibanding dengan sebelumnya, namun dibanding

dengan total dana yang biasanya masuk ke Kabupaten Lobar justru nilainya berkurang. Situasi ini dapat membuat pemda merasa menjadi lebih kaya, padahal daerah secara keseluruhan tidak menjadi lebih baik.

Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang menjadi lebih kuat setelah otda, tidak mendorong perbaikan pelayanan pemda kepada masyarakat, karena anggota dewan cenderung lebih memikirkan kepentingannya. Hal itu terlihat dari perkembangan anggaran belanja untuk rumah tangga DPRD Kabupaten Lobar yang terus meningkat dalam tiga tahun terakhir.

Berdasarkan misi Pemkab Lobar tahun 2001-2005, menempatkan pembangunan sumber daya manusia (SDM) sebagai prioritas. Selama tahun 2001, kinerja Pemkab Lobar dalam pelayanan di sektor pendidikan dilihat dari nilai capaian akhir program masih sangat rendah. Pejabat Propinsi NTB menghendaki sektor pendidikan ini tetap berada di tangan pemerintah pusat, karena kabupaten dan kota terkesan berjalan sendiri-sendiri, tidak mau dikoordinasi, bahkan tidak patuh pada peraturan yang lebih tinggi dan dianggap kurang memiliki kompetensi. Dalam APBD Kabupaten Lobar, anggaran untuk sektor pendidikan meningkat cukup tajam, namun kenaikan ini belum setara dengan jumlah dana sektor pendidikan yang biasanya diterima oleh Kabupaten Lobar. Pelayanan di sektor ini masih dihadapkan pada persoalan mendasar antara lain banyaknya ruang kelas yang rusak, rendahnya daya tampung sekolah negeri, serta kekurangan tenaga guru. Untuk mengatasi kekurangan guru, sebagian diisi oleh guru berstatus honorer.

Berbeda dengan sektor pendidikan, pejabat Propinsi NTB di sektor kesehatan mendukung desentralisasi dan otda pelayanan kesehatan di kabupaten dan kota. Peran Dinas Kesehatan propinsi lebih difokuskan pada fasilitasi atas kebutuhan kabupaten dan kota dan mengelola dana dekonsentrasi untuk sektor ini. Dalam Renstra Kabupaten Lobar kebijakan sektor kesehatan terkesan belum dirumuskan secara komprehensif. Hal itu terlihat, misalnya, bahwa kebijaksanaan, program, dan kegiatan kurang mendukung ke arah pencapaian sasaran pelayanan kesehatan. Dalam hal anggaran pun Kabupaten Lobar belum menyediakan dana memadai untuk sektor ini. Sebenarnya, dalam ukuran APBD dana yang disediakan pada 2002 naik sekitar 50% dibanding tahun 2001, tapi persentasenya baru 2,5% dari total APBD. Angka ini jauh di bawah kesepakatan nasional yang menghendaki penyediaan dana kesehatan sebesar 15% dari APBD. Persoalan mendasar yang menghambat kinerja di sektor ini adalah terbatas dan tidak meratanya sarana kesehatan dan obat-obatan serta minimnya tenaga paramedis.

Di sektor infrastruktur secara umum belum ada pembangunan baru. Meskipun dana yang dianggarkan untuk Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil) Kabupaten Lobar bertambah besar, tetapi pertambahan itu tidak sepadan dengan bertambah banyaknya kewenangan pelayanan yang harus ditanganinya. Dana yang disediakan hanya untuk pemeliharaan, itu pun dinilai oleh staf Dinas Kimpraswil masih belum cukup, sehingga kualitas infrastruktur yang ada merosot. Misalnya, untuk pemeliharaan jalan membutuhkan Rp5 juta/km/tahun, sementara Pemkab hanya menyediakan Rp2 juta. Akibatnya, muncul kesan dalam masyarakat bahwa di zaman desentralisasi dan otda ini pembangunan justru menjadi sepi.

Pola pembangunan daerah yang cenderung bersifat lokal menjadi tidak efisien karena mengabaikan “*economic of scale*”. Selain menghilangkan aspek sinergi antar daerah, juga dapat menjadi sumber pemicu timbulnya konflik antar daerah. Permasalahan internal pemda dan tarik menarik kepentingan antara pemkab/pemkot dengan pemprop khususnya menyangkut kepegawaian jika tidak segera dibenahi juga akan menjadi faktor penghambat peningkatan pelayanan publik.

Alokasi belanja untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat belum mendapat prioritas, bahkan sebagian dana pembangunan yang jumlahnya menurun digunakan untuk kepentingan yang berkaitan dengan birokrasi. Dengan demikian maka agenda untuk kepentingan rakyat kemungkinannya masih akan terabaikan. Kasus yang terjadi di Kabupaten Lobar mengindikasikan bahwa sejak otda dilaksanakan, aspek-aspek yang berkaitan dengan pelayanan publik justru menunjukkan gejala yang memburuk. Setelah aspek penataan pemerintahan selesai, pemda sudah seharusnya memfokuskan diri pada upaya mencapai tujuan tersebut. Pemda dituntut untuk mampu mengefisienkan anggarannya secara konsisten dengan menetapkan prioritas yang tepat mengarah pada meningkatnya pelayanan publik yang lebih baik.

DAFTAR ISI

<i>Bab</i>	<i>Halaman</i>
TIM STUDI	i
TENTANG SMERU DAN UCAPAN TERIMA KASIH	ii
RINGKASAN	iii
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR LAMPIRAN	vii
DAFTAR SINGKATAN	viii
I. PENDAHULUAN	1
Latar Belakang	1
Metode Kajian	2
Gambaran Umum Daerah Penelitian	3
II. GAMBARAN UMUM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH	5
Arah Kebijakan Publik	5
Kelembagaan Pemerintah Daerah	7
Keuangan Daerah	10
III. KINERJA PELAYANAN PUBLIK	13
Sektor Pendidikan	14
Sektor Kesehatan	21
Sektor Infrastruktur	29
IV. KECENDERUNGAN KE DEPAN	33
V. KESIMPULAN	36
DAFTAR BACAAN	37
LAMPIRAN	39

DAFTAR TABEL

<i>Tabel</i>		<i>Halaman</i>
1.	Kabupaten dan kota sampel	2
2.	Gambaran umum daerah penelitian, tahun 2000	4
3.	Jumlah Ruang Kelas SD, SLTP, SMU dan SMK di Kabupaten Lobar Menurut Kondisi Bangunan, Tahun Pelajaran 2000/2001	17
4.	Alokasi Belanja Kabupaten Lobar di Sektor Pendidikan, 2000-2002 (Rp Juta)	20
5.	Indikator Kesehatan Propinsi NTB dan Kabupaten Lobar	21
6.	Strategi Pelayanan Sektor Kesehatan di Kabupaten Lobar	23
7.	Anggaran Sektor Kesehatan Pemkab Lobar	24
8.	Jumlah Sarana Puskesmas dan Pustu di Kabupaten Lobar	26
9.	Alokasi Belanja Pembangunan Sektor Sumber Daya Air, Irigasi dan Sektor Transportasi, TA 2000 - 2002 (Rp Juta)	32

DAFTAR LAMPIRAN

<i>Lampiran</i>		<i>Halaman</i>
1.	Kerangka Kajian	39
2.	Jenis dan jumlah sarana pendidikan dan kesehatan di Kabupaten Lobar	42
3.	Misi dan program pembangunan Kabupaten Lobar, 2001-2005	43
4.	Struktur Organisasi Pemkab Lobar	45
5.	Struktur APBD Kabupaten Lobar	46

DAFTAR SINGKATAN

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bapeda	Badan Perencanaan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Bawasda	Badan Pengawasan Daerah
BBM	Bahan Bakar Minyak
BKM	Bantuan Khusus Murid
BKN	Badan Kepegawaian Negara
BKS	Bantuan Khusus Sekolah
BPD	Badan Perwakilan Desa
DAU	Dana Alokasi Umum
DAK	Dana Alokasi Khusus
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
DGI	Dewan Gereja Indonesia
DOP	Dana Operasional Pendidikan
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GBHN	Garis Besar Haluan Negara
Gema Prima	Gerakan Mandiri Perubahan Prilaku Masyarakat dan Aparat
HDI	<i>Human Development Index</i>
IPA	Ilmu Pengetahuan Alam
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
IPS	Ilmu Pengetahuan Sosial
JPKM	Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat
JPKM (Subdin)	Jaringan Pengaman Kesehatan Masyarakat
JPS	Jaring Pengaman Sosial
JPSBK	Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan
Kagalu	Kerukunan Keluarga Orang Lombok Utara
Kandep	Kantor Departemen
Kanwil	Kantor Wilayah
KB	Keluarga Berencana
KBM	Kegiatan Belajar Mengajar
Kimpraswil	Permukiman dan Prasarana Wilayah
KK	Kepala Keluarga
KKN	Kolusi, Korupsi dan Nepotisme
KTU	Kepala Tata Usaha
LAKIP	Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
Lobar	Lombok Barat
LPJ	Laporan Pertanggungjawaban
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MI	Madrasah Ibtidaiyah
MIS	Madrasah Ibtidaiyah Swasta
NTB	Nusa Tenggara Barat
MTs	Madrasah Tsanawiyah
MUI	Majelis Ulama Indonesia
Otda	Otonomi Daerah
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PDRB	Pendapatan Domestik Regional Bruto

Pemda	Pemerintah daerah
Pemkab	Pemerintah kabupaten
Pemkot	Pemerintah kota
Pemprop	Pemerintah propinsi
Perda	Peraturan Daerah
Perekat Ombara	Persekutuan Masyarakat Adat Lombok Utara
PGI	Persatuan Gereja Indonesia
PHDI	Parisada Hindu Dharma Indonesia
PMTAS	Program Makanan Tambahan Anak Sekolah
Poldas	Pola Dasar (Pembangunan)
PP	Peraturan Pemerintah
P3A	Perkumpulan Petani Pemakai Air
Propeda	Program Pembangunan Daerah
Propenas	Program Pembangunan Nasional
PTT	Pegawai Tidak Tetap
PU	Pekerjaan Umum
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
Pustu	Puskesmas Pembantu
RAPBD	Rencana APBD
Renstra	Rencana Strategis
RUU	Rancangan Undang-undang
SBTP	Subsidi Bantuan Tenaga Pendidikan
SD	Sekolah Dasar
SDLB	Sekolah Dasar Luar Biasa
SDM	Sumber Daya Manusia
SDO	Subsidi Daerah Otonom
Setda	Sekretariat Daerah
SK	Surat Keputusan
SLB	Sekolah Luar Biasa
SLTA	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMK	Sekolah Menengah Kejuruan
SMU	Sekolah Menengah Umum
TA	Tahun Anggaran
TK	Taman Kanak-kanak
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TU	Tata Usaha
UPTD	Unit Pelaksana Teknis Daerah
UU	Undang-undang
WALUBI	Perwalian Umat Budha Indonesia

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Secara teoritis desentralisasi dan otonomi daerah (otda) dapat mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, antara lain melalui pemotongan jalur birokrasi pelayanan, sehingga masyarakat dapat lebih mudah mengakses pelayanan pemerintah, terutama pelayanan pemerintah daerah (pemda). Perbaikan pelayanan tersebut akan makin baik kalau didukung oleh sistem pemerintahan yang demokratis, terbuka, akuntabel dan memberi ruang partisipasi yang luas bagi masyarakat. Dengan sistem seperti itu maka tujuan akhir dari desentralisasi dan otda berupa peningkatan kesejahteraan serta kemandirian masyarakat akan dapat tercapai. Pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otda yang diatur dalam UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 diamanatkan untuk tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebelum kedua UU tersebut diberlakukan, berbagai kegiatan pelayanan pemerintah, terutama program pembangunan, lebih banyak diputuskan dan bahkan dilaksanakan oleh pusat melalui instansi vertikalnya di daerah (kanwil dan kandep). Sejak kedua UU itu diberlakukan pada 1 Januari 2001 daerah menerima kewenangan dan personil yang lebih besar. Untuk melaksanakan semua itu pemerintah pusat menyediakan dana alokasi umum (DAU) yang pada umumnya lebih besar dibandingkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahun-tahun sebelumnya. Tanggung jawab pengalokasian DAU diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Dalam kenyataannya DAU yang diterima dinilai kurang dibanding kebutuhan untuk dapat mengelola kewenangan pelayanan pemerintahan secara baik. Selain kekurangan dana, aparat daerah yang selama lebih dari tiga dekade terbiasa menerima "perintah" dari pusat masih memerlukan waktu untuk beradaptasi dengan sistem administrasi pemerintahan yang baru ini. Waktu yang dibutuhkan untuk beradaptasi berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Dampak desentralisasi dan otda terhadap kinerja pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan membandingkan kondisi sebelum dan setelah diberlakukannya kebijakan tersebut melalui indikator-indikator terukur tertentu. Salah satu aspek yang dipakai untuk mengukur dampak tersebut dapat dievaluasi melalui tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemda. Mengingat pelaksanaan kebijakan ini baru memasuki tahun kedua, maka dampaknya masih sulit diamati, tetapi kecenderungan yang terjadi dapat dievaluasi melalui kebijakan pemda yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan indikator yang akan diukur.

Kinerja pelayanan pemda, secara praktis tercermin dari kebijakan alokasi sektoral dalam APBD. Makin besar anggaran belanja yang dialokasikan ke dalam suatu sektor (baik absolut maupun relatif), makin besar perhatian pemda terhadap sektor itu, dan makin terbuka peluang bagi terciptanya kinerja pelayanan yang baik untuk sektor tersebut. Sementara itu untuk melihat dampak otda terhadap usaha penciptaan pemerintahan yang bersih dan berkemampuan, salah satu pendekatan indikatif yang dapat digunakan adalah dengan melihat perubahan yang terjadi dalam proses pengadaan dan atau pengerjaan program/proyek yang didanai oleh APBD.

2. Metode Kajian

Studi ini merupakan lanjutan dari studi yang sudah dilakukan sebelumnya yaitu melihat persiapan (dilakukan selama tahun 2000) dan pelaksanaan awal (dilakukan selama tahun 2001) desentralisasi dan otda. Sebagian besar kabupaten dan kota yang akan dikunjungi adalah kabupaten dan kota yang menjadi sampel studi sebelumnya.

Tujuan. Studi ini bertujuan:

- Mengamati dan menganalisis perubahan pelayanan kepada masyarakat setelah pelaksanaan desentralisasi dan otda serta melihat kendala dan upaya pemda untuk mengatasinya. Pemda adalah semua level pemerintahan di daerah, yaitu propinsi, kabupaten, kecamatan, dan kelurahan/desa.
- Mengamati dan menganalisis persepsi berbagai kelompok masyarakat tentang pelayanan yang diberikan pemda setelah desentralisasi dan otda. Kelompok masyarakat diwakili oleh kalangan perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat (LSM), pers, asosiasi pengusaha, dan kelompok masyarakat penerima pelayanan.
- Menyampaikan laporan kepada pihak-pihak yang relevan, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun berbagai kelompok masyarakat.

Daerah Penelitian. Untuk mengetahui status kinerja pelayanan pemerintah kepada masyarakat, Tim Peneliti SMERU akan melakukan kunjungan ke sembilan kabupaten dan tiga kota di Indonesia (Tabel 1). Pemilihan kabupaten dan kota sampel ini didasarkan pada pertimbangan ketersebaran wilayah yang meliputi Indonesia bagian barat, Indonesia bagian tengah, dan Indonesia bagian timur serta pertimbangan tingkat produk domestik regional bruto (PDRB) per-kapita.

Tabel 1. Kabupaten dan kota sampel

Kabupaten/Kota	Propinsi	Kategori (PDRB/kapita)
1. Sumba Timur	Nusa Tenggara Timur	Rendah atas
2. Lombok Barat	Nusa Tenggara Barat	Rendah tengah
3. Minahasa	Sulawesi Utara	Tinggi bawah
4. Soppeng	Sulawesi Selatan	Sedang bawah
5. Banjarmasin	Kalimantan Selatan	Sedang atas
6. Sanggau	Kalimantan Barat	Sedang atas
7. Ponorogo	Jawa Timur	Rendah bawah
8. Kudus	Jawa Tengah	Tinggi atas
9. Sukabumi	Jawa Barat	Tinggi atas
10. Karo	Sumatera Utara	Tinggi tengah
11. Solok	Sumatera Barat	Sedang tengah
12. Bandar Lampung	Lampung	Rendah atas

Keterangan: Cetak *miring* adalah kota.

Pada tiga kali kunjungan lapangan di awal studi ini (direncanakan ke NTB, Lampung dan Jawa Timur) digunakan sebagai bahan untuk mengembangkan kuesioner standar untuk pengumpulan informasi sesuai dengan kerangka dasar kajian (lebih lanjut lihat Lampiran I). Setelah tersusun instrumen (final) pengumpulan informasi, maka pada bulan Oktober 2002 akan dilakukan survei serentak di setiap daerah sampel lainnya

yang pelaksanaannya akan diserahkan kepada para peneliti regional dengan pengawasan peneliti SMERU.

Kunjungan pertama Tim SMERU ke Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dilakukan pada 1 - 11 April 2002. Daerah pengamatan difokuskan di Kabupaten Lombok Barat (Lobar). Laporan ini ditulis berdasarkan hasil kerja lapangan tersebut.

3. Gambaran Umum Daerah Penelitian

Kabupaten Lobar di Propinsi NTB dipilih sebagai salah satu daerah sampel penelitian mewakili kategori daerah kabupaten dengan tingkat PDRB perkapita rendah sedang, sekaligus mewakili daerah di bagian timur Indonesia. Propinsi NTB merupakan wilayah kepulauan yang terdiri dari Pulau Lombok, Pulau Sumbawa, dan 137 buah pulau kecil (27 pulau di antaranya berpenghuni). Karakteristik wilayah dan penduduk khususnya di Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa sangat berbeda. Pulau Lombok dengan luas wilayah 24% dari luas NTB dihuni oleh sekitar 71% penduduk, sementara Pulau Sumbawa dengan luas mencapai 76% dari luas NTB dihuni oleh 29% penduduk NTB. Kepadatan penduduk di Pulau Lombok pada tahun 2000 rata-rata 566 jiwa/km², sedangkan di Pulau Sumbawa kepadatannya rata-rata hanya 73 jiwa/km². Bidang pertanian (petani, peternak, dan buruh tani) masih menjadi tumpuan mata pencaharian penduduk Kabupaten Lobar dan NTB pada umumnya. Di samping itu ada sebagian kecil penduduk yang berusaha di bidang industri rumah tangga dan jasa perdagangan dan pariwisata.

Kabupaten Lobar meliputi wilayah pantai bagian barat Pulau Lombok, berbatasan langsung dengan Selat Lombok dan Kota Mataram. Luas wilayahnya 8,3% dari luas wilayah NTB yang luasnya 20.153 km², atau 34,6% dari luas Pulau Lombok yang luasnya 4.739 km². Jumlah penduduknya mencapai 16,3% dari total penduduk NTB atau 22,9% penduduk di Pulau Lombok, dengan tingkat kepadatan yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan kepadatan penduduk di dua kabupaten lainnya di Pulau Lombok. Secara administratif Kabupaten Lobar terbagi atas 15 kecamatan dan 102 desa. Desa Kediri dan Desa Banyumulek di Kecamatan Kediri adalah dua desa sampel yang dikunjungi Tim SMERU, masing-masing berjarak sekitar 5 km dan 8 km dari Kota Mataram. Kecamatan Kediri memiliki wilayah tersempit di Kabupaten Lobar dengan kepadatan penduduk tertinggi setelah Kecamatan Labuanapi. Wilayahnya berbatasan langsung dengan Kabupaten Lombok Tengah, tidak memiliki wilayah pantai. Gambaran umum daerah penelitian selengkapnya disajikan dalam Tabel 2.

Saat ini berkembang perdebatan berkenaan dengan keinginan sebagian masyarakat untuk memekarkan wilayah Kabupaten Lobar dengan membentuk Kabupaten Lombok Utara. Upaya ini dimotori oleh dua organisasi masyarakat adat yaitu Perekat Ombara (Persekutuan Masyarakat Adat Lombok Utara) dan Kagalu (Kerukunan Keluarga Orang Lombok Utara).

Dilihat dari sumber daya alamnya, Pulau Lombok memiliki lahan lebih subur, sekitar 71% areal sawah irigasi di NTB berlokasi di Pulau Lombok. Sebaliknya Pulau Sumbawa mempunyai lingkungan alam yang agak kering dan memiliki areal padang rumput yang luas, berpotensi menjadi daerah pengembangan peternakan besar.¹ Dilihat

¹ NTB pernah dikenal sebagai pengeksport ternak besar (kerbau dan sapi).

dari karakteristik penduduknya, masyarakat di Pulau Lombok cenderung “feodal,” sementara di Pulau Sumbawa masyarakatnya lebih “egaliter.” Sementara itu dilihat dari kondisi sarana jalan, desa-desa di Pulau Lombok umumnya dapat dicapai melalui jalan darat yang berkondisi lebih baik, sementara di Pulau Sumbawa masih cukup banyak daerah (desa-desa) yang belum terhubung dengan jalan beraspal. Akhir-akhir ini kondisi jalan di kedua pulau cenderung semakin banyak yang rusak.

Tabel 2. Gambaran umum daerah penelitian, tahun 2000

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepa- datan Pendu- duk/km ²	Jumlah KK	Jumlah Keca- matan	Jumlah Desa/ Kelu- rahan	Jumlah Dusun
Propinsi Nusatenggara Barat	20.153,15	3.805.537	189	-	62	576/76	-
--Kabupaten Lombok Barat	1.672,15	663.789	381	172.388	15	102/-	572
---Kecamatan Kediri	47,21	76.064	1.611	18.937	-	10/-	40
----Desa Kediri	4,72	14.557	3.084	2.762	-	-	5
----Desa Banyumulek	4,21	11.868	2.819	2.753	-	-	13

Sumber: NTB Dalam Angka, 2000; Kabupaten Lobar Dalam Angka, 2000; Renstra Kabupaten Lobar 2002-2005; Kecamatan Kediri Dalam Angka, 2000; Profil Desa Kediri dan Desa Banyumulek, 2001.

Masih rendahnya kualitas sumber daya manusia diakui merupakan hambatan utama pembangunan di NTB. Tingkat kesejahteraan masyarakat NTB yang diukur berdasarkan “*human development index*” (HDI) atau Indek Pembangunan Manusia (IPM) menempati ranking terendah dibandingkan propinsi lainnya di Indonesia. Tingkat kesehatan dan partisipasi pendidikan masyarakat NTB dinilai masih sangat rendah, keadaan perekonomian masyarakat cenderung menurun, bahkan jumlah kepala keluarga (KK) yang masih di bawah garis kemiskinan masih cukup banyak. Kondisi ini menjadi tantangan berat dalam proses pembangunan di Propinsi NTB. Pendekatan lokal terhadap kondisi setempat perlu dilakukan.²

Hingga akhir tahun 2000, kegiatan di bidang pendidikan dan kesehatan di Kabupaten Lobar khususnya dan NTB umumnya, ditunjang oleh berbagai sarana dan prasarana yang tidak terlepas dari berbagai keterbatasan baik secara kualitas maupun kuantitas, misalnya hampir 50% ruang kelas sekolah dasar (SD) dalam kondisi rusak dan hampir di setiap jenjang pendidikan masih kekurangan guru. Jenis dan jumlah sarana/prasarana penunjang operasional pelayanan di kedua bidang tersebut disajikan dalam Lampiran 2.

Pelabuhan laut memegang peranan penting dalam mendukung transportasi dan arus barang, baik untuk tujuan antar pulau maupun antar propinsi. Pelabuhan Lembar menghubungkan Pulau Lombok dengan Pulau Bali dan wilayah di bagian barat. Sebagian besar produk yang dihasilkan Pulau Lombok diantarpulaukan melalui pelabuhan ini. Di bagian timur Pulau Lombok terdapat Pelabuhan Haji, sedangkan di

² Salah satu strategi untuk mempercepat pemulihan kondisi tersebut adalah diperkenalkannya suatu gerakan yang bernama “Gema Prima” (Gerakan Mandiri Perubahan Perilaku Masyarakat dan Aparat), walaupun hingga saat ini substansinya masih terus dikembangkan (Lihat buku “Pokok-pokok Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat” oleh Drs H. Harun Al Rasyid, Gubernur Propinsi NTB Periode 1998-2003).

Pulau Sumbawa terdapat enam pelabuhan laut, yaitu: Sape, Bima, Badas, Alas, Kempo, dan Calabai yang tersebar di seluruh kabupaten yang menghubungkan pulau ini dengan wilayah barat dan timur Indonesia. Di NTB terdapat tiga bandar udara (bandara), yaitu Bandara Selaparang di Mataram dan dua bandara di Pulau Sumbawa (di Kabupaten Bima dan Kabupaten Sumbawa).

II. GAMBARAN UMUM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Pada bagian ini akan dijelaskan langkah-langkah yang telah dilakukan Pemprop NTB dan Pemkab Lobar dalam melaksanakan otda. Informasi yang disajikan terutama bersumber dari dokumen-dokumen yang menyangkut pola dasar pembangunan daerah, peraturan daerah tentang kelembagaan pemda dan tata kerjanya, serta APBD.

1. Arah Kebijakan Publik

Pemprop NTB mengeluarkan dua kebijakan dasar tentang pembangunan, yaitu Pola Dasar (Poldas) Pembangunan dan Program Pembangunan Daerah (Propeda). Poldas disusun dengan memperhatikan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan merupakan landasan untuk penyusunan Propeda. Sementara itu, Pemkab Lobar menyusun Rencana Strategik (Renstra) Pembangunan Daerah yang juga didasarkan pada GBHN. Pada dasarnya isi Propeda dan Renstra sama, yaitu kerangka dasar program pembangunan daerah untuk periode waktu empat atau lima tahun ke depan. Perbedaannya hanya pada sumber perintah pembuatannya, propeda berdasarkan petunjuk yang dikeluarkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), sementara Renstra bersumber dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri).

Sampai sekarang kedua pedoman itu masih berlaku yang secara langsung memperlihatkan bahwa koordinasi di tingkat pusat dinilai masih “kacau”. Meskipun halitu sudah berlangsung lebih dari setahun tidak ada upaya pusat untuk memperbaikinya.³ Hal semacam ini di daerah dapat menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otda. Untuk kebijakan yang sama pemda dapat memilih “kiblatnya” sendiri-sendiri, yaitu ke Bappenas atau ke Depdagri. Selain itu Bappenas juga mengeluarkan Program Pembangunan Nasional (Propenas). Namun, baik Propeda Propinsi NTB maupun Renstra Kabupaten Lobar tidak menunjuk Propenas sebagai pertimbangan penyusunannya. Sebenarnya, kalau saja propinsi dan kabupaten memperhatikan naskah nasional semacam ini, maka naskah ini dapat menjadi salah satu sumber kekuatan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal yang sama terjadi juga antara Renstra Kabupaten Lobar dan Propeda Propinsi NTB. Renstra tidak menjadikan Propeda sebagai salah satu acuan penyusunannya. Sebagian alasan dari

³ Berdasarkan penjelasan Sekretaris Direktorat Jenderal Otda Depdagri kepada Tim SMERU (6 Juni 2002), bahwa telah dilakukan koordinasi antar departemen terkait untuk mensinkronkan acuan perencanaan pembangunan. Hal ini akan dirumuskan dalam suatu PP yaitu tentang “Sistem Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Nasional” dan khusus untuk perencanaan pembangunan daerah akan dituangkan dalam Keppres tentang “Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah”.

hal ini adalah bahwa menurut UU No. 22, 1999 tidak ada hubungan hierarki antara propinsi dan kabupaten.

Bagaimanapun, keadaan seperti ini memberi petunjuk bahwa antara program pembangunan tingkat nasional, propinsi, dan kabupaten/kota besar kemungkinan tidak ada hubungan atau tidak saling mempertimbangkan satu sama lain. Keadaan tersebut dapat menimbulkan tumpang tindih dan kerancuan program pembangunan, karena semua kegiatan pembangunan pada akhirnya ada di daerah-daerah tertentu di wilayah kabupaten dan kota. Mengapa hal seperti tersebut bisa terjadi? Kemungkinan pertama, hal ini disebabkan penyusunan naskah-naskah itu kurang memanfaatkan proses “dengar pendapat” (*bottom-up*), sementara proses “sosialisasinya” (*top-down*) kurang serius dilakukan. Kemungkinan kedua, hal ini disebabkan daerah yang merasa baru memperoleh kewenangan penuh setelah lebih dari tiga dekade dikungkung oleh pemerintah pusat ingin memperlihatkan “jati dirinya”.

Visi pembangunan Propinsi NTB bertitik berat pada perwujudan masyarakat yang sejahtera, terutama secara moril. Oleh karena itu, arah pencapaiannya ditekankan melalui pembangunan sektor-sektor agama, pendidikan, kesehatan dan kebudayaan. Kalaupun ada usaha pembangunan di sektor ekonomi, maka kegiatan pemerintah lebih ditujukan pada pemberdayaan koperasi dan usaha kecil dan menengah. Menyadari bahwa hasil pembangunan selama ini cenderung semu, maka Propinsi NTB sejak 1998 memperkenalkan Program Gema Prima (Gerakan Mandiri Perubahan Prilaku Masyarakat dan Aparat). Gerakan ini memberi perhatian khusus pada sektor-sektor kesehatan, pendidikan, etos kerja, lingkungan pemukiman, dan kependudukan. Sementara itu, visi pembangunan Kabupaten Lobar juga difokuskan pada perwujudan masyarakat yang sejahtera yang ingin dicapai antara lain melalui penegakan hukum, pemberdayaan ekonomi kerakyatan, peningkatan mutu manusia, dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Rincian misi dan beberapa program pembangunan Kabupaten Lobar seperti yang dijabarkan dalam Renstra dirangkum dalam Lampiran 3.

Secara umum sepanjang naskah Poldas, Propeda dan Renstra ini hanya berisi hal-hal yang akan dikelola oleh pemerintah, maka visi dan misi tersebut cukup tepat. Pemerintah menyadari keterbatasannya dan memberi keleluasaan kepada berbagai kelompok masyarakat untuk ikut mengembangkan perekonomian daerah. Dalam kenyataannya sekarang pun di sektor-sektor agama, pendidikan, dan kesehatan sudah banyak peran yang dimainkan oleh pihak non-pemerintah, bahkan di beberapa tempat sudah lebih besar peran swasta daripada pemerintah. Kalau Poldas, Propeda, dan Renstra hanya dikaitkan dengan proyek dan program yang mampu dibiayai oleh pemerintah, maka ruang pelayanan pemerintahan akan menjadi terbatas. Namun, kalau hal-hal tersebut berisi berbagai arah kebijakan perencanaan dan pengaturan pembangunan daerah, baik yang dilakukan oleh aparat pemerintah maupun swasta, agar setiap kegiatan saling menunjang satu dengan lain, maka ruang pelayanan pemerintahan akan luas. Tugas pemerintah pada akhirnya dititikberatkan pada perencanaan dan pengaturan pembangunan daerah agar tidak kacau dan dapat berkelanjutan. Sepanjang pelaksanaan kegiatan sosial dan ekonomi sudah dapat dikelola baik oleh masyarakat, maka pemerintah sebaiknya menyerahkannya kepada masyarakat.

Melalui naskah-naskah kebijakan publik yang dikeluarkan, baik oleh Pemprop NTB maupun Pemkab Lobar terlihat kecenderungan bahwa daerah ini ingin memperbaiki kesejahteraan rakyat kelompok bawah. Fokus perhatiannya adalah pada pengembangan SDM melalui pendidikan dan kesehatan serta perbaikan kondisi perekonomian masyarakat melalui “ekonomi kerakyatan”. Namun, dalam kegiatannya pemprop dan pemkab tidak berusaha membedakan kepentingan orang miskin dan orang kaya. Misalnya, mereka lebih memikirkan program perbaikan pengelolaan sekolah dari pada program bea siswa bagi orang miskin. Mereka lebih mementingkan program pembangunan rumah sakit dari pada program jaminan kesehatan bagi masyarakat miskin.

2. Kelembagaan Pemerintah Daerah dan Kepegawaian

Organisasi Pemprop NTB terpaksa dibuat besar untuk menampung jumlah pegawai yang ada. Badan Perencanaan Daerah (Bapeda), misalnya, harus menampung 180 pegawai, padahal maksimal hanya diperlukan 100 pegawai. Kalau saja tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang akan diserahkan pemerintah pusat ke propinsi cukup banyak, maka organisasi yang ada sekarang masih mungkin untuk dapat dimanfaatkan. Kemungkinan itu sebenarnya tetap ada, karena DAU yang ditransfer ke daerah sekarang sebesar 25% dari penerimaan dalam negeri APBN setelah dikurangi penerimaan yang dibagikan kepada daerah. Dengan demikian, berarti pemerintah pusat masih mengelola 75% penerimaan tersebut yang sebagian tentunya adalah untuk membiayai tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pemprop NTB menghadapi kesulitan merampingkan organisasinya, karena pemkab dan pemkot pada umumnya tidak mau menerima pindahan pegawai dari propinsi. Mereka lebih mendahulukan penempatan pegawai kabupaten sendiri, meskipun kualifikasi kepangkatannya tidak memenuhi syarat. Seseorang yang belum memenuhi persyaratan kepangkatan untuk menduduki jabatan tertentu dipaksakan tetap diangkat. Kemudian pegawai yang bersangkutan dalam waktu relatif singkat dapat dinaikkan pangkatnya dua kali, bahkan tiga kali, yaitu melalui proses kenaikan istimewa dan kenaikan karena memegang jabatan. Bupati mempunyai kewenangan untuk melakukan hal tersebut.

Keadaan seperti itu diharapkan hanya terjadi pada masa transisi dan sesudah itu harus kembali ke sistem normal, bahwa pengangkatan pejabat didasarkan pada kompetensi atau profesionalisme. Apabila masa transisi itu berlangsung berlarut-larut, maka sistem tersebut dapat memperburuk manajemen pemerintahan. Gangguan itu dapat muncul melalui dua hal. Pertama, di satu pihak kemampuan pejabat tidak memenuhi persyaratan, sementara di pihak lain kewenangan pemerintahan yang harus dilaksanakan secara kuantitas makin luas dan secara kualitas bobotnya makin berat. Kedua, bahwa tunjangan pejabat tidak disediakan melalui DAU, tetapi dibayar dengan dana pendapatan asli daerah (PAD). Hal ini dapat mendorong pejabat daerah berlomba mengumpulkan sebanyak mungkin PAD, karena kinerjanya, antara lain, dinilai dari kemampuan mereka dalam hal tersebut. Dari pengalaman empiris selama ini, semangat berlebihan dalam usaha meningkatkan PAD cenderung menghambat perekonomian daerah melalui menurunnya pendapatan yang dapat diterima produsen dan meningkatnya harga yang harus dibayar konsumen. Pada akhirnya keadaan itu akan memerosotkan daya saing perekonomian daerah dalam menghadapi pasar yang makin lama makin bebas.

Sekarang terlihat kesadaran pada banyak pihak di daerah bahwa pelaksanaan desentralisasi bukan sebuah proses “*big bang*”, proses ini memerlukan waktu panjang dan langkah-langkah pelaksanaan yang rumit. Staf Bagian Organisasi Kabupaten Lobar menceritakan bahwa mereka sudah membentuk tim evaluasi kelembagaan pemda. Sebab, kelembagaan pemda yang baru disusun hanya dalam waktu satu bulan. Dalam waktu yang terbatas itu tentu tidak mungkin dapat menyusun struktur kelembagaan pemda yang efisien dan efektif. Paling lambat pada April 2003 nanti diharapkan sudah disahkan struktur kelembagaan baru yang lebih realistis berdasarkan hasil kajian atas tugas dan fungsi serta analisis jabatan. Kesadaran dan langkah seperti ini merupakan potensi besar untuk adanya pemda yang makin berkemampuan dan bersih di masa depan.

Struktur organisasi Pemkab Lobar saat ini terdiri dari 6 Badan, 4 Kantor dan 15 Dinas Daerah, serta Sekretariat Daerah (Setda) dan Sekretariat DPRD. Struktur dan nama instansi Kantor, Badan dan Dinas Daerah disajikan dalam Lampiran 4. Sebagai contoh, struktur organisasi Dinas Kesehatan Kabupaten Lobar terdiri dari 5 sub dinas ditambah Tata Usaha (TU).⁴ Bila dibandingkan sebelum otda, struktur ini memang lebih besar karena sebelumnya Dinas Kesehatan terdiri dari 4 sub dinas ditambah TU. Satu terobosan baru adalah dibentuknya Subdin Jaringan Pengaman Kesehatan Masyarakat (JPKM), subdin ini merupakan yang pertama di bentuk di Indonesia. Sebelumnya urusan JPKM hanya ditangani satu sub bagian di bawah TU.

Beberapa hal yang mulai terlihat memerlukan penyempurnaan adalah pada Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) yang memiliki lebih banyak pejabat struktural dari pada pejabat fungsional. Padahal, badan ini seharusnya membutuhkan lebih banyak tenaga fungsional yang kompeten dalam melakukan pengawasan teknis, keuangan, dan administrasi pemerintahan secara profesional. Kelembagaan lain yang dipikirkan untuk diubah adalah Bagian Kepegawaian pada Setda. Mengingat banyaknya urusan kepegawaian dan jumlah pegawai, maka bagian ini dinilai perlu dikembangkan menjadi Badan Kepegawaian Daerah. Misalnya, sekarang dalam satu tahun ada empat kali proses kenaikan pangkat, sebelumnya hanya dua kali. Bagi pegawai, kebijakan ini menguntungkan, tetapi dari segi pemda berarti menambah beban pekerjaan dan mempersulit pengelolaan keuangan, karena setiap periode ada sekitar 750 orang yang naik berkala/pangkat dan pemda harus membayar kenaikan gaji dan tunjangan mereka.

Dengan rencana pengembangan instansi yang mengurus kepegawaian tersebut diharapkan keluhan para guru SD di Kecamatan Kediri, Kabupaten Lobar tentang lambatnya proses kenaikan pangkat setelah pelaksanaan desentralisasi dan otda dapat dihindari. Pada akhir Oktober 2001, mereka mengajukan kenaikan pangkat dan sampai April 2002 belum juga selesai. Padahal, sebelumnya proses seperti ini memerlukan waktu kurang lebih 3 bulan. Meskipun, pada waktu itu, dokumen pengangkatan dan kenaikan pangkat pegawai harus diserahkan ke pemprop, kemudian dikirim ke Depdagri, baru ke Badan Kepegawaian Negara (BKN).

⁴ Dinas Kesehatan Pemda Kabupaten Lobar terdiri dari: (1) Subdin Pembinaan Kesehatan Masyarakat (kesehatan keluarga, gizi, dan penyuluhan), (2) Subdin Pembinaan Program (perencanaan, jaringan informasi, penelitian dan pengembangan, dan pelaporan), (3) Subdin Pengendalian dan Penyehatan Lingkungan, (4) Subdin Pelayanan Kesehatan (pelayanan umum, sarana/prasarana, usaha kesehatan khusus), dan (5) Subdin Jaringan Pengaman Kesehatan Masyarakat (JPKM).

Secara teoritis, seharusnya sekarang ini Bagian Kepegawaian lebih mudah melaksanakan prosedur pengangkatan dan kenaikan pangkat pegawai, karena Surat Keputusan (SK) tentang hal itu cukup dikeluarkan oleh Bupati. Setelah otda Pemkab Lobar memang merasa lebih leluasa dalam menentukan formasi pegawai yang dibutuhkan. Misalnya, karena di Kecamatan Sekotong ada tambang emas, pemda mengangkat beberapa tenaga pertambangan. Saat ini Kabupaten Lobar masih kekurangan tenaga teknis pendidikan dan kesehatan, sementara tenaga administrasi berlebih. Melalui langkah penyesuaian dan pelatihan yang terprogram, seharusnya tenaga administrasi dapat dialih tugaskan menjadi guru atau tenaga kesehatan. Namun cara itu mungkin dianggap terlalu rumit, untuk itu Pemkab Lobar mengisi kekurangan guru dengan mengontrak guru honorer.

Permasalahan kepegawaian lainnya adalah menyangkut masalah mutasi pegawai dan berkenaan dengan isu putra daerah. Sebelum pelaksanaan desentralisasi dan otda pegawai mudah dan bebas melakukan mutasi antar kabupaten bahkan propinsi, karena gaji dikelola oleh pemerintah pusat. Sekarang mutasi sulit dilakukan karena gaji sudah dimasukkan ke DAU setiap daerah. Karena itu apabila ada pegawai akan pindah gajinya juga harus dipindahkan. Berdasarkan pengalaman tersebut banyak pihak di daerah yang lebih menginginkan agar gaji tetap ditangani pusat. Bagi kebanyakan pejabat pemda alasan sebenarnya di balik keinginan tersebut adalah agar DAU tidak habis dikuras untuk membayar gaji pegawai.

Dalam proses penempatan pegawai dan pejabat pemda, pendekatan putra daerah tidak diakui secara formal oleh pemda. Dalam pengertian tidak ada satu pun regulasi yang mengatur tentang pemberian hak khusus kepada putra daerah. Namun dalam pembicaraan sehari-hari isu itu selalu muncul. Penempatan putra daerah pada jabatan atau posisi lain yang strategis di daerah biasanya merupakan tuntutan suatu kelompok masyarakat. Selain itu ada juga tuntutan kalangan pengusaha agar pemda memberdayakan mereka dengan cara mendahulukan pengusaha lokal dalam pengerjaan proyek pemerintah. Secara umum isu putera daerah muncul sebagai bagian dari isu politik praktis. Misalnya, di satu pihak, persatuan Badan Perwakilan Desa (BPD) se Kabupaten Lobar, mengeritik Bupati karena kepala dinas yang diangkat kebanyakan dari luar daerah (*Lombok Post*, 1 April 2002). Namun, di pihak lain, beberapa pegawai yang bukan putra daerah merasakan bahwa dalam pengangkatan pegawai, khususnya pada jabatan struktural, pertimbangan tentang putra daerah memang terjadi. Salah seorang kepala sekolah mengatakan bahwa sekarang ini sulit bagi yang bukan-putra daerah untuk menjadi kepala sekolah di Kabupaten Lobar.

Isu putra daerah muncul akibat lebih dari tiga puluh tahun kebanyakan posisi strategis di daerah dipegang oleh orang yang ditunjuk atau didrop oleh pusat. Berbagai posisi sipil, politis atau ekonomis, bahkan dijabat oleh tentara dengan alasan demi kestabilan dalam berbangsa dan bernegara. Pelaksanaan desentralisasi dan otda yang ingin memberi kesempatan lebih kepada putra daerah sama jeleknya dengan sentralisasi Orde Baru yang selalu ingin menempatkan orang pusat di daerah. Salah satu tujuan desentralisasi dan otda adalah untuk memperbaiki pelayanan publik. Apabila pemda sering menempatkan orang yang tidak berkemampuan terbaik, hanya karena pertimbangan putra daerah, risikonya dapat memerosotkan pelayanan kepada publik. Kondisi seperti itu lambat laun akan mendorong munculnya protes rakyat kepada pemda melalui berbagai kekuatan kelompok

masyarakat. Dengan demikian perbaikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat sangat tergantung pada sejauh mana berbagai organisasi masyarakat dapat berkembang dalam tata kehidupan sehari-hari rakyat.

3. Keuangan Daerah

Sejalan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otda, salah satu perubahan penting yang terjadi adalah menyangkut aspek formula aliran dana dari pemerintah pusat kepada pemda. Sebelum otda, tidak ada formula atau rumusan berapa dana pemerintah pusat yang akan dialirkan ke suatu daerah. Dalam batas tertentu hal ini mengakibatkan ketidakpastian anggaran pemda, sehingga sering terjadi jumlah anggaran yang direncanakan meleset dalam realisasinya. Data yang disajikan pada Lampiran 5 (Tabel Lampiran 5.1) menunjukkan bahwa sebelum pelaksanaan otda, pada tahun anggaran (TA) 1999/00 dan 2000, perbedaan realisasi terhadap target penerimaan APBD Kabupaten Lobar mencapai -4,4 % dan 3,8 %. Unsur penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat mengalami deviasi sebesar -5,7% dan 4,1%. Keadaan demikian berubah pada TA 2001 dimana antara target dan realisasi penerimaan hanya mengalami perbedaan sebesar 2,8%. Penurunan angka ini terutama dikarenakan menurunnya angka deviasi penerimaan dana perimbangan sebesar 2,0%. Bahkan komponen dana perimbangan dalam bentuk DAU deviasinya adalah 0,0%. Penerapan formula dana perimbangan, khususnya DAU, telah membuat pemda mempunyai pegangan yang lebih pasti mengenai dana yang akan diterimanya. Hal ini tentunya lebih memudahkan pemda dalam merencanakan anggarannya.

Struktur Penerimaan APBD Kabupaten Lobar. Di samping terjadinya perubahan dalam sistem aliran dana tersebut, perubahan lain yang terjadi adalah menyangkut makin besarnya dana dari pemerintah pusat yang dikelola oleh pemda. Jika pada TA 1999/2000 dan 2000, jumlah dana pemerintah pusat yang masuk dalam APBD masing-masing sebesar Rp83,6 milyar dan Rp93,3 milyar, dalam bentuk Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan Dana Pembangunan, maka pada TA 2001 jumlahnya mencapai Rp167,4 milyar (dalam bentuk DAU, dana alokasi khusus/DAK dan Dana Darurat) atau terjadi peningkatan sebesar 79,4% dibandingkan dengan TA 2000. Dana DAU sendiri pada TA 2002 direncanakan akan meningkat lagi hingga menjadi Rp197,3 milyar. Berdasarkan kondisi ini maka APBD Kabupaten Lobar pada saat melaksanakan otda (TA 2001) mengalami peningkatan sangat tajam (80,0%), yakni mencapai Rp223,3 milyar (TA 2000 hanya Rp124,1 milyar). Untuk TA 2002, jumlah APBD direncanakan sebesar Rp239,4 milyar, meningkat sebesar 7,2% dibandingkan dengan realisasi APBD TA 2001. Data penerimaan APBD Kabupaten Lobar disajikan dalam Lampiran 5 (Tabel Lampiran 5.2).

Meskipun dana yang berasal dari pemerintah pusat makin besar, hal ini tidak menyurutkan langkah pemda untuk meningkatkan PAD-nya. Selama tahun 2000-2001, dari 48 perda yang disahkan, 14 perda diantaranya mengatur tentang pajak, retribusi dan pungutan daerah lainnya.⁵ Oleh kalangan di luar birokrasi, seperti LSM, kebijakan pemda untuk mengintensifkan dan mengektensifkan pungutan daerah sebagai kebijakan yang tidak aspiratif. Terlebih lagi pada saat yang sama, tidak ada satu perda pun yang menyangkut kebijakan mengenai upaya perbaikan pelayanan

⁵ Untuk pemerintah propinsi NTB, dari 27 perda yang disahkan pada tahun 2000-2001, 13 perda diantaranya mengatur tentang pakjak, retribusi dan pungutan daerah lainnya.

kepada masyarakat. Makin besarnya dana yang berada dibawah kontrol pemda juga ditengarai dapat menimbulkan terjadinya pengelolaan anggaran yang menyimpang dari tujuan otda itu sendiri.

Pembelanaan APBD. Pelaksanaan otda yang disertai pula dengan pengalihan ribuan pegawai menjadi pegawai daerah, membawa konsekwensi pada peningkatan pembelanaan APBD untuk belanja rutin. Data pada Lampiran 5 (Tabel Lampiran 5.2) menunjukkan bahwa pada TA 2000, pembelanaan rutin Kabupaten Lobar hanya sebesar Rp74,9 milyar atau 60,4% dari APBD, sehingga dana yang tersedia untuk belanja pembangunan adalah sebesar Rp36,2 milyar atau 29,1%. Pada TA 2001, jumlah pembelanaan rutin meningkat menjadi Rp147,5 milyar atau mengalami peningkatan sebesar 97,0% dibandingkan dengan TA 2000. Ini berarti 66,1% dari APBD TA 2001 untuk belanja rutin dan Rp52,7 milyar (23,6%) yang tersisa untuk belanja pembangunan. Pada TA 2002, Pemkab Lobar merencanakan alokasi belanja rutin sebesar Rp185,1 milyar atau meningkat 25,5 % dibandingkan dengan TA 2001. Sementara itu dana yang dialokasikan untuk belanja pembangunan sebesar Rp54,4 milyar atau hanya meningkat sebesar 3,1%. Kalangan di pemkab menyatakan bahwa untuk TA 2001, struktur pembelanaan APBD belum mengacu pada Renstra karena saat itu Renstra terbentuk setelah disahkannya APBD. Sedangkan untuk TA 2002, alokasi APBD dikatakan telah sesuai dengan Renstra. Sementara itu menurut kalangan LSM, terus membengkaknya belanja rutin tersebut sebenarnya merupakan kebocoran anggaran karena antara satu mata anggaran dengan lainnya saling tumpang tindih.

Meskipun dengan otda alokasi untuk belanja pembangunan pada TA 2001 mengalami peningkatan cukup signifikan (45,8%) dari TA 2000, beberapa kalangan menilai bahwa pelaksanaan otda (setidaknya sampai sekarang) belum mencerminkan arah yang menuju kepada tujuan otda itu sendiri, yakni meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Sejauh ini pemda bersama DPRD lebih mementingkan kepentingannya sendiri dibandingkan dengan kepentingan masyarakat. Secara umum otda hanya dipahami sebagai kebijakan untuk bagi-bagi kekuasaan sehingga daerah menjadi terlena. Perimbangan keuangan daerah dengan desa, misalnya, tidak pernah diagendakan untuk diimplementasikan. Bahkan pada tahun 2001, dana pembangunan desa sebesar Rp10 juta yang biasanya selalu mengalir ke desa, tidak dialokasikan oleh pemda dengan alasan "lupa". Pada TA 2002, dana tersebut sudah dianggarkan lagi, tapi sampai dengan bulan April belum turun. Secara umum kebijakan alokasi anggaran pada TA 2001 dinilai tidak menyentuh kepentingan masyarakat dan karenanya BPD menolak laporan pertanggungjawaban (LPJ) Bupati Lobar. Contoh lain yang mengindikasikan ketidakpekaan pemda tercermin dalam Rencana APBD TA 2002 Pemkab Lobar pernah mencantumkan alokasi belanja untuk pembelian mobil sebesar Rp2,6 milyar dan sepeda motor sebesar Rp780 juta.⁶

Untuk memberikan gambaran nyata bagaimana elite daerah menerapkan pelaksanaan otda di bidang anggaran, berikut disajikan alokasi belanja untuk DPRD.

⁶ Ringkasan Hasil Studi IRDA (*Indonesian Rapid Decentralisation Appraisal I*), 2002. Dalam Penjabaran Anggaran Pendapatan, Kegiatan dan Proyek APBD TA 2002, alokasi belanja tersebut tidak lagi dicantumkan sebagai akibat banyaknya kritik masyarakat.

Belanja DPRD. Dalam praktek berpemerintahan di daerah, otda telah membuat legislatif mempunyai peran yang lebih superior daripada eksekutif. Bahkan kesan umum yang terjadi adalah eksekutif berada di bawah bayang-bayang legislatif. Akibat dari situasi ini maka legislatif mempunyai “*bargaining position*” yang lebih besar. Adanya legislatif yang kuat ini tidak berarti bahwa masyarakat yang diwakilinya juga kuat. Kekuatan legislatif sekarang baru terbatas pada kekuatan untuk mengedepankan kepentingannya sendiri, bukan kekuatan untuk memberdayakan masyarakat yang diwakilinya. Salah satu indikator yang mudah dibaca adalah bagaimana DPRD selalu menuntut “kenaikan upah”. Tabel Lampiran 5.3 menunjukkan bahwa pada TA 2000, alokasi belanja untuk DPRD hanya sebesar Rp2 milyar, dengan komponen gaji sebanyak 8 jenis. Jumlah belanja ini merupakan 17,4% dari perolehan PAD. Jika alokasi belanja ini dibagi untuk seluruh anggota (45 orang), maka rata-rata penerimaan masing-masing anggota adalah setara Rp3,8 juta per bulan. Pada TA 2001, setelah otda efektif diberlakukan dan DPRD mempunyai hak untuk menyusun anggarannya sendiri, alokasi belanja untuk DPRD langsung meningkat menjadi Rp2,5 milyar atau terjadi peningkatan sebesar 22,9% dari TA 2000. Dalam hal ini masing-masing anggota rata-rata menerima setara Rp4,6 juta per bulan. Selain karena adanya kenaikan masing-masing komponen gaji, kenaikan belanja ini adalah juga karena diciptakannya komponen gaji baru berupa tunjangan jabatan, tunjangan khusus, dan tunjangan perbaikan penghasilan. Pada TA 2002, DPRD kembali menciptakan komponen tunjangan kesejahteraan dalam bentuk tunjangan perumahan, mobilitas, dan uang penghargaan sehingga total komponen gaji DPRD menjadi 13 jenis. Dengan makin banyaknya tunjangan yang harus dibayarkan, maka dengan sendirinya alokasi belanja untuk DPRD mengalami peningkatan cukup tajam, yaitu mencapai Rp3,4 milyar (naik 37,4% dari TA 2001). Dengan total anggaran ini, masing-masing anggota DPRD rata-rata menerima setara Rp6,4 juta per bulan.

Gaji DPRD yang terus meningkat tersebut dinilai oleh beberapa kalangan sebagai hal yang kontroversial karena pada saat yang sama jumlah penduduk miskin di Lobar justru meningkat. Yang membuat persolan ini makin kontroversial adalah menyangkut pembayaran uang pesangon yang menurut kelaziman seharusnya dibayarkan pada masa akhir jabatan. Dengan alasan agar anggota DPRD yang mengalami pergantian antar waktu juga ikut menikmati pesangon, maka mulai TA 2002 uang pesangon (Tahap I) sudah diminta DPRD untuk dibayarkan. Dengan adanya kasus ini maka sinyalemen bahwa DPRD lebih mengedepankan kepentingannya sendiri seperti mendapatkan faktor pembenarnya. Masih terkait dengan potret DPRD, ada pihak yang menyatakan bahwa peran lain dari DPRD sekarang adalah sebagai broker proyek. Hal ini tidak saja membuat mekanisme pelaksanaan suatu proyek penuh diwarnai unsur kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN), melainkan juga dapat menimbulkan pelaksanaan pembangunan tidak sejalan dengan yang sudah direncanakan. Renstra misalnya, dalam praktek sulit dilaksanakan sepenuhnya karena dalam pelaksanaannya ada desakan-desakan oleh DPRD untuk membuat proyek-proyek baru.

III. KINERJA PELAYANAN PUBLIK

Sebelum kebijakan otda diberlakukan, bidang pelayanan pemerintah merupakan kewenangan pemerintah pusat, kecuali bidang-bidang yang diserahkan kepada daerah otonom. Kondisi itu berbeda sejak UU No. 22, 1999 diberlakukan mulai Januari 2001. Dalam UU yang baru ini secara umum dinyatakan bahwa semua bidang pelayanan pemerintah merupakan kewenangan daerah otonom (kabupaten dan kota), kecuali beberapa bidang saja⁷ yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Dengan demikian pemberlakuan UU No. 22, 1999 secara mendasar telah mengubah pelaksana dan penanggungjawab pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah.

Selain karena alasan yang mungkin bersifat politis, pemberlakuan otda yang bertujuan untuk lebih meningkatkan pelayanan pemerintah sebenarnya mempunyai dasar pertimbangan yang sangat rasional. Sebagai bagian pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, maka pemda yang lebih mempunyai kapasitas untuk mengetahui kebutuhan nyata yang diperlukan oleh masyarakat setempat. Dengan demikian maka sistem pelayanan publik yang dilakukan oleh pemda akan mempunyai peluang untuk lebih efisien, efektif, dan lebih luas jangkauannya. Oleh karena itu salah satu cara untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan otda dapat dilakukan melalui perubahan yang terjadi dalam aspek pelayanan kepada masyarakat.

Sehubungan dengan itu, meskipun pelaksanaan otda secara formal berlaku sejak 1 Januari 2001, pada prakteknya banyak daerah yang tidak serta merta dapat melaksanakan otda secara penuh sejak saat tersebut. Secara umum dapat dikatakan bahwa tahun 2001 merupakan tahun transisi, karena hampir semua daerah selama satu tahun tersebut masih dalam tahap konsolidasi. Konsolidasi yang utama adalah dalam penyusunan perangkat pemerintahan, baik struktur organisasi, kepegawaian, maupun penyusunan perda-perda yang berkaitan dengan kewenangan baru yang diterima oleh pemda. Dengan kata lain, bahwa dalam tahun 2001 pemda umumnya masih sibuk mengatur dirinya sendiri.

Pada batas tertentu, kondisi transisi pelaksanaan otda seperti itu telah membawa akibat pada pencapaian aspek tujuan otda itu sendiri, khususnya kinerja pemda dalam menjalankan tugasnya sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat. Oleh kalangan di luar birokrasi pemerintahan, proses penataan tersebut cenderung dinilai lambat, dan menimbulkan kesan seakan-akan hal itu tidak lebih dari sekedar proses bagi-bagi kekuasaan antar elite daerah. Lambatnya proses penataan itu juga mengindikasikan bahwa sebenarnya SDM aparat pemkab/pemkot belum siap melaksanakan otda. Akibat akhirnya adalah pelayanan publik menjadi makin merosot. Dengan kata lain pelaksanaan otda membuat pelayanan publik mundur, dan hal ini sebenarnya juga akibat dari sikap aparat pemerintah yang umumnya belum berubah, yakni lebih menempatkan diri sebagai yang dilayani daripada melayani. Akibatnya, bagi mereka otda diterjemahkan sebagai kekuasaan untuk mengatur kepentingan sendiri, bukan mengatur kepentingan masyarakat yang seharusnya dilayani.

⁷ Bidang-bidang yang dimaksud adalah politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 7 UU No. 22, 1999).

Untuk melihat apakah pelaksanaan otda telah berjalan sesuai dengan arah yang dicita-citakan, atau justru sebaliknya, banyak indikasi yang bisa dijadikan acuan. Bappeda NTB, misalnya, dalam kesempatan rapat kerja gubernur dengan bupati/walikota se NTB pada 27 Desember 2001 menawarkan kriteria untuk menilai keberhasilan otda, sebagai berikut:

1. Kinerja pelayanan publik.
2. Kemampuan dalam meningkatkan penerimaan daerah tanpa menimbulkan distorsi ekonomi.
3. Kinerja ketersediaan dan pelayanan infrastruktur membaik.
4. Kinerja di bidang ekonomi yang diukur berdasarkan pertumbuhan ekonomi dan PDRB meningkat.
5. Kinerja kesejahteraan sosial (kesehatan, pendidikan).
6. Penyelamatan lingkungan.
7. Penciptaan kesempatan kerja.
8. Tingkat partisipasi masyarakat.

Meskipun kriteria-kriteria tersebut masih bersifat normatif, dan karenanya perlu dijabarkan dalam parameter-parameter yang terukur, setidaknya hal itu mengindikasikan adanya upaya dari pemda untuk mencoba mengevaluasi diri sendiri. Jika pemda secara konsisten menjadikan kriteria-kriteria tersebut sebagai acuan untuk merancang program pembangunan, maka harapan untuk melihat otda dalam menciptakan kondisi kehidupan masyarakat yang lebih baik akan terbuka. Persoalannya sekarang, apakah pemda peduli atau justru melaksanakan kebijakan yang jauh dari tujuan otda? Dalam bagian berikut dipaparkan kinerja pemerintah dalam bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang dapat dijadikan indikasi arah yang akan dicapai oleh pelaksanaan otda di NTB umumnya, dan khususnya di Kabupaten Lobar.

Untuk memberikan gambaran secara komprehensif apakah pelayanan yang dimaksud menjadi lebih baik, sebagaimana yang menjadi tujuan otda, seharusnya dilakukan perbandingan kondisi antara sebelum dan sesudah otda. Namun karena konsep mengenai kriteria keberhasilan otda baru dirancang pada akhir tahun 2001, maka parameter-parameter (khususnya data kuantitatif) yang menjadi tolok ukur kinerja pelayanan yang dimaksud belum tersedia. Oleh karena itu uraian mengenai kinerja pelayanan pemda lebih didasarkan pada opini dan atau pengalaman para nara sumber serta data penunjang yang tersedia.

1. Sektor Pendidikan

Salah satu indikator di bidang pendidikan menunjukkan bahwa rata-rata lama sekolah penduduk untuk tingkat Propinsi NTB adalah 6,0 tahun (data 2001). Sementara itu untuk Kabupaten Lobar, rata-rata lama sekolah penduduk adalah 4,7 tahun, merupakan angka terendah dibandingkan kabupaten lainnya di NTB.⁸ Mengingat kondisi pendidikan secara umum masih tergolong terbelakang, maka hal ini mengakibatkan HDI atau IPM (Indeks Pembangunan Manusia) di NTB tergolong

⁸ Rata-rata lama sekolah di Kabupaten Lombok Tengah: 5,2 tahun, Lombok Timur: 5,2 tahun, Sumbawa: 7 tahun, Dompu: 6,9 tahun, Bima: 6,6 tahun dan Kota Mataram: 7,9 tahun.

rendah. Banyak faktor yang menyebabkan terjadinya kondisi tersebut, salah satunya adalah masalah kekurangan tenaga pendidik.

Menyadari keadaan tersebut, Kabupaten Lobar dalam misinya tahun 2001–2005 menempatkan pembangunan SDM sebagai salah satu prioritasnya. Tujuannya antara lain adalah untuk meningkatkan kualitas pendidikan, pemerataan kesempatan dan kemandirian masyarakat di bidang pendidikan. Sementara itu sasaran yang diupayakan untuk mencapai tujuan ini adalah meningkatnya partisipasi pendidikan di semua jenjang, dan meningkatnya kualitas tenaga pendidik. Kebijakan dan program yang dicanangkan untuk mewujudkan semua itu adalah mengembangkan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, meningkatkan mutu lembaga pendidikan baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta, pembangunan pendidikan dan ketrampilan, pengembangan pendidikan dasar, menengah dan perguruan tinggi.

Menurut Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Lobar tahun 2001, kinerja instansi pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan dan program di bidang pendidikan mencapai hasil yang tergolong rendah. Dalam hal ini hanya terdapat tiga program yang secara langsung berkaitan dengan pendidikan, dan nilai capaian akhir program sebagai berikut:

- (a) Kebijakan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, terdiri dari:
 - Program pembinaan pendidikan dasar, nilai capaian akhir program 30,9%, dan
 - Pendidikan luar sekolah, dengan nilai capaian akhir program 0,0%.
- (b) Kebijakan meningkatkan mutu lembaga pendidikan, berupa program pengkajian dan penelitian yang nilai capaian akhir programnya 0,0%.

Dengan jumlah program di bidang pendidikan yang sangat sedikit, dan dengan capaian program yang rendah, maka tidak terlalu mengagetkan jika banyak kalangan di Lobar menilai bahwa setelah desentralisasi dan otda kinerja pelayanan di bidang pendidikan menurun. Fenomena demikian nampaknya merupakan gejala wajar karena menurut Suyanto (2001⁹), untuk mengimplementasikan desentralisasi di bidang pendidikan memerlukan waktu yang lama. Hal ini disebabkan banyak faktor yang menghambatnya, antara lain resistensi unit pemerintahan yang merasa bahwa dengan desentralisasi akan kehilangan kekuasaannya karena pemindahan wewenang dan sumber daya. Faktor ke dua adalah pemda kurang memiliki kompetensi.

Aspek koordinasi dan pengawasan. Kalangan birokrat pemprop menilai bahwa pelaksanaan otda cenderung mempunyai dampak negatif karena masing-masing pihak cenderung mengedepankan egonya, sehingga koordinasi antara pemprop dan pemkab menjadi lemah dan berjalan sendiri-sendiri. Penghapusan hierarki antara pemprop dan pemkab/kota merupakan kebijakan yang keliru, karena aspek pengawasan oleh propinsi menjadi hilang. Lebih jauh, dengan tidak adanya pengawasan dari lembaga di atasnya, pemkab cenderung menerapkan kebijakan yang semaunya sendiri. Beberapa kasus berikut merupakan contoh yang mengindikasikan terjadinya hal tersebut:

- (a) Dengan alasan untuk menyesuaikan eselon pegawai, Bupati Lobar mengeluarkan SK yang mengangkat Kepala Tata Usaha (KTU) SLTP dan SLTA sebagai Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD). Dengan kebijakan ini maka KTU bertanggung

⁹ *Lombok Post*, 12 Desember 2001. Desentralisasi Pendidikan.

jawab langsung kepada dinas, dan hal ini mengakibatkan peran kepala sekolah tereduksi hanya menjadi kepala guru saja.

- (b) DPRD Kota Mataram dalam pertemuan dengan para kepala sekolah menyatakan keberatan jika siswa yang berasal dari luar kota bersekolah di Kota Mataram. Menurut DPRD, hal ini berarti fasilitas sekolah yang ada di Kota Mataram dimanfaatkan oleh masyarakat dari kabupaten lain, yang berarti Kota Mataram mensubsidi kabupaten lain.
- (c) Hal serupa juga terjadi di Kabupaten Lobar, ada pernyataan bahwa penerimaan murid akan diprioritaskan kepada siswa dari Kabupaten Lobar saja. Jika ada kelebihan kapasitas daya tampung sekolah barulah murid dari kabupaten lainnya diperbolehkan. Meskipun hal ini belum merupakan kebijakan operasional, tetapi fenomena ini menunjukkan bahwa penerapan otonomi dilakukan dengan cara pandang sempit. Jika kebijakan seperti ini diberlakukan, maka konsep pemerataan kesempatan belajar dan kesempatan memperoleh pendidikan akan bersifat lokal.
- (d) Demi menjalankan hak otonominya, bupati pernah mengusulkan agar kurikulum sekolah diubah menjadi: pendidikan agama diberikan 12 jam per minggu, pelajaran ilmu pengetahuan alam (IPA) ditingkatkan dan pelajaran ilmu pengetahuan sosial (IPS) diturunkan, dan sekolah swasta libur hari Jumat.
- (e) Pemkab sering salah mempersepsikan bidang pendidikan, karena pendidikan hanya dianggap sebagai “*cost center*”, padahal pendidikan merupakan investasi “*human capital*” dalam jangka panjang.
- (f) Pelaksanaan otonomi juga membawa persoalan serius bagi pemerataan kualitas guru, karena saat ini pihak propinsi tidak mempunyai otoritas untuk mendistribusikan guru ke daerah-daerah sesuai dengan kebutuhan daerah bersangkutan. Guru-guru yang berkualitas baik cenderung hanya akan terkonsentrasi di daerah perkotaan.

Contoh-contoh tersebut mengindikasikan bahwa dengan otda kabupaten merasa bebas menentukan kebijakannya sendiri, yang dalam beberapa hal dinilai bersifat kontraproduktif. Oleh karena itu, pejabat propinsi berpendapat bahwa sektor pendidikan seharusnya tidak termasuk urusan yang diotonomikan. Walaupun sektor pendidikan harus diotonomikan, maka pelaksanaannya perlu dilakukan secara bertahap. Jika sistem yang sekarang tetap diberlakukan, maka pengembangan pendidikan nasional akan menghadapi banyak kendala. Kepedulian terhadap pendidikan akan sangat tergantung kepada elite daerah. Untuk itu perlu revisi otda di bidang pendidikan, yaitu kabupaten mengurus pendidikan dasar saja. Dalam hal ini guru pun sebaiknya tetap diurus oleh propinsi, termasuk pengangkatan kepala SD.

Aspek Mutu Pendidikan. Pada tahun pertama pelaksanaan otda pelayanan pmda dinilai cenderung menurun. Keluhan tentang hal ini tidak saja dikemukakan oleh kelompok masyarakat di luar dunia pendidikan, tetapi justru oleh kalangan pendidikan sendiri. Secara umum, mereka menduga bahwa hal ini disebabkan pemkab/kota belum siap melaksanakan desentralisasi pendidikan. Untuk melaksanakan otonomi ujian akhir saja, misalnya, hanya dua kabupaten, yaitu Sumbawa dan Dompu, yang

menyatakan sanggup melakukannya, sementara lima kabupaten lainnya menyatakan tidak sanggup.

Ketidaksiapan pemkab dalam menjalankan otonomi pendidikan juga diindikasikan oleh hal-hal berikut:

(a) Penyediaan Sarana Pendidikan

Kondisi fisik bangunan sekolah dasar di banyak desa, khususnya di daerah terpencil sangat memprihatinkan. Dengan alasan dana yang tersedia terbatas, tidak banyak yang bisa dilakukan oleh pemkab untuk memperbaikinya. Data yang ada menunjukkan bahwa untuk tahun ajaran 2000/2001, secara keseluruhan terdapat 1.048 (28%) ruang kelas yang rusak. Sebagian besar kerusakan ini terjadi pada sekolah dasar, yakni mencapai 954 ruang kelas. Angka ini berarti 38% ruang kelas sekolah dasar tidak layak atau tidak bisa digunakan untuk kegiatan belajar (Tabel 3).

Tabel 3. Jumlah Ruang Kelas SD, SLTP, SMU dan SMK di Kabupaten Lobar Menurut Kondisi Bangunan, Tahun Pelajaran 2000/2001

Sekolah	Kondisi Ruang Kelas				Jumlah
	Baik	Persentase	Rusak	Persentase	
SD	1.554	62%	954	38%	2.508
SLTP	807	90%	91	10%	898
SMU	267	99%	3	1%	270
SMK	73	100%	0	0%	73
Jumlah	2.701	72%	1.048	28%	3.749

Sumber: Kanwil Depdiknas Propinsi NTB, 2001, Data dan Informasi TK, SD, SLB/SDLB, SLTP, SMU/SMK Propinsi NTB.

Persoalan lain yang dihadapi sektor pendidikan dasar di Kabupaten Lobar adalah menyangkut daya tampung sekolah negeri yang terbatas. Kondisi tersebut telah menumbuhkembangkan sekolah-sekolah swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat, khususnya madrasah ibtidaiyah. Namun, karena kemampuan masyarakat juga terbatas, baik dari segi pendanaan maupun pengelolaan, maka kualitas belajar-mengajar di sekolah-sekolah ini umumnya relatif rendah.

Sementara itu, SD pun, termasuk yang lokasinya relatif dekat dengan pusat kota, kondisinya tidak lebih baik, bahkan beberapa responden menyatakan bahwa dengan adanya otda kondisi pendidikan dasar justru makin memprihatinkan, tidak terurus, karena sepertinya pemkab tidak lagi mau mengurusnya. Misalnya, salah satu SD di Kecamatan Kediri (hanya berjarak sekitar 5 km dari pusat Pemkab Lobar), sangat kekurangan sarana penunjang proses belajar-mengajar. Sebagai gambaran, dari kebutuhan 116 bangku, yang tersedia sekarang hanya 72 buah. Dari jumlah itu hanya 50 buah yang layak pakai. Di SD lain para guru menyatakan bahwa satu bangku terpaksa diduduki 4 orang siswa, seharusnya hanya dua siswa. Jumlah buku paket hanya tersedia 15% dari kebutuhan, buku "123" (buku kurikulum) hanya tersedia 60%, dan buku pegangan sama sekali tidak tersedia. Pembagian kapur tulis dari Dinas Pendidikan juga sangat kurang. Pada tahun 2001, SD yang dikunjungi tim SMERU hanya mendapatkan jatah kapur tulis sebanyak 2 kotak (100 batang) per kelas. Dana dari iuran BP3 (Rp1.500 per bulan) juga tidak terlalu banyak menolong. Dari jumlah murid sebanyak 168 orang, tiap bulan rata-rata yang membayar iuran BP3 sebanyak

70% atau terkumpul dana sekitar Rp100.000. Padahal dana yang diperlukan untuk mengelola sekolah ini seharusnya sekitar Rp500.000 per bulan.

Sebelum otda, banyak dana yang mengalir ke sekolah, antara lain, program makanan tambahan anak sekolah (PMTAS) yang besarnya Rp1.100 per murid/minggu dana operasional pendidikan (DOP) sebesar Rp1 juta – Rp4 juta per sekolah. Dana ini umumnya digunakan untuk menunjang kegiatan belajar mengajar (KBM), seperti pengadaan buku pelajaran untuk murid dan buku pegangan untuk guru. Pada saat itu persoalan ketersediaan dan ketercukupan dana tidak pernah menjadi masalah. Selama otda berlangsung, dana operasional pendidikan yang mengalir ke sekolah jauh berkurang. Saat ini hanya ada dana bantuan khusus sekolah (BKS) dan bantuan khusus murid (BKM) yang bersal dari dana subsidi bahan bakar minyak (BBM). Pencairan dana ini langsung ke sekolah. Untuk BKS, jumlahnya sebesar Rp40 juta yang dibagikan hanya kepada tiga sekolah (untuk Kecamatan Kediri). Dana ini digunakan untuk penataan sekolah dan yang pokok untuk KBM. Maksimum 25% dari dana ini boleh dipakai untuk pembangunan fisik.

Untuk SLTP, setelah jenjang pendidikan ini juga diurus oleh dinas kabupaten, banyak persolan yang muncul. Pemeliharaan gedung sekolah, misalnya, sekarang menjadi terabaikan. Satu ruang kelas di SLTP yang dikunjungi mengalami kerusakan parah (kuda-kuda atap patah), sehingga terpaksa dikosongkan. Menurut kepala sekolah, hal ini sudah beberapa kali dilaporkan ke dinas kabupaten, tetapi pihak dinas belum menaruh perhatian. Jika bidang pendidikan tidak diotonomikan, kata beberapa guru, hal seperti ini tidak akan terjadi karena dulu kalau ada laporan tentang kerusakan gedung, dinas propinsi biasanya akan langsung melakukan perbaikan.

(b) Tenaga Pendidik

Data dari Dinas Pendidikan Propinsi menunjukkan bahwa untuk seluruh NTB, kekurangan tenaga pendidik yang terdiri dari: guru SD sebanyak 5.000 orang, SLTP 3.087 orang, SMU 691 orang, dan SMK 239 orang. Di Kabupaten Lobar, khususnya untuk tenaga pendidik di tingkat pendidikan dasar mencapai 781 orang guru kelas, 211 orang guru olah raga dan 12 orang kepala sekolah. Upaya yang telah dilakukan Pemkab Lobar untuk mengisi kekurangan tenaga pendidik tersebut adalah dengan mengontrak guru honorer sebanyak 134 orang; terdiri dari guru SD: 100 orang, guru taman kanak-kanak (TK): 20 orang, guru sekolah menengah pertama (SMP) dan sekolah menengah umum (SMU): 14 orang. Pengangkatan guru honorer diutamakan penduduk setempat, yaitu orang yang tinggal atau asli desa atau kecamatan lokasi sekolah berada. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan biaya, karena honor yang diberikan sangat kecil. Apabila Pemkab mengangkat pegawai dari luar wilayah, maka honorinya akan habis hanya untuk membayar ongkos transpor. Meskipun saat ini Pemkab Lobar memiliki tenaga administrasi yang berlebih, namun proses pengalih tugas mereka untuk dijadikan tenaga pendidik mungkin dianggap terlalu rumit.

Setelah diberlakukan otda, para guru SD khususnya merasa diperlakukan diskriminatif oleh Pemkab. Mereka memberi contoh, jika mau menempuh D2, para guru diminta untuk membiayainya sendiri. Sementara untuk guru SLTP dan SMU, peningkatan kualitas guru dibiayai oleh APBD. Diskriminasi demikian berlanjut pula dalam pemberian pakaian dinas, padahal mereka sekarang sudah menjadi pegawai daerah.

Sehubungan dengan peningkatan kualitas guru, sekarang tidak ada lagi penataran guru. Perbedaan lainnya menyangkut pemberian subsidi bantuan tenaga pendidikan (SBTP) yang diterima para guru SD sebesar Rp7.500 per bulan, dulu dana ini dibayarkan setiap tiga bulan, sekarang dibayarkan setiap enam bulan.

(c) Aspek Alokasi Anggaran

Sebagian permasalahan yang dihadapi sektor pendidikan seperti diuraikan di atas sebenarnya mempunyai keterkaitan erat dengan persoalan anggaran. Pertanyaannya sekarang apakah memang benar anggaran belanja yang dialokasikan kepada sektor pendidikan mengalami penurunan setelah diberlakukannya otda? Data yang disajikan pada Tabel 4 menunjukkan bahwa alokasi belanja Kabupaten Lobar yang ditujukan secara langsung untuk sektor pendidikan terus mengalami peningkatan. Sebelum diberlakukannya otda, pemkab hanya mengelola pendidikan dasar, dana APBD yang dialokasikan untuk kebutuhan pembangunan sektor ini mencapai Rp3,5 milyar atau 9,7% dari total belanja pembangunan. Pada tahun 2001, tahun pertama otonomi mulai dilaksanakan, belanja pembangunan untuk sektor pendidikan meningkat menjadi Rp4,9 milyar atau terjadi kenaikan sebesar Rp1,4 milyar (39,0%). Persoalannya kemudian adalah jika anggaran untuk sektor pendidikan dasar¹⁰ mengalami peningkatan cukup signifikan, mengapa pada saat yang sama justru banyak pihak yang menilai bahwa kondisi pendidikan dasar di Kabupaten Lobar mengalami kemerosotan? Salah satu penjelasan yang dapat menerangkan fenomena ini adalah bahwa jumlah dana yang sebelumnya mengalir ke sektor pendidikan melalui anggaran sektoral tidak cukup terkompensasikan oleh peningkatan dana dari APBD tersebut. Sebagai ilustrasi, sebelum otda dana operasional dari Kanwil Pendidikan Nasional untuk SLTP Terbuka yang dikelola oleh salah satu SLTP Negeri di Kediri besarnya Rp1 juta per bulan. Setelah otda, pemkab memang juga mengalokasikan dana untuk kegiatan ini, tetapi jumlahnya hanya Rp1 juta per tri wulan (mata anggaran ini mulai berlaku pada TA 2002 dengan total anggaran Rp160 juta, Tabel 4).

Jumlah dana APBD yang dialokasikan untuk sektor pendidikan pada TA 2002 dibandingkan dengan TA 2001 relatif tetap, yakni sebesar Rp4,8 milyar. Tetapi, pada Tabel 4 terlihat bahwa pada TA 2002 bidang pendidikan menengah (SLTP dan SMU) mulai menyerap dana sektor pendidikan yang dialokasikan oleh Pemkab Lobar. Proyek pembangunan dan rehabilitasi SLTP/SMU, misalnya, menyerap anggaran sebesar Rp675 juta. Akibatnya, alokasi dana untuk pendidikan dasar seperti pembangunan dan revitalisasi SD/MIS turun sebesar Rp1,5 milyar. Demikian juga halnya dengan mata anggaran untuk stimulan guru MIS yang pada TA 2001 mendapatkan alokasi Rp199 juta, pada TA 2002 tidak lagi dianggarkan.

¹⁰ Meskipun tingkat pendidikan menengah (SLTP dan SMU) juga menjadi kewenangan pemerintah kabupaten, namun Tabel 9 menunjukkan bahwa Pemkab Lobar belum mengalokasikan dana untuk tingkat pendidikan menengah. Jadi semua dana pendidikan sebenarnya adalah untuk pendidikan dasar.

Tabel 4. Alokasi Belanja Kabupaten Lobar di Sektor Pendidikan, 2000-2002 (Rp. Juta)

Keterangan	TA 2000 ^{*)} (Realisasi)	TA 2001 (Realisasi)	TA 2002 (Rencana)
A. Sub sektor Pendidikan			
1. Program Pembinaan Pendidikan Dasar dan Menengah. Terdiri dari proyek:			
a. Peningkatan Pelayanan Pendidikan Dasar	79,9	573,7	448,5
b. Penunjang Peningkatan Pelayanan Pendidikan di Luar Sekolah	98,0	73,5	455,5
c. Pembangunan dan Revitalisasi SD/MIS	2.621,6	2.996,5	1.500,0
d. Penunjang Kegiatan SPSDP	20,5	19,9	-
e. Penunjang pembangunan dan reviraliasasi SD/MIS	39,2	-	-
f. Koordinasi Informatika Wajar Dikdas 9 tahun (2002, Penuntasan Wajar Dikdas 9 tahun)	164,3	-	370,7
g. Bantuan Stimulan terhadap SD/MIS	356,0	678,8	555,5
h. Penambahan Lokal SMU (2002, Pembangunan dan Rehabilitasi SLTP/SMU)	133,2	-	675,0
i. Peningkatan Mutu Pendidikan Dasar (2002, Peningkatan Mutu Pendidikan)	-	179,3	325,0
j. Stimulan Honor Guru MIS	-	199,9	-
k. Revitalisasi TK	-	103,9	120,0
l. Peningkatan dan Pemantapan Koordinasi Dikbud	-	-	90,0
m. Penyelenggaraan SLTP Terbuka	-	-	160,0
2. Program Pembinaan Pendidikan Tinggi	-	40,0	130,0
Total (A1+A2)	3.512,7	4.865,5	4.830,2
Perubahan	-	39,0%	-1,0%
Proporsi terhadap Belanja Pembangunan	9,7%	9,2%	8,9%
Proporsi terhadap Total Belanja	3,2%	2,4%	2,0%
B. Sub sektor Pendidikan Luar sekolah dan Kedinasan			
a. Proyek Peningkatan Kualitas SDM Tenaga Pendidik	-	57,0	-
b. Pembinaan dan Pengembangan Pendidikan Luar Sekolah	-	-	495,0
c. Pembinaan dan Pengembangan Kesiswaan	-	-	145,0

Keterangan: ^{*)} Angka disetarakan menjadi satu tahun anggaran.

Sumber : APBD Kabupaten Lobar, TA 2000-2002.

Dengan adanya berbagai persoalan di atas, beberapa responden sampai pada kesimpulan bahwa selama setahun pelaksanaan otda, tidak ada perbaikan apapun dalam sektor pendidikan, khususnya pendidikan dasar -sebagai salah satu bentuk pelayanan publik, dengan kata lain kondisinya tidak lebih baik dibandingkan dengan kondisi tahun 2001. Beberapa pihak bahkan menilai justru terjadinya penurunan di banyak aspek pendidikan. Oleh karena itu, mereka mengusulkan agar pendidikan tidak diotonomikan. Biarkan bidang pendidikan dikembalikan dan ditangani lagi oleh pemerintah pusat. Jika tidak, maka mereka memperkirakan kondisi pendidikan akan makin memburuk. Bahkan, beberapa responden menyimpulkan bahwa jaman orba dulu lebih baik daripada jaman otda. Pernyataan ini merefleksikan frustrasi mereka terhadap kebijakan otda.

2. Sektor Kesehatan

Propinsi NTB, khususnya tiga kabupaten di pulau Lombok termasuk Kabupaten Lobar¹¹, dikenal sebagai daerah dengan tingkat kesehatan paling rendah di Indonesia, ditandai dengan rendahnya angka harapan hidup dan tingginya angka kematian bayi. Pada tahun 1996, angka harapan hidup penduduk NTB adalah 54,9 tahun, kemudian meningkat menjadi 57,8 tahun pada tahun 1999. Tingkat kematian bayi di NTB menduduki peringkat paling tinggi yaitu 93/1000 kelahiran pada tahun 1996 dan 81/1000 kelahiran pada tahun 1999.¹² Khusus untuk Kabupaten Lobar, angka harapan hidup penduduknya sedikit di bawah angka rata-rata propinsi yaitu 53,7 tahun pada tahun 1996, dan 56,5 tahun pada tahun 1999, menduduki posisi terendah ketiga setelah Kabupaten Lombok Timur dan Kabupaten Lombok Tengah.

Tabel 5. Indikator Kesehatan Propinsi NTB dan Kabupaten Lobar

	Angka Harapan Hidup (Tahun)		Tingkat Kematian Bayi (Per-1000 kelahiran)	
	1996	1999	1996	1999
Propinsi NTB	54,9 (26)	57,8 (26)	93(26)	81(26)
Kabupaten Lobar	53,7 (291)	56,0 (291)	tad	tad

Keterangan: Dalam kurung adalah rangking se Indonesia.

Sumber : *Human Development Index*, http://202.46.68.34/webfiles/dae_ind_5.asp

Beberapa kalangan meragukan rendahnya angka derajat kesehatan di NTB dibandingkan dengan propinsi lain di Indonesia, argumen yang melatarbelakanginya adalah, karena pencatatan kondisi kesehatan di NTB lebih baik sehingga data lebih akurat dibandingkan di daerah lain. Selain itu, karena sejak awal kondisi kesehatan di NTB memang sudah rendah, meskipun upaya keras sudah dilakukan akan sulit untuk menyamai daerah lain yang memang sudah baik dari awalnya. Misalnya, pada tahun 1990 tingkat kematian bayi di NTB mencapai 145/1000 kelahiran, angka ini menurun drastis menjadi 93/1000 kelahiran pada tahun 1996, namun demikian posisi NTB tetap terendah dibandingkan 26 propinsi lainnya di Indonesia.

Rendahnya kesadaran masyarakat awam terhadap kesehatan yang tercermin dari tingkah-laku dan kebiasaan masyarakat juga sangat mempengaruhi derajat kesehatan penduduk di NTB. Apabila ada bayi/anak yang sakit, pihak orang tua/keluarga cenderung lebih memilih cara pengobatan tradisional daripada membawanya ke rumah sakit atau puskesmas. Hal ini terbukti dengan masih rendahnya *visit rate* masyarakat ke puskesmas yang hanya 0,8/orang/tahun, padahal target yang diharapkan adalah 1,5/orang/tahun. Kondisi ini selain dipengaruhi oleh kepercayaan juga karena faktor biaya yang harus mereka keluarkan jika anaknya dibawa ke rumah sakit. Masih ada kepercayaan bahwa anak yang meninggal akan menyambut orang tuanya di surga, sehingga orang tua kurang begitu peduli dengan derajat kesehatan anak-anaknya, terutama balita.

¹¹ Dari data angka harapan hidup 1999, Human Development Index UNDP, Kabupaten Lombok Timur, Lombok Tengah, dan Lombok Barat menduduki dengan angka harapan hidup terendah dibandingkan kabupaten lainnya di Indonesia.

¹² Angka harapan hidup tertinggi adalah di DKI Jakarta, pada tahun 1996 adalah sebesar 70,2 tahun dan untuk tahun 1999 adalah 71,1 tahun. Propinsi DKI juga menduduki peringkat angka kematian bayi paling rendah yaitu 28/1000 kelahiran pada tahun 1996 dan 24/1000 kelahiran pada tahun 1999.

Dengan melihat kondisi tersebut, otonomi sektor kesehatan merupakan suatu pekerjaan rumah yang berat bagi kabupaten di NTB. Apakah dengan otonomi pemda bisa mengejar ketertinggalan di sektor kesehatan atau sebaliknya justru semakin terabaikan? Untuk mengetahui jawabannya tentunya pemda memerlukan waktu yang cukup untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah dirumuskannya. Akan tetapi penilaian awal terhadap kebijakan dan kinerja pemda di sektor kesehatan saat ini sedikit banyak dapat menggambarkan kecenderungan apa yang akan terjadi dengan sektor kesehatan.

Menurut Dinas Kesehatan Propinsi NTB, otonomi kesehatan memang sudah seharusnya diserahkan ke kabupaten. Peran Dinas Kesehatan propinsi hanyalah sebagai fasilitator terhadap apa yang kabupaten butuhkan sekaligus sebagai pengelola dana dekonsentrasi. Namun demikian, masih terlihat keengganan pihak kabupaten/kota untuk menunjukkan bahwa mereka masih membutuhkan keberadaan Dinas Kesehatan propinsi (mungkin disebabkan rasa gengsi). Sikap ini terbukti dari tidak ada satu pun kabupaten yang melaporkan apa yang mereka butuhkan ke propinsi. Selain itu, dinas propinsi juga mengalami sedikit kesulitan untuk mendapatkan data dari kabupaten, misalnya data kesehatan pada triwulan IV 2001 baru diterima pada bulan Maret 2002.

Kebijakan Sektor Kesehatan. Dengan memperhatikan kondisi kesehatan masyarakat NTB seperti digambarkan di atas, seharusnya pemda menempatkan prioritas dan mengalokasikan dana yang cukup terhadap sektor ini. Dalam Renstra (2002-2005) dan Poldas (2001-2005) Kabupaten Lobar, sektor kesehatan ditempatkan sebagai bagian dari Misi IV dari tujuh misi yang dimiliki Kabupaten Lobar, yaitu “meningkatkan kualitas SDM dan aparatur yang berorientasi pada kepentingan masyarakat”. Tujuh misi ini kemudian dijabarkan menjadi 23 butir tujuan dan hanya satu butir tujuan saja yang menyangkut sektor kesehatan, yaitu “meningkatkan derajat kesehatan dan kemandirian masyarakat di bidang kesehatan”.

Berdasarkan tujuan tersebut, dijabarkan menjadi 33 butir sasaran, dua butir sasaran yang menyangkut sektor kesehatan adalah: 1) meningkatnya penduduk berperilaku hidup bersih dan sehat, dan 2) tumbuh dan berkembangnya peserta JPKM. Dari 33 butir sasaran kemudian dijabarkan lagi dalam 42 butir kebijaksanaan, 69 butir program dan 87 butir kegiatan, butir menyangkut sektor kesehatan dapat dilihat di Tabel 6. Dua butir kebijakan yang terkait sektor kesehatan adalah: 1) meningkatkan pengendalian kelahiran dan memperkecil angka kematian dan peningkatan kualitas keluarga berencana, serta 2) meningkatkan mutu pelayanan kesehatan.

Dalam penjabaran kebijakan sektor kesehatan tersebut, antar tingkatan kebijakan nampaknya kurang sinkron. Misalnya, dalam butir sasaran disebutkan bahwa untuk jangka panjang adalah “tumbuh dan berkembangnya peserta JPKM”, akan tetapi sasaran ini tidak dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk program maupun kegiatan. Secara umum, Renstra belum mencerminkan usaha Pemkab Lobar untuk meningkatkan derajat kesehatan secara sungguh-sungguh. Renstra umumnya hanya sebagai “retorika” dan dalam prakteknya kurang menjadi acuan/pertimbangan pemda dalam menetapkan kebijakan jangka pendek (tahunan). Walaupun demikian, sebagai sektor yang sangat tertinggal, sektor kesehatan perlu benar-benar diperhatikan dan dirumuskan secara komprehensif di dalam Renstra tersebut.

Tabel 6. Strategi Pelayanan Sektor Kesehatan di Kabupaten Lobar

Tingkatan (jumlah butir)	Butir terkait sektor kesehatan
Misi (7 butir)	Misi IV: Meningkatkan kualitas SDM dan aparatur yang berorientasi pada kepentingan masyarakat
Tujuan (23 butir)	Meningkatkan derajat kesehatan dan kemandirian masyarakat di bidang kesehatan
Sasaran (33 butir)	1. Meningkatnya penduduk berperilaku hidup bersih dan sehat 2. Tumbuh dan berkembangnya peserta JPKM
Kebijaksanaan (42butir)	1. Peningkatan pengendalian kelahiran dan memperkecil angka kematian dan peningkatan kualitas program KB 2. Meningkatkan mutu pelayanan kesehata
Program (69 butir)	1. Pembangunan kesehatan 2. Pembinaan kesehatan masyarakat dan KB
Kegiatan (87 butir)	1. Pemeliharaan kesehatan 2. Pemeriksaan dan pelayanan kesehatan 3. Perawatan dan penanganan kesehatan 4. Sekrening dan deteksi kesehatan 5. Pemantapan dan peningkatan kesehatan masyarakat 6. Pencegahan dan penanggulangan masalah kesehatan 7. Perujukan kasus kesehatan 8. Konseling kesehatan

Sumber: Rencana Strategik Pembangunan Daerah Kabupaten Lobar 2002-2005.

Anggaran Sektor Kesehatan. Sebelum otda, dana sektor kesehatan terdiri dari dana sektoral pusat dan dana dari APBD. Dana sektoral turun melalui instansi vertikal, atau langsung ditransfer pusat ke unit pelayanan di daerah, seperti ke puskesmas. Sulit untuk mengetahui besarnya dana sektoral ini (hal ini terjadi di semua sektor) karena tidak tercatat di instansi pemda manapun, sementara itu di era orde baru pemda sulit mengakses data dari instansi sektoral. Ketiadaan data menyulitkan dalam membandingkan jumlah dana yang sebenarnya diterima sektor kesehatan antara sebelum dan setelah otda. Diperkirakan bahwa dana sektoral jumlahnya jauh lebih besar daripada yang di alokasikan dalam APBD.

Pada tahun 2002 Kabupaten Lobar menganggarkan 2,5%¹³ dari APBD-nya untuk sektor kesehatan. Jumlah anggaran ini meningkat dibandingkan realisasi APBD pada tahun sebelumnya yang hanya 1,8% dari APBD TA 2001, namun masih sangat kecil jika dibandingkan dengan kesepakatan yang disetujui pada saat pertemuan yang dihadiri jajaran Departemen Kesehatan dengan sekitar 300 bupati/walikota se-Indonesia pada Agustus 2001¹⁴, bahwa kabupaten/kota akan mengalokasikan dana anggaran untuk sektor kesehatan minimal 15% dari APBD-nya. Menteri Kesehatan menekankan bahwa apabila anggaran kesehatan kurang dari 15%, pemda kabupaten/kota tidak akan mampu memberikan pelayanan kesehatan secara optimal, khususnya pelayanan menyangkut penyediaan air bersih, ketersediaan obat murah, dan tenaga kesehatan cukup. Menurut pengamat kesehatan, anggaran sektor kesehatan yang dialokasikan pemda saat ini jumlahnya menurun, dulu anggaran untuk sektor kesehatan di setiap kabupaten/kota di

¹³ Angka ini masih harus dikurangi Rp1,2 milyar yaitu dana pembangunan RSUD Gerung.

¹⁴ "Pemda Kabupaten/Kota Belum Prioritaskan Pembangunan Kesehatan", Kompas, 13 Desember 2001.

NTB diperkirakan jumlahnya sekitar Rp4-5 milyar pertahun, sekarang pemda hanya mengalokasikan dana sebesar Rp2-3 milyar saja.

Alokasi anggaran belanja terbesar sektor kesehatan pada tahun 2002 adalah untuk pengadaan obat per kapita (Rp1,2 milyar) dan pembangunan RSUD Gerung (Rp1,2 milyar). Anggaran pengadaan obat mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya (TA 2001) sebesar Rp1,4 milyar. Sebelum otda pengadaan obat dilakukan langsung oleh pemerintah pusat. Petugas puskesmas sempat mengeluh bahwa setelah otda, dropping obat ke puskesmas lebih lama dibandingkan sebelum otda, selain itu jumlahnya juga terbatas.

Tabel 7. Anggaran Sektor Kesehatan Pemkab Lobar*)

Item	Sebelum otda (TA 2000**)	Setelah otda	
		TA 2001	TA 2002
APBD (Rp Juta)	124.068,8	223.265,1	239.424,5
Belanja Pembangunan (Rp Juta)	36.163,9	52.729,3	54.362,6
Belanja Sub Sektor Kesehatan ***):			
- Jumlah (Rp Juta)	1.516,4	3.699,5	5.937,7
- % terhadap APBD	1,6	1,8	2,5
- % terhadap Belanja Pembangunan	5,6	7,0	10,9

Keterangan: *) TA 2000 dan 2001 adalah realisasi anggaran, dan TA 2002 adalah rencana anggaran.

**) TA 2000 telah disetarakan menjadi 1 tahun anggaran.

***) Merupakan bagian dari pos belanja Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja.

Sumber : APBD Kabupaten Lobar 2000, 2001, 2002.

Dana lain yang saat ini pengelolaannya menjadi kewenangan pemkab adalah dana operasional puskesmas. Pemkab Lobar pada TA 2002 mengalokasikan anggaran untuk Puskesmas sebesar Rp260 juta, meningkat sekitar Rp12 juta dari TA 2001. Jumlah puskesmas di Kabupaten Lobar ada 15 puskesmas, berarti setiap puskesmas menerima dana sekitar Rp15 juta. Menurut pihak puskesmas jumlah dana tersebut menurun tajam dari TA sebelumnya. Secara kasar dana yang dikelola puskesmas sebelum otda bisa mencapai sekitar Rp50 juta termasuk dana program dari pusat turun ke puskesmas bukan dalam bentuk proyek tetapi dalam bentuk dana, sehingga puskesmas bisa menggunakan dana tersebut sesuai dengan program yang telah direncanakan.¹⁵ Biasanya dari dana tersebut, puskesmas bisa menyisihkan tambahan dana operasional

¹⁵ Puskesmas mengklaim bahwa sebelum otda sekitar 80% usulannya diterima sebagai program, lihat Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Kasus: Kabupaten Lobar, Nusa Tenggara Barat, SMERU, Jakarta, Juli 2000.

seperti untuk insentif kader posyandu dan membayar tenaga honorer.¹⁶ Namun setelah otda sistem perencanaan puskesmas berubah. Meskipun puskesmas tetap diminta membuat program dan rencana kebutuhan untuk satu tahun, akan tetapi dalam kenyataannya yang turun hanyalah program-program yang ditetapkan pemda, sedangkan dana tetap dikelola oleh pemda. Untuk TA 2002, puskesmas sudah mengajukan rencana program dengan total dana Rp60 juta, namun yang disetujui pemda tidak sesuai dengan apa yang diusulkan. Saat ini puskesmas hanya menerima dana rutin sebesar Rp1 juta/tahun untuk perawatan dan Rp7,5 juta/tahun untuk non perawatan. Dana tersebut tidak akan cukup untuk menutupi dana operasional puskesmas, oleh karena itu salah satu puskesmas menarik biaya sebesar Rp1.000/malam dari pasien rawat inap, yang akan digunakan untuk tambahan membayar listrik dan honor para sukarelawan puskesmas.

Kabupaten Lobar, dan kabupaten lainnya di NTB adalah daerah endemis malaria dan wabah demam berdarah. Pada saat survei dilakukan yaitu pertengahan April 2002, penyakit demam berdarah sedang melanda beberapa kabupaten di NTB, termasuk Kabupaten Lobar. Kondisi demikian tidak diantisipasi secara dini oleh pemda seperti tercermin dalam anggaran sub sektor kesehatan yang tidak secara khusus mengalokasikannya untuk menangani penyakit demam berdarah. Pada TA 2002, anggaran untuk Program Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Menular adalah sebesar Rp306,4 juta, untuk menangani penyakit menular yang terdiri dari: TB paru, diare, ISPA, kusta, P2 kelamin, malaria, surveyland AFP, reduksi campak, imunisasi dan kesehatan haji. Dibandingkan dengan jumlah penyakit yang harus ditangani, dana tersebut sangat kecil. Salah satu responden pemda dan pengamat kesehatan menyebutkan bahwa berjangkitnya demam berdarah disebabkan karena kecilnya alokasi dana pemda untuk sub sektor kesehatan, sehingga tidak ada dana untuk kegiatan penyempotan.

Ketersediaan Sarana dan Tenaga Kesehatan. Dari segi sarana dan tenaga kesehatan, Propinsi NTB masih kekurangan tenaga dokter sebanyak 150 dokter, saat ini tenaga dokter yang tersedia baru berjumlah 147 orang.¹⁷ Jumlah bidan desa yang ada baru 400 bidan sedangkan jumlah desa di NTB seluruhnya ada 576 desa. Selain itu, mengingat luasnya wilayah desa di NTB, maka setiap desa akan membutuhkan lebih dari satu bidan. Usaha untuk menambah tenaga kesehatan dinilai lebih sulit daripada menambah tenaga pendidik, karena selain jumlah tenaga dokter dan paramedis yang terbatas, gaji/honor untuk mereka pada umumnya juga lebih tinggi/mahal.

Dengan standar satu puskesmas melayani 30.000 penduduk, maka propinsi NTB masih kekurangan sekitar 5 buah puskesmas dari 123 puskesmas yang ada saat ini (sesuai dengan SK Pendirian Puskesmas pada TA 2001 yang ada di Dinas Kesehatan Propinsi). Akan tetapi apabila luas wilayah dan jumlah penduduk dipertimbangkan secara sendiri-sendiri, maka masih cukup banyak puskesmas yang harus dibangun di NTB. Dari 125 puskesmas yang ada, 25 diantaranya merupakan puskesmas rawat inap. Ketersebaran puskesmas, pustu dan dokter antar kecamatan di Kabupaten Lobar

¹⁶ Puskesmas Kediri misalnya mempunyai 11 tenaga sukarela (ngabdi) yang terdiri dari: bidan (1), perawat (5), perawat gigi (1), umum/administrasi (4), honor mereka diambil dari masyarakat (termasuk Rp1.000/hari dari biaya rawat inap), kalau tidak ada tenaga honorer/ngabdi ini puskesmas akan kesulitan karena kurangnya tenaga paramedis yang tetap.

¹⁷ Data dari Dinas Kesehatan Propinsi NTB.

nampaknya cukup merata, namun hal ini belum cukup untuk menunjukkan bahwa fasilitas tersebut dapat dengan mudah dijangkau oleh masyarakat. Dari segi kualitas, bangunan puskesmas dan pustu di kecamatan sample (Kecamatan Kediri) relatif baik dan bersih.

Tabel 8. Jumlah Sarana Puskesmas dan Pustu di Kabupaten Lobar

Kecamatan	Puskesmas	Pustu	Dokter Umum
1.Sekotong Tengah	2	5	2
2.Lembar	1	4	2
3.Gerung	1	7	3
4.Labuanapi	1	5	2
5.Kediri	2	8	4
6.Narmada	2	7	3
7.Lungsar	1	6	1
8.Gunung Sari	2	10	2
9.Tanjung	1	3	2
10.Pemenang	1	5	1
11.Gangga	1	4	1
12.Kayangan	1	3	1
13.Bayan	1	5	1
Total	17	72	25

Sumber : Kabupaten Lobar Dalam Angka, 2000.

Dokter puskesmas dan bidan desa umumnya masih berstatus PTT dengan masa kerja yang sudah berakhir, namun umumnya status mereka diperpanjang kembali. Sebenarnya mereka sudah berkali-kali mengikuti test untuk menjadi pegawai negeri, namun hingga saat ini belum ada pengangkatan. Menurut salah seorang bidan desa, ada persyaratan tidak tertulis untuk menjadi seorang bidan tetap yaitu harus terpilih menjadi bidan teladan. Sebagai contoh, salah seorang bidan PTT yang lebih dari 5 tahun bertugas dan sudah dua kali mengikuti test pegawai negeri akhirnya memutuskan bahwa dia harus menjadi bidan teladan agar menjadi bidan tetap. Untuk itu bidan tersebut harus mengeluarkan dana pribadinya sekitar Rp4 juta, serta meminta bantuan dari masyarakat sekitar untuk mempersiapkan lomba bidan desa tersebut. Perjuangan bidan desa tersebut tidak sia-sia karena akhirnya terpilih menjadi bidan teladan dan diangkat sebagai pegawai tetap Pemkab Lobar.

Menurut pengamatan dokter dan bidan PTT, selama ini pengangkatan tenaga kesehatan baik dokter maupun paramedis yang dilakukan pemda sangat terbatas. Pada tahun 2002, dari 800 bidan desa yang mendaftar untuk menjadi pegawai tetap, hanya 5 orang bidan saja yang diangkat, itupun karena mereka telah terpilih sebagai bidan teladan.

Sampai sekarang dana honor pegawai PTT masih dibayar oleh pusat, namun mereka telah mendengar bahwa pada TA 2002, honor dari pusat tersebut akan dihentikan, selanjutnya dokter dan bidan PTT akan dikontrak oleh pemda. Sehubungan dengan hal tersebut mereka khawatir honor kontrak dari pemda jumlahnya akan lebih kecil dari sebelumnya, jika hal ini terjadi mereka merasa keberatan. Namun mereka juga berharap bahwa dengan diserahkan ke pemda pembayaran honor menjadi lebih lancar.

Honor yang diterima bidan saat ini adalah Rp480.000/bulan yang pembayarannya sering kali ditunggak hingga 3 bulan (yang dibayarkan melalui BRI).

Tingkat Pelayanan Sektor Kesehatan dan Permasalahannya. Saat ini, dampak otda terhadap pelayanan kesehatan belum dirasakan, baik oleh masyarakat penerima pelayanan maupun oleh petugas/pemberi pelayanan (puskesmas, bidan desa, mantri). Sejauh ini pelaksanaan otda tidak merubah pola maupun kinerja pelayanan yang mereka berikan kepada masyarakat. Pengelola puskesmas menilai bahwa otda tidak merubah kinerja pelayanan yang mereka berikan, namun berdampak pada menurunnya jumlah dana-dana yang diterima puskesmas.

Pengamat kesehatan di NTB juga menilai bahwa secara umum kondisi sektor kesehatan di era otda justru memperlihatkan kecenderungan memburuk. Hal ini dikarenakan aparat pemda umumnya tidak memahami permasalahan kesehatan secara menyeluruh, kondisi ini diperparah dengan kecilnya anggaran sektor kesehatan sehingga perencanaan program menjadi kurang terarah. Sebagai bukti dari tidak terarahnya pembangunan sektor kesehatan adalah munculnya wabah penyakit menular seperti malaria dan demam berdarah yang meluas di NTB. Kecilnya anggaran menyulitkan puskesmas dalam mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat, misalnya banyak loket puskesmas yang hanya buka jam delapan sampai jam sepuluh saja.

Menurut pengamat kesehatan, aspek positif dari pelaksanaan otda adalah lebih memudahkan mereka dan masyarakat untuk mendesak pemda agar lebih memperhatikan sektor kesehatan, karena sebelumnya hal tersebut sulit dilakukan mengingat banyak urusan kesehatan yang ditangani Jakarta. Sebelum otda fokus pengamat kesehatan adalah mengubah persepsi masyarakat dan pemberi pelayanan (puskesmas, bidan, mantri) tentang pentingnya kesehatan, setelah otda mereka lebih memfokuskan pada upaya agar pemda memperhatikan dan mengalokasikan dana untuk sektor kesehatan. Dalam melakukan tekanan kepada pemda, pengamat mengakui mengalami kesulitan menghadapi pihak legislatif daripada pihak eksekutif. Pihak eksekutif dinilai lebih terbuka, misalnya dalam hal anggaran belanjanya. Pihak legislatif masih berkonsentrasi pada pembahasan perda-perda yang berkaitan dengan penerimaan. Sebagian orang di daerah juga beranggapan bahwa suatu saat nanti tidak ada dana lagi dari pusat, sehingga daerah menggiatkan perda-perda pungutan

Beberapa permasalahan lain di sektor kesehatan yang perlu mendapat perhatian pemda antara lain:

- Hasil penelitian yang dilakukan Dinas Kesehatan Propinsi menemukan bahwa terjadi ketidaksinkronan antara jumlah obat yang habis (di rumah sakit, puskesmas, maupun pustu) dengan diagnosa penyakit yang banyak di derita pasien. Sepuluh jenis obat (tablet) terbesar yang habis dengan sepuluh penyakit terbesar yang diderita tidak sinkron. Hal ini bisa terjadi karena sistem pengadaan obat masih didasarkan pada obat yang habis di suplai ulang. Melihat kenyataan tersebut propinsi sedang membuat pedoman pengobatan, berupa diagram alur diagnosa. Dulu memang sudah ada tetapi sifatnya masih referensi, sekarang akan dibuatkan alur diagnosa dari “gejala → penyakit → obat” untuk digunakan sebagai pedoman pemeriksaan pasien oleh mantri, perawat dan bidan. Paramedis umumnya sangat mengharapkan adanya pedoman ini.

- Masyarakat yang berobat ke puskesmas mempunyai anggapan bahwa harus selalu disuntik, jika tidak mereka menganggap belum berobat. Mengatasi hal ini paramedis biasanya memberikan suntikan berupa vitamin kepada pasien yang tidak membutuhkan suntikan, hal ini mengakibatkan biaya pengobatan menjadi mahal.
- Propinsi NTB termasuk Kabupaten Lobar, banyak menerima program/proyek kesehatan dari pusat yang dananya dari World Bank, Asean Development Bank, Ausaid, dll. Terakhir NTB menerima Proyek Kesehatan IV (tahap keempat yang setiap tahap diselesaikan dalam waktu tiga sampai lima tahun dengan dana WB). Proyek-proyek itu dibangun dengan manajemen modern yang berjalan dan dijalankan oleh tenaga yang berprilaku modern. Sayangnya ketika proyek selesai dan tenaga-tenaga ahli tersebut pergi, proyek-proyek cenderung mati. Memang pada setiap proyek ada usaha training, tetapi hasil training ternyata tidak begitu memuaskan, karena kondisi training kita yang biasanya berlangsung seadanya. Hasil suatu training ditentukan oleh input, proses, dan output. Pada semua komponen itu amat jarang berlangsung atau ditemukan suasana yang memenuhi persyaratan standar. Menurut seorang staf Dinas Kesehatan kabupaten, pada setiap training peserta yang menangkap seluruh pengetahuan (*knowledge*) paling 50%, ketika sampai pada komitmen untuk melaksanakan tinggal 15%. Kemudian, mereka yang menjadikan komitmen itu menjadi prilaku (*behaviour*) tinggal 8%, dan pada akhirnya yang benar-benar bertindak (*action*) hanya 5%.
- Adanya program JPSBK (Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan) dan program sejenis lainnya menyebabkan masyarakat tergantung pada pemerintah. Apabila program JPS ini dihentikan, maka masyarakat akan menuntut kepada pemda, sementara pemda tidak memiliki dana untuk itu. JPKM sebenarnya dapat dijadikan pengganti JPSBK, apabila keanggotaan JPKM sudah besar sehingga anggota yang kaya dapat mensubsidi anggota yang miskin (penjelasan tentang JPKM lihat Box 1). Di Kabupaten Lombok Timur dan Sumbawa, pemda sudah menganggarkan dana untuk program Kesehatan Keluarga Miskin, sebagai pengganti apabila JPSBK ditiadakan. Menurut pengamat kesehatan, pelaksanaan JPSBK dinilai belum mengenai sasaran, di salah satu kabupaten di NTB misalnya, dana JPS dihaburkan untuk membeli obat bukan generik padahal diresepkan berupa obat generik, selain itu dana tersebut juga dipakai untuk antar jemput pasien.
- Pemkab Lobar merencanakan akan menaikkan tarif puskesmas sekitar bulan Juni 2002, yaitu dari Rp1.500 (perda sebelum otda) menjadi Rp3.500. Mengenai rencana ini, masyarakat belum mengetahuinya. Petugas puskesmas menilai bahwa masyarakat akan keberatan dengan rencana kenaikan tarif ini, mengingat kemampuan mereka yang terbatas. Dengan melihat kondisi tersebut pemda perlu berhati-hati dalam menetapkan besarnya tarif dan perlu upaya sosialisasi yang benar dan serius. Jangan sampai kebijakan kenaikan tarif berakibat semakin mengurangi minat masyarakat untuk berobat ke puskesmas. Atau kejadian di Puskesmas Gunung Sari yang sempat di rusak massa karena menetapkan tarif di luar perda yang telah ditetapkan jangan sampai terulang lagi.

3. Sektor Infrastruktur

Sektor infrastruktur, khususnya jalan, jembatan, dan pengairan, merupakan sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak. Baik buruknya infrastruktur sangat berpengaruh pada kegiatan-kegiatan sektor ekonomi lainnya. Penyediaan infrastruktur yang mencukupi dan berkualitas baik merupakan tanggung jawab pemerintah, dan merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang sangat penting. Oleh karena itu tidak salah jika salah satu kriteria untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan otda merujuk pula pada sektor ini. Dalam hal ini setidaknya ada dua aspek yang dapat dianalisis, yakni pertama aspek kondisi infrastrukturnya itu sendiri, dan ke dua adalah aspek yang berkaitan dengan mekanisme pengadaannya. Khusus untuk aspek yang ke dua, persoalannya menjadi penting karena penyediaan infrastruktur selalu melibatkan dana besar dan umumnya melibatkan pihak ke tiga (rekanan atau kontraktor), sehingga sangat rentan terhadap timbulnya masalah KKN. Dalam batas tertentu ukuran-ukuran yang berkaitan dengan *clean government* dapat dinilai dari aspek ini.

Penyediaan dan Pemeliharaan Infrastruktur. Selama satu tahun lebih pelaksanaan otda, Pemkab Lobar tidak banyak melakukan pembangunan di bidang infrastruktur. Meskipun alokasi dana pembangunan yang dikelola oleh Dinas Kimpraswil (Permukiman dan Prasarana Wilayah) bertambah besar, tapi jumlahnya kurang sepadan dengan tambahan kewenangan yang harus ditanganinya. Jumlah alokasi dana yang tersedia hanya untuk pemeliharaan saja. Inipun sebenarnya masih kurang mencukupi. Sebagian besar responden menyatakan bahwa dengan adanya otda, khususnya kondisi jalan dan irigasi, bukannya bertambah baik tetapi justru sebaliknya. Menurut mereka, jika dulu jalan-jalan bersih dan terpelihara dengan baik, sekarang terlantar. Demikian juga saluran irigasi dan saluran pembuangan air di sepanjang jalan (got) sekarang kondisinya kotor dan sepertinya tidak ada lagi instansi yang bertanggung jawab mengelolanya. Untuk menggambarkan kondisi yang terjadi sekarang, mereka menyatakan "**di jaman otda ini pembangunan justru menjadi sepi**". Para pejabat yang dulu sering turun ke desa-desa untuk membagi-bagi proyek, sekarang sibuk bagi-bagi kekuasaan dan uang antar mereka sendiri. Pihak Dinas propinsi sendiri juga mengakui adanya kemerosotan kualitas infrastruktur tersebut dengan menyatakan bahwa sekarang makin banyak pengaduan masyarakat yang dialamatkan ke dinas propinsi mengenai makin buruknya kondisi infrastruktur.

Sub-din JPKM merupakan yang pertama di Indonesia. Dulu pembinaan program merupakan bagian kecil di bawah TU yang dipimpin oleh seorang eselon V dengan seorang staf dan pimpinannya orang non teknis yang dikirim dari Kantor Setda. Dalam APBD 2002 pemda mengalokasikan dana Rp130 juta untuk pengembangan JPKM, termasuk dana operasional bapel.

Dalam pelayanan, pasien peserta JPKM diberlakukan dengan khusus (lebih baik dari pasien non JPKM), jika pasien puskesmas non JPKM diperiksa oleh perawat/mantri, dan apabila diperlukan baru ditangani dokter, pasien JPKM langsung ditangani dokter, dan melalui loket khusus. Selain dibebaskan dari biaya pengobatan non perawatan plus obat, anggota juga diberikan rawat inap gratis selama maksimal 5 hari di puskesmas bersangkutan (puskesmas rawat inap). Adanya pelayanan khusus ini menarik minat masyarakat untuk mengikuti JPKM. Sedangkan faktor yang menghambat masyarakat mengikuti program ini adalah karena dari segi pembayaran lebih murah jika masyarakat langsung membayar di puskesmas, hanya Rp 1.500 per kedatangan, JPKM

menjadi lebih mahal karena *visit rate* masyarakat ke puskesmas masih kecil, hanya 0.8/orang/tahun, selain itu keharusan membayar 12 bulan di muka juga cukup memberatkan masyarakat, umumnya anggota JPKM masih terbatas pada kalangan masyarakat yang memiliki pekerjaan tetap.

Box 1
Program JPKM di NTB

Program JPKM (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat) di Propinsi NTB/Kabupaten Lobar sudah mulai dikembangkan sebelum otda diimplementasikan. Program JPKM adalah program nasional yang bertujuan mengatur biaya pelayanan kesehatan secara gotong royong. Peserta JPKM dibebaskan dari biaya kunjungan ke Puskesmas dan biaya obat, sebagai gantinya anggota diwajibkan membayar Rp 1.000/bulan, dengan sistem pembayaran 12 bulan di muka. Dalam buku Sistem Kesehatan Nasional yang baru diluncurkan akhir Desember 2001 lalu disebutkan bahwa masyarakat sehat Indonesia 2001 ditandai berbagai indikator yang salah satu diantaranya adalah seluruh penduduk menjadi peserta JPKM atau sejenis asuransi kesehatan.

Tiga pihak yang terlibat dalam program ini adalah masyarakat, Puskesmas, dan badan pelaksana (bapel). Bapel bisa dilakukan oleh kelompok masyarakat ataupun pihak swasta. Di Kabupaten Lobar bapelnya adalah Yayasan Patuh Patut Patju dan para pejabat/mantan pejabat di lingkungan Dinas Kesehatan. Keseriusan Kabupaten Lobar dalam melaksanakan program JPKM ini dapat dilihat dengan dibentuknya subdin JPKM di dinas kesehatan. Pembentukan

Sementara itu pengamat kesehatan di NTB belum merekomendasikan masyarakat untuk menjadi anggota JPKM, karena belum jelasnya posisi JPKM. Beberapa LSM mengkritik bahwa dasar hukum JPKM belum jelas, karena hanya diatur dalam Kepmenkes bukan Peraturan Pemerintah (PP), Depkes sendiri telah mengajukan naskah RUU JPKM ke Setnet namun hingga kini belum keluar Unyua.¹⁸

Sayangnya, data pendukung terkini mengenai kondisi infrastruktur di Lobar tidak tersedia sehingga sulit untuk mengkonfirmasi apakah hal tersebut benar adanya atau hal itu sekedar wacana yang didasarkan hanya pada beberapa kasus. Untuk itu, sebagai gambaran apa yang telah dan akan dilakukan oleh Pemkab Lobar terhadap sektor infrastruktur, dapat dicerminkan oleh alokasi belanja pembangunan yang diperuntukkan bagi sektor ini. Data yang disajikan pada Tabel 9 menunjukkan bahwa dana yang dialokasikan untuk Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi pada TA 2001 mengalami peningkatan sangat tajam, yakni dari Rp410 juta menjadi Rp2,6 milyar. Dalam hal ini yang perlu dicatat adalah besarnya perbedaan alokasi dana tersebut tidak bisa diartikan bahwa setelah pelaksanaan otda pemerintah kabupaten Lobar mempunyai perhatian lebih besar terhadap sektor bersangkutan. Hal ini terjadi semata-mata karena sebelum otda dilaksanakan, sebagian besar kewenangan di sektor sumber daya air dan irigasi menjadi kewenangan pemerintah pusat dan atau pemprop. Oleh karenanya dana yang dialokasikan untuk sektor ini tidak menjadi bagian dari pembukuan APBD. Sejauh menyangkut ketersediaan dana, jika sekarang ada klaim sektor ini kondisinya bertambah buruk, maka dapat diartikan bahwa dana sektoral

¹⁸ Kompas, Rabu 7 November 2001.

yang dulu dialokasikan kepada sektor ini¹⁹ jumlahnya lebih besar daripada dana yang sekarang disediakan oleh pemerintah kabupaten.

Untuk sektor transportasi, khususnya Program Rehabilitasi dan Pemeliharaan Jalan dan Jembatan, dana pembangunan yang dialokasikan mengalami penurunan sebesar 53,7%, yakni dari Rp4,6 milyar (TA 2000) menjadi Rp2,1 milyar (TA 2001). Dilihat dari aspek ini maka nampaknya cukup beralasan jika kondisi jalan yang ada menurun kualitasnya. Menurut Dinas Kimpraswil Propinsi, standar dana yang diperlukan untuk pemeliharaan jalan adalah Rp5 juta per km per tahun. Sementara itu pemkab umumnya, termasuk Kabupaten Lobar, hanya mengalokasikan dana pemeliharaan jalan sekitar Rp2 juta per km per tahun. Mungkin karena alasan ini pula maka pada TA 2002 Pemkab Lobar meningkatkan alokasi dana untuk program ini menjadi Rp4,0 milyar atau mengalami peningkatan sebesar 87,4% dibandingkan dengan TA 2001.

Selain faktor alokasi anggaran, faktor lain yang mungkin menjadi penyebab terjadinya kondisi seperti itu adalah hilangnya koordinasi antara Dinas Kimpraswil Propinsi dengan Dinas Kimpraswil Kabupaten. Sebelum otda dilaksanakan, ada pembinaan jalan kabupaten oleh propinsi, pembinaan jalan propinsi oleh pusat, dan pembinaan jalan desa oleh kabupaten. Sekarang pembinaan-pembinaan tersebut tidak ada lagi, dan masing-masing dinas sepertinya terpisah. Ada kecenderungan baik Dinas propinsi maupun kabupaten saling menyalahkan dan merasa sebagai pihak yang paling benar. Pihak dinas kabupaten menyatakan bahwa peran dinas propinsi seharusnya hanya sebagai pembina saja, tetapi pada kenyataannya masih banyak proyek-proyek yang dilaksanakan oleh propinsi. Contohnya adalah untuk proyek penanggulangan bencana alam yang diusulkan kabupaten. Ketika proyek ini disetujui pusat dan dananya turun, yang mengerjakan proyek tersebut ternyata dinas propinsi, dan kabupaten hanya sebagai penonton saja. Contoh lainnya adalah dalam proyek rehabilitasi tanah longsor, yang berupa pemukiman kembali 315 KK di Kecamatan Pamenang. Usulan untuk pendanaan proyek ini sudah disetujui oleh pemprop, dan dalam pelaksanaannya dibantu oleh TNI. Ketika TNI menanyakan dana tersebut ke kabupaten, pihak kabupaten kemudian memintakannya ke propinsi. Tetapi oleh propinsi permintaan tersebut belum bisa dipenuhi dengan alasan pimpronya belum ditunjuk. Selain itu, banyak sekali program-program propinsi yang dinilai tidak sinkron dengan kebutuhan di kabupaten. Di lain pihak dinas propinsi menyatakan bahwa kabupaten selalu berdalih kurang koordinasi dengan proyek-proyek yang dikerjakan propinsi, padahal alasan yang sebenarnya adalah kabupaten ingin mengerjakan sendiri proyek tersebut. Sekarang kabupaten berlomba-lomba ke Jakarta untuk meminta langsung proyek dari dana dekonsentrasi yang sebenarnya merupakan kewenangan propinsi.

Faktor lain yang juga sering dikemukakan nara sumber adalah menyangkut kualitas SDM kabupaten yang relatif kurang memadai dan atau penempatan orang yang tidak tepat. Kewenangan kabupaten bertambah tapi kemampuan SDM-nya tetap, dan jika hal ini dibiarkan terus maka dapat menimbulkan terjadinya management pemerintahan yang tidak efisien dan tidak efektif. Faktor ini pula yang menyebabkan Dinas propinsi belum mau sepenuhnya menyerahkan proyek-proyek dekonsentrasi kepada kabupaten. Dalam hal ini pihak propinsi sebenarnya telah menawarkan diri untuk menyediakan tenaga-tenaga teknis sesuai dengan bidang keahlian yang

¹⁹ Sayangnya, tidak tersedia informasi berapa dana sektoral yang dulu dialokasikan untuk sektor tersebut.

dibutuhkan. Tetapi pihak kabupaten tidak mau menerimanya dan lebih mengutamakan menggunakan “orang-orangnya” sendiri, meskipun sebenarnya orang yang ditempatkan tersebut tidak memenuhi syarat kualifikasi yang diperlukan. Contoh yang dikemukakan antara lain Kasubdin Pengairan Kabupaten Lobar dijabat oleh orang pertanian, dan Kepala Cabang Dinas PU di suatu kecamatan dijabat oleh bukan orang teknis. Meskipun seandainya dari segi pendanaan mencukupi, masalah-masalah seperti ini dapat menyebabkan kondisi prasarana ke PU-an mengalami penurunan kualitas akibat ditangani oleh orang-orang yang secara teknis kurang layak.

Tabel 9. Alokasi Belanja Pembangunan Sektor Sumber Daya Air, Irigasi dan Sektor Transportasi, TA 2000 - 2002 (Rp. Juta)

Uraian	TA 2000*)	TA 2001	Perubahan	TA 2002	Perubahan
I. Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	410,1	2.637,6	543,1%	2.396,8	-9,1%
--% terhadap Belanja Pembangunan	1,1%	5,0%		4,4%	
Sub-sektor :					
1. Pengembangan Sumber Daya Air	-	2.094,0	-	100,0	-95,2%
a. Program penyediaan dan pengelolaan air baku	-	2.094,0	-	100,0	-95,2%
2. Irigasi	410,1	543,6	32,5%	2.296,8	322,5%
a. Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi		543,6	-	2.296,8	322,5%
II. Sektor Transportasi	10.036,3	9.275,1	-7,6%	8.855,9	-4,5%
--% terhadap Belanja Pembangunan	27,8%	17,6%		16,3%	
Sub-sektor :					
1. Prasarana jalan	9.841,3	8.236,5	-16,3%	7.846,4	-4,7%
a. Program Rehabilitasi dan Pemeliharaan Jalan dan Jembatan	4.638,5	2.148,1	-53,7%	4.026,5	87,4%
b. Program Peningkatan jalan dan jembatan	5.202,8	6.088,5	17,0%	3.529,9	-42,0%
2. Transportasi darat	194,9	939,8	382,1%	574,5	-38,9%
a. Program pengembangan fasilitas lalu lintas	194,9	939,8	382,1%	-	-
b. Pembangunan dan peningkatan Lalu lintas angkutan jalan	-	-	-	452,0	-
3. Transportasi Laut	-	98,8	-	385,0	
a. Program pembinaan/pengembangan armada rakyat	-	98,8	-	-	-
b. Program Peningkatan fasilitas keselamatan pelayaran	-	-	-	385,0	-
4. Bina perencanaan dan program	-	-	-	50,0	-

Sumber: APBD Kabupaten Lobar, TA 2000-2002.

Pelaksanaan proyek. Pelaksanaan otda nampaknya tidak membuat praktek KKN menjadi berkurang, tetapi justru makin marak. Seorang responden (kontraktor) menggambarkan "Jika waktu jaman orla dulu KKN dilakukan di bawah meja, dan di masa orba di atas meja, maka KKN di jaman otda ini sungguh keterlaluan, karena mejanya sekalian ikut diambil". Jika dulu KKN umumnya hanya melibatkan eksekutif, sekarang pihak legislatifpun ikut bermain sehingga yang terjadi adalah KKN kolektif. Berbagai isu KKN yang menjadi wacana publik di Lobar antara lain :

- (a) Pembangunan Kantor Bupati Lobar menjadi kontroversial karena biayanya membengkak dari yang dianggarkan, semula Rp7,6 milyar menjadi Rp10,5 milyar. Menurut responden kamar mandi di kantor ini memakai *bath tub* dan biaya untuk merubah desain bangunan saja menghabiskan biaya Rp200 juta. Kontroversi lainnya menyangkut pelaksanaan proyek ini adalah tidak dilakukan melalui tender. Untuk proyek yang menelan biaya sebesar itu ternyata dilakukan melalui penunjukan langsung.
- (b) Isu lainnya menyangkut penyalahgunaan dana penanggulangan bencana alam (Dana Darurat) senilai Rp2 milyar. Salah satu persoalan yang banyak dipertanyakan baik oleh LSM maupun DPRD (bahkan DPRD telah membentuk Pansus) dalam kasus ini adalah menyangkut pelaksanaan proyek yang dilakukan melalui penunjukan langsung. Menurut Kepala Dinas Kimpraswil Kabupaten Lobar, mekanisme ini terpaksa dilakukan karena waktu pelaksanaan proyek yang sangat singkat. Menurutnya, dana untuk proyek ini baru cair bulan Nopember 2001, sementara proyeknya sendiri harus selesai bulan Desember 2001.

Dua kasus di atas sebenarnya hanya contoh saja untuk merujuk pada terjadinya kecenderungan pelaksanaan proyek melalui penunjukan langsung. Menurut kalangan LSM, waktu penyelesaian proyek yang singkat yang biasa digunakan pemda untuk melakukan hal itu sebenarnya hanyalah dalih saja. Dibalik alasan yang bersifat teknis ini, sebenarnya hal itu dilakukan untuk sekedar membagi-bagi proyek kepada para elite daerah, baik eksekutif maupun legislatif (baik langsung atau melalui kroninya). Proyek-proyek yang nilainya besar terpaksa di pecah-pecah pakatnya menjadi proyek-proyek kecil supaya para elite daerah tersebut mendapat bagian. Praktek inilah yang melahirkan terjadinya KKN kolektif.

Disamping terjadinya persoalan KKN seperti itu, persoalan lain yang terjadi menyangkut pelaksanaan proyek setelah otda adalah adanya kebijakan pemda untuk memungut sebesar 4%-10% dari nilai proyek. Kebijakan demikian tidak saja memberatkan pengusaha, melainkan juga bertentangan dengan ketentuan dari Menteri Keuangan yang melarang pemotongan dana pembangunan kecuali untuk pajak.

IV. KECENDERUNGAN KE DEPAN

Pelaksanaan otonomi daerah (otda) selama tahun 2001 dapat disebut sebagai periode transisi. Oleh karenanya apapun yang terjadi selama tahun tersebut belum dapat dikatakan sebagai bentuk dari pelaksanaan otonomi daerah yang sebenarnya. Banyak hal yang sedang dan mungkin akan berubah baik karena faktor eksternal maupun internal. Meskipun demikian, dengan melihat praktek pelaksanaan otda yang terjadi di Kabupaten Lobar dalam tahun 2001, setidaknya hal itu dapat dijadikan pelajaran kemana sebenarnya kecenderungan arah pelaksanaan otda di masa depan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah. Penerapan kebijakan otda cenderung diterjemahkan secara parsial, sehingga mengalami penyempitan makna. Dalam aspek penyusunan perencanaan pembangunan daerah, misalnya, pemerintah kabupaten merasa tidak perlu lagi memperhatikan kebijakan yang digariskan oleh propinsi. Di satu pihak, hal

ini dapat dipahami atas interpretasi terhadap tidak adanya hubungan hierarki antara kabupaten dengan propinsi. Tetapi di lain pihak, jika kondisi demikian terus berlangsung maka pola pembangunan daerah akan bersifat lokal. Salah satu implikasi yang dapat ditimbulkannya adalah upaya pembangunan yang dilakukan oleh suatu daerah menjadi tidak efisien karena mungkin tidak memenuhi kriteria “*economic of scale*”. Selain menghilangkan aspek sinergi antar daerah, pola pembangunan yang dilaksanakan secara terpisah justru dapat menjadi sumber pemicu konflik antar daerah.

Di bidang penataan struktur organisasi pemerintahan dan kepegawaian, ada dua fenomena menarik yang perlu dicermati. Pertama, di pemerintahan propinsi, struktur organisasi yang dibentuk terpaksa dibuat gemuk untuk menampung jumlah pegawai yang sangat banyak. Persoalannya, sekarang pemprop tidak lagi mempunyai kewenangan teknis operasional dalam urusan pemerintahan, khususnya dalam penyediaan pelayanan publik, karena itu organisasi yang baru itu cenderung akan menciptakan “gangguan terselubung”. Ke dua, di kabupaten, kewenangan yang bertambah kurang diimbangi dengan penyediaan kemampuan personil yang memadai secara teknis. Hal ini tidak perlu terjadi seandainya pemkab mau menerima transfer pegawai dari propinsi yang secara teknis rata-rata mempunyai kapasitas relatif lebih baik dibandingkan dengan pegawai kabupaten/kota. Sikap demikian merupakan cerminan usaha protektif pemkab yang cenderung mau memberikan jabatan kepada pegawai kabupaten sendiri dan atau yang berstatus putra daerah. Dalam batas tertentu, sikap itu dapat dipahami sebagai bentuk euforia otda dan atau merebut kembali kesempatan yang dulu pernah “terampas”. Hanya sayangnya, hal ini dilakukan dengan cenderung melanggar rambu-rambu kepegawaian yang ada, sehingga lembaga-lembaga publik dijabat oleh orang yang kurang kapabel. Jika persoalan ini tidak segera dibenahi, maka di masa depan hal ini dapat menjadi salah satu faktor yang menghambat peningkatan pelayanan publik.

Di bidang keuangan, gejala yang muncul adalah pemda lebih memprioritaskan pemenuhan belanja kebutuhan aparat pemerintah. Alokasi belanja untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat sepertinya kurang mendapat prioritas. Salah satu indikasinya pada uraian sebelumnya menyatakan bahwa alokasi belanja rutin (untuk pemenuhan kebutuhan birokrasi) terus meningkat, yakni dari 60,4% (TA 2000) menjadi 66,1% (TA 2001) dan untuk TA 2002 ditargetkan sebesar 77,3%. Secara langsung hal ini mengakibatkan proporsi alokasi belanja pembangunan menjadi makin berkurang. Dengan jumlah dana yang makin menurun inipun sebenarnya tidak sepenuhnya untuk kepentingan masyarakat. Data pada Tabel Lampiran 5.4. menunjukkan bahwa dari total alokasi pembangunan sebesar Rp52,7 milyar (TA 2001), 28,4% (Rp15,0 milyar) di antaranya masih juga diperuntukkan bagi kepentingan birokrasi (Sektor Aparat Pemerintah dan Pengawasan²⁰). Pada tahun yang sama, alokasi belanja pembangunan untuk Sektor Pendidikan dan Kebudayaan, Bahasa, Kepercayaan serta Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial Peranan Wanita, Anak dan Remaja, masing-masing hanya sebesar Rp5,1 milyar dan Rp4,5 milyar. Pada Tahun 2002, jumlah alokasi belanja untuk sektor ini ditargetkan menyerap dana pembangunan sebesar 15%. Jika gejala demikian terus berlangsung maka agenda untuk kepentingan rakyat kemungkinannya akan terabaikan.

²⁰ Belanja Pembangunan untuk sektor tersebut dialokasikan antara lain untuk: pembangunan kantor bupati, pengadaan sarana penunjang mobilitas (mobil dinas), dan pembuatan garasi kendaraan sekretariat DPRD.

Kualitas Pelayanan Publik. Salah satu tujuan pelaksanaan otda untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas penyediaan pelayanan publik belum dapat diwujudkan. Kasus yang terjadi di Kabupaten Lobar mengindikasikan bahwa sejak otda dilaksanakan, aspek-aspek yang berkaitan dengan pelayanan publik justru menunjukkan gejala yang memburuk. Untuk memahami mengapa hal ini terjadi, persoalannya memang bisa dialamatkan kepada proses implementasi otda yang masih dalam tahap transisi. Alasan semacam ini sebenarnya kurang relevan, karena perubahan-perubahan (administratif) yang terjadi di pemerintahan seharusnya tidak perlu mengorbankan kepentingan publik. Untuk jangka pendek hal itu mungkin masih bisa dibenarkan. Tetapi untuk tahun-tahun berikutnya, setelah aspek penataan pemerintahan selesai, pemda sudah seharusnya memfokuskan diri pada upaya mencapai tujuan berupa perbaikan pelayanan publik.

IPM dan kualitas SDM yang masih rendah di Propinsi NTB umumnya dan Kabupaten Lobar khususnya, membutuhkan upaya besar dan bersifat segera. Prioritas untuk menuntaskan masalah ini memang telah diakomodir secara verbal dalam visi dan misi yang tertuang dalam beberapa naskah tentang pembangunan daerah, seperti Poldas, Properda, dan Renstra. Menurut dokumen-dokumen ini, sektor pendidikan dan kesehatan mendapatkan prioritas sebagai basis untuk meningkatkan IPM dan SDM. Dalam penjabaran operasionalnya, hal ini tercermin dalam alokasi belanja pembangunan yang diperutukkan bagi kedua sektor tersebut. Meskipun secara proporsional (terhadap APBD) jumlahnya masih relatif kecil, namun tetap menunjukkan adanya kecenderungan meningkat. Pada TA 2001, alokasi belanja pembangunan untuk Sektor Pendidikan dan Kebudayaan, Bahasa, Kepercayaan serta Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial Peranan Wanita, Anak dan Remaja masing-masing sebesar 2,3% dan 2,0% (terhadap total APBD), meningkat menjadi 2,4% dan 2,5% pada TA 2002. Dengan adanya kecenderungan ini, dan dengan catatan bahwa dana yang tersedia benar-benar diperuntukkan bagi prioritas kebutuhan yang mendasar dan strategis, maka ada peluang untuk mengharapkan kualitas pelayanan di kedua sektor ini makin membaik. Jika kondisi demikian tercipta, harapan untuk melihat peningkatan IPM dan SDM di masa depan juga menjadi terbuka. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan otda dapat memberikan kontribusinya secara nyata terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat.

Kemungkinan terjadinya perubahan positif terhadap sektor pelayanan publik seperti itu nampaknya tidak diimbangi dengan kecenderungan yang sama dalam aspek-aspek pemerintahan lainnya. Persoalan KKN, misalnya, mempunyai kecenderungan makin memburuk. Salah satu faktor yang memperkuat terjadinya kecenderungan demikian adalah karena dalam praktek pemerintahan daerah sehari-hari, lembaga legislatif mempunyai superioritas dibandingkan dengan lembaga eksekutif. Secara konseptual sebenarnya tidak ada yang salah dalam hal ini. Selain sebagai lembaga yang berperan sebagai pengontrol, legislatif adalah juga merupakan cerminan kedaulatan rakyat. Segala hal yang diputuskan oleh DPRD seharusnya merupakan cerminan dari kehendak rakyat, dan pihak eksekutif bertindak sebagai pelaksana dari kehendak rakyat tersebut. Namun sayangnya, konsep bernegara dari, oleh, dan untuk rakyat ini masih sekedar wacana saja, belum terimplementasikan dalam kehidupan nyata. Dalam kenyataan yang berkembang adalah praktek bernegara dan atau berpemerintahan berdasarkan prinsip dari, oleh, dan untuk (kepentingan) kelompok elite (daerah). Jika kondisi demikian terus berlangsung, maka pernyataan seorang

responden bahwa “otonomi daerah justru menyuburkan terjadinya KKN” tidak dapat dianggap sebagai sekedar sinyalemen semata.

V. KESIMPULAN

Pelaksanaan Otonomi Daerah. Semangat daerah untuk mandiri cenderung mengesampingkan koordinasi dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Perencanaan yang disusun oleh pemerintah kabupaten dalam bentuk Renstra tidak mengacu Propeda yang disusun oleh pemerintah propinsi sebagai rujukan pembangunan regional. Dalam prakteknya kondisi demikian dapat menyebabkan pola pembangunan daerah menjadi tidak mempunyai sinergi satu sama lain, dan bahkan dapat menyebabkan sistematika pembangunan regional menjadi tidak terarah.

Struktur kelembagaan dan jumlah pegawai pemerintah propinsi yang gemuk, tidak sepadan dengan aspek operasional kewenangan yang dimilikinya. Hal ini dapat menyebabkan terbentuknya sistem pemerintahan daerah yang tidak efektif dan tidak efisien. Sementara itu pemerintah kabupaten yang mempunyai kewenangan makin luas ternyata kurang didukung oleh personil yang profesional dan kompeten sesuai dengan bidang tugas yang diembannya. Salah satu faktor penyebab adalah adanya sikap penolakan terhadap transfer pegawai propinsi. Pemerintah kabupaten yang bersikap protektif dengan memprioritaskan pengangkatan pejabat yang berasal dari pegawai kabupaten sendiri dan atau yang berstatus putra daerah merupakan salah satu bias pelaksanaan otonomi daerah. Di bidang keuangan, makin membesarnya dana yang dikelola oleh pemerintah daerah ternyata ada kecenderungan dibelanjakan untuk kepentingan para elite daerah.

Pelayanan Publik. Idealisme yang menyertai kebijakan otonomi daerah dalam praktek masih sulit dilaksanakan. Pelayanan publik yang diharapkan dapat makin membaik justru menunjukkan kecenderungan sebaliknya. Di sektor pelayanan penyediaan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, kualitas prasarana dan sarana yang ada cenderung makin menurun. Masalahnya tidak semata-mata terletak pada persolan ketersediaan dana, melainkan juga disebabkan oleh tiadanya perubahan paradigma aparat pemerintah dalam menjalankan otonomi daerah. Mekanisme sistem pemerintahan yang telah berubah tidak diikuti oleh perubahan perilaku pejabat publik. Kondisi demikian memperkuat dugaan bahwa aparat pemerintah daerah pada umumnya memang lebih menempatkan diri sebagai “penguasa”, dan bukan sebagai aparat yang siap melayani masyarakat.

Adanya sikap tersebut juga makin mempersulit terwujudnya pemerintahan yang bersih (dari KKN). Selain itu, praktek penyelenggaraan pemerintahan yang berlaku saat ini justru memberikan ruang yang cukup longgar bagi berlangsungnya KKN. Urusan berpemerintahan dan bernegara teredusir menjadi urusan segelintir elite daerah. Praktek KKN (kolektif) yang ditengarai makin marak merupakan salah satu konsekwensi dari hilangnya kewibawaan pemerintah atasan dan atau lemahnya institusi pengawas. Otonomi daerah yang berarti kewenangan mengurus pemerintahan daerah sendiri mengalami bias yang cenderung menjadi kewenangan mengurus kepentingan kelompok elite daerah sendiri.

DAFTAR BACAAN

- Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa, Pemkab Lobar.
"Profil Desa Kediri 2001". Kediri, Oktober 2001.
- Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa, Pemkab Lobar.
"Profil Desa Banyumulek 2001". Banyumulek, Oktober 2001.
- Badan Pusat Statistik (BPS).
Statistik Indonesia 1999. Jakarta, Juni 2000.
- BPS Kabupaten Lombok Barat.
Kabupaten Lombok Barat Dalam Angka 2000. Mataram, Juni 2001.
- BPS Kabupaten Lombok Barat.
Kecamatan Kediri Dalam Angka 2000. Mataram, Desember 2001.
- BPS Propinsi Nusa Tenggara Barat.
Propinsi Nusa Tenggara Barat Dalam Angka 2000. Mataram, Juni 2001.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 131, 2001 tentang "Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2002."
- Lembaga Penelitian SMERU.
"Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten di Sumatera Utara". Jakarta, April 2001.
- "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Magetan, Jawa Timur". Jakarta, Juli 2001.
- "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Kudus, Jawa Tengah". Jakarta, Juli 2001.
- "Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten di Sulawesi Utara dan Gorontalo". Jakarta, Juli 2001.
- "Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur". Jakarta, Januari 2002.
- Lombok Post*. Mataram, April 2002.
- Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Barat.
"Rancangan Program Pembangunan Daerah (Propeda) Tahun 2000 – 2004." Kupang, 2001.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 84, 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 99, 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 110, 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 56, 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU).

“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Sukabumi, Jawa Barat.” Jakarta, Juni 2000.

“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat.” Jakarta, Juli 2000.

“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Solok, Sumatera Barat.” Jakarta, Agustus 2000.

“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan.” Jakarta, September 2000.

“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat.” Jakarta, Oktober 2000.

UU Republik Indonesia No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintahan Daerah.”

UU Republik Indonesia No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.”

UU Republik Indonesia No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia No. 18 tahun 1997 tentang “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.”

LAMPIRAN I

Kerangka Kajian

Gambar 1 adalah kerangka kajian yang menjadi dasar pengembangan instrumen pengumpulan informasi dan arah analisisnya. Pada kajian ini ada tiga hal yang menjadi fokus pengamatan, yaitu kebijakan legal-formal pemda, perilaku aparat pemda, dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat.

□ Lingkungan Kerja Pemda

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah telah mengubah berbagai hal yang terkait dengan kondisi internal organisasi pemda, seperti kebijakan tentang kewenangan, organisasi dan tata kerjanya, personil, pembiayaan, dan perlengkapan. Kajian ini ingin melihat sejauh mana semua perubahan itu mendukung ke arah perbaikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

□ Pelayanan kepada Masyarakat

Sektor pelayanan yang menjadi objek utama pengamatan adalah pendidikan, kesehatan dan ke-PU-an. Selain karena ketiga sektor ini bersifat strategis dan mencakup hajat hidup masyarakat banyak, pemilihannya didasarkan pula pada pengalaman empirik bahwa anggaran yang dialokasikan untuk sektor ini mempunyai dampak yang bersifat langsung terhadap kesejahteraan masyarakat. Selain ketiga sektor itu objek kajian pada setiap daerah sampel dapat ditambah dengan sektor lain yang relevan, misalnya sektor pertanian untuk Kabupaten Karo, sektor kehutanan untuk Kabupaten Sanggau.

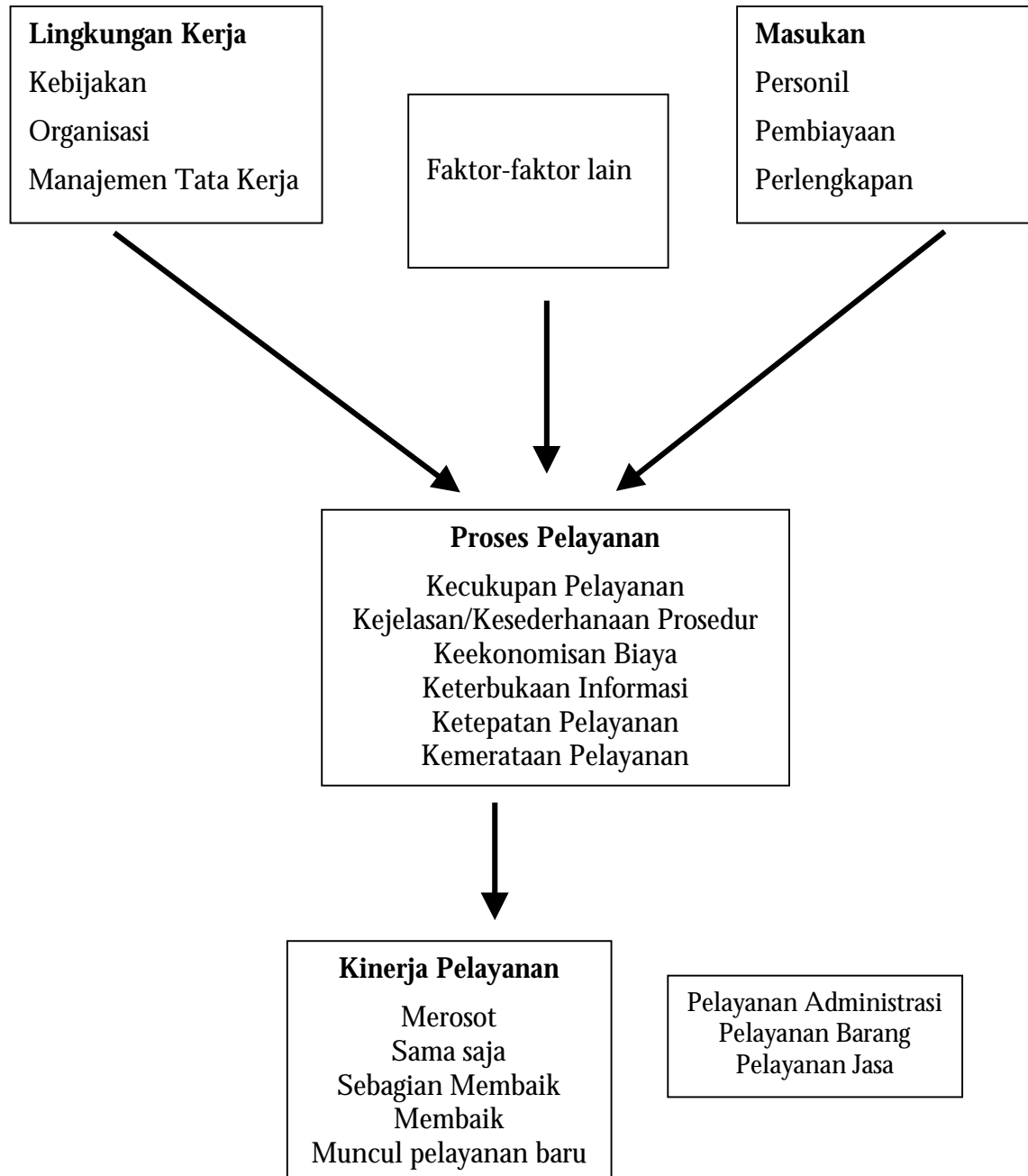
□ Partisipasi Masyarakat

Kondisi aparatur pemerintah sekarang secara umum disebut (oleh Presiden Megawati Soekarnoputri) sebagai “keranjang sampah”. Oleh karenanya upaya untuk mengubahnya menjadi pemerintahan yang lebih berkemampuan dan bersih, sesuai dengan tuntutan rasa keadilan dan kepatutan masyarakat, bukanlah persoalan mudah. Kompleksitas permasalahannya sudah berkembang sedemikian rupa sehingga proses pemecahannya membutuhkan waktu lama. Dengan beralihnya sistem pemerintahan menjadi lebih terdesentralisasi, dan didukung oleh era keterbukaan dan demokrasi, terdapat harapan bagi terbentuknya praktek pemerintahan yang lebih berkemampuan dan bersih. Harapan ini dapat terealisasi kalau ada dukungan berupa langkah-langkah nyata kearah modernisasi atau penguatan berbagai institusi kelompok masyarakat, seperti partai politik, LSM, Pers, asosiasi pengusaha, organisasi adat, organisasi pemuda, dan lain-lain.

Sehubungan dengan itu, salah satu aspek yang dapat dijadikan indikasi khusus untuk melihat perubahan praktek pemerintahan adalah melalui pengamatan terhadap pelaksanaan program/proyek yang terkait dengan ke-PU-an. Sektor ini dipilih karena sebagian besar belanja pembangunan di daerah, termasuk untuk sektor pendidikan dan kesehatan, biasanya dialokasikan melalui sektor ke-PU-an. Kajian ini ingin melihat keikutsertaan berbagai kelompok masyarakat dalam seluruh proses kegiatan program/proyek mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Dari sisi lain kajian ini

ingin melihat sejauh mana kegiatan pemerintah dilakukan secara terbuka, berkeadilan, dan akuntabel dihadapan berbagai kelompok masyarakat.

Gambar 1. Kerangka Kajian Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Terhadap Kinerja Pelayanan Pemerintah



Dari Pedoman Wawancara Menuju Instrumen Survei. Pedoman wawancara akan dikembangkan menjadi instrumen pengumpulan informasi sesuai dengan kerangka dasar kajian (lihat Gambar 1). Pengembangan instrumen yang dimaksud dilakukan melalui tiga kali kunjungan lapangan (lihat Tabel 2). Setelah tersusun instrumen (final) pengumpulan data, maka pada bulan Oktober sampai Desember 2002 akan dilakukan survei serentak di setiap daerah sampel yang tanggungjawab pelaksanaannya akan diserahkan kepada para peneliti regional (lihat Tabel 2) dengan pengawasan peneliti SMERU.

Tabel Lampiran 1.1. Jadwal Kerja Tim Desentralisasi dan Pemerintahan Lokal, 2002

Kabupaten/Kota Sampel	Apr	Mei	Jun	Jul	Ags	Sep	Okt	Nov	Des
1. Lombok Barat, NTB									
2. Bandar Lampung , LAMPUNG									
3. Ponorogo, JATIM									
4. Sumba Timur, NTT									
5. Minahasa, SULUT									
6. Soppeng, SULSEL									
7. Banjarmasin , KALSEL									
8. Sanggau, KALBAR									
9. Kudus, JATENG									
10. Sukabumi , JABAR									
11. Solok, SUMBAR									
12. Karo, SUMUT									

Keterangan: Cetak *miring* adalah kota.

LAMPIRAN 2

Jenis dan Jumlah Sarana Pendidikan dan Kesehatan di Kabupaten Lobar

Tabel Lampiran 2.1. Jumlah sarana pendidikan di Kabupaten Lobar-NTB, 2000/2001

Uraian	Propinsi NTB	Kabupaten Lobar	Kecamatan Kediri	Desa Kediri	Desa Banyumulek
Jumlah sekolah/kelas:					
- SD	2.872/16.106	439/2.508	46/297	7/42	7/35
- SLTP	269/ 2.513	36/2.513	4/ -	1/-	1/-
- SMU & SMK	161/ 1.472	18/ 119	3/ -	-/-	-/-
Jumlah Guru:					
-SD	22.302	3.337	372	55	59
-SLTP	7.054	895	125	31	33
- SMU & SMK	4.989	549	108	-	-

Sumber: -Kanwil Depdiknas Propinsi NTB, 2001, Data dan Informasi TK, SD, SLB/SDLB, SLTP, SMU/SMK Propinsi NTB.

-NTB Dalam Angka, 2000; Kabupaten Lombok Barat Dalam Angka, 2000;

Kecamatan Kediri Dalam Angka, 2000; Profil Desa Kediri dan Desa Banyumulek, 2001.

Tabel Lampiran 2.2. Jumlah sarana kesehatan di Kabupaten Lobar-NTB, tahun 2000

Uraian	Propinsi NTB	Kabupaten Lobar	Kecamatan Kediri	Desa Kediri	Desa Banyumulek
Sarana kesehatan:					
-Rumah Sakit Umum	6	-	-	-	-
-Rumah Sakit Khusus	5	-	-	-	-
-Puskesmas	118	17	2	1	-
-Puskesmas Pembantu	435	73	8	1	2
-Posyandu	t.a.d	669	73	9	11
Tenaga kesehatan:					
-Dokter Umum	251	25	5	3	-
-Dokter Ahli	59	-	-	-	-
-Dokter Gigi	74	15	1	-	-
-Paramedis	3.892	515	45	17	2
-Lainnya (diluar non-paramedis)	114	-	-	-	-

Sumber: NTB Dalam Angka, 2000; Kabupaten Lombok Barat Dalam Angka, 2000;

Kecamatan Kediri Dalam Angka, 2000; Profil Desa Kediri dan Desa Banyumulek, 2001.

LAMPIRAN 3

Misi dan Program Pembangunan Kabupaten Lobar, 2001-2005

Misi	Program (beberapa contoh)
1. Menegakkan supremasi hukum untuk menciptakan stabilitas sosial, politik, ekonomi dan kamtibmas yang mantap.	<ol style="list-style-type: none">1. Intensifikasi forum silaturahmi.2. Pemberdayaan dan peningkatan hubungan parpol dan antar umat beragama.3. Pemberdayaan organisasi keamanan lingkungan.4. Pembinaan dan pengendalian keselamatan dan kesehatan kerja.5. Pemberdayaan kelompok komunikasi sosial.6. Pembinaan dan penertiban informasi.7. Pemilihan Umum 2004.8. Peningkatan kegiatan patroli/operasi penertiban.9. Penyuluhan peraturan dan perda.10. Perencanaan dan pembentukan hukum.
2. Meningkatkan pertumbuhan Ekonomi melalui pemberdayaan ekonomi kerakyatan.	<ol style="list-style-type: none">1. Pengembangan pariwisata.2. Pembangunan ekonomi berbasis kerakyatan.3. Pengembangan industri perdagangan dan sistem distribusi.4. Peningkatan kerjasama ekonomi antar daerah.5. Peningkatan ketahanan pangan.6. Pertanian rakyat terpadu.7. Diversifikasi pangan dan gizi.8. Pengembangan agribisnis.9. Peningkatan penerimaan PAD.10. Pemanfaatan sumberdaya kelautan.11. Pengembangan penanaman modal.12. Pengembangan usaha ekonomi golongan lemah.13. Kemitraan bagi pengembangan ekonomi.14. Penyediaan data statistik dan konstruksi.15. Pemasyarakatan dan pembudayaan koperasi dan kewirausahaan.
3. Meningkatkan pengelolaan lingkungan hidup yang efisien dan berkelanjutan.	<ol style="list-style-type: none">1. Pemantapan prakondisi pengelolaan hutan.2. Rehabilitasi lahan kritis.3. Pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi dan pantai.4. Pembinaan dan pengelolaan lingkungan hidup.5. Pembangunan pertambangan rakyat.6. Penataan ruang.7. Pemberdayaan Persatuan Petani Pemakai Air (P3A).
4. Meningkatkan kualitas SDM dan aparatur yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.	<ol style="list-style-type: none">1. Peningkatan mutu tenaga kerja.2. Pembinaan pendidikan pra sekolah.3. Pembinaan sekolah luar biasa.4. Peningkatan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana pendidikan dasar dan menengah.5. Peningkatan mutu pendidikan.6. Peningkatan pengelolaan sekolah.7. Pembinaan pendidikan tinggi.

Misi	Program (beberapa contoh)
4. Meningkatkan kualitas SDM dan aparatur yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.	<ul style="list-style-type: none"> 8. Pembinaan dan pengembangan pendidikan luar sekolah. 9. Pembinaan pemuda dan olahraga. 10. Pembinaan dan pembangunan kesenian. 11. Pembinaan kebahasaan, kesusasteraan dan perpustakaan. 12. Peningkatan mutu pelayanan kesehatan. 13. Pencegahan dan pemberantasan penyakit. 14. Pengembangan asuransi kesehatan dan jaminan pemeliharaan kesehatan.
5. Meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat di segala aspek pembangunan.	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pemberdayaan desa miskin dan keluarga miskin melalui peningkatan SDM. 2. Pendayagunaan institusi perdesaan. 3. Penyediaan dana pembangunan desa. 4. Pemberdayaan kelompok usaha ekonomi masyarakat. 5. Pembangunan perumahan dan desa secara terpadu. 6. Pembinaan kesejahteraan sosial.
6. Meningkatkan pelayanan masyarakat di segala bidang.	<ul style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan koordinasi dan konsultasi. 2. Penyediaan informasi perencanaan. 3. Rehabilitasi dan pemeliharaan jalan dan jembatan. 4. Pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi. 5. Penataan bangunan. 6. Pembinaan jasa pos dan telekomunikasi. 7. Peningkatan mutu pelayanan administrasi. 8. Pemberian pelayanan prima. 9. Komputerisasi pelayanan. 10. Penyediaan data statistik. 11. Pelayanan terpadu. 12. Pembinaan tertib administrasi perkantoran.
7. Meningkatkan pengamalan ajaran agama dalam kehidupan sehari-hari.	<ul style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan sarana kehidupan umat beragama. 2. Pembinaan para penyuluh agama. 3. Pengoptimalkan peran lembaga keagamaan. 4. Penyebaran khotbah dan pesan keagamaan kepada masyarakat. 5. Pembentukan forum komunikasi umat beragama. 6. Mengaktifkan koordinasi lembaga keagamaan (MUI, PHDI, WALUBI, PGI, DGI). 7. Peningkatan pelayanan ibadah haji. 8. Pembinaan pendidikan agama di tingkat dasar (MI dan MTs). 9. Pembinaan pondok pesantren.

Sumber: Rencana Strategik (Renstra) Pembangunan Daerah Kabupaten Lobar, 2002-2005 (Perda Kabupaten Lobar No. 31, 2001)

LAMPIRAN 4

Struktur Organisasi Pemkab Lobar

Tabel Lampiran 4.1. Struktur Organisasi Badan dan Kantor Pemkab Lobar

Nama Badan dan Kantor	Jumlah Bidang	Jumlah Sub Bidang per-Bidang	Jumlah Seksi
1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	4	3-4	-
2. Badan Pengawas Daerah	5	4	-
3. Badan Penelitian Pengembangan dan Pendidikan Latihan	5	3-4	-
4. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa	5	4	-
5. Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat	5	4	-
6. Badan Penanaman Modal dan Pengendalian Lingkungan Hidup	4	2-4	-
7. Kantor Pengelola Data dan Sistem Informasi	-	-	3
8. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja	-	-	4
9. Kantor Informasi dan Komunikasi Daerah	-	-	5
10. Kantor Arsip Daerah dan Perpustakaan	-	-	3

Keterangan: - Setiap Badan dipimpin seorang Kepala Badan. Disamping Bagian/Sub Bagian, terdapat Sekretariat yang membawahi 3-4 Sub Bagian, serta Kelompok Jabatan Fungsional.
 - Setiap Kantor dipimpin seorang Kepala Kantor dan dilengkapi Sub Bagian Tata Usaha, serta Kelompok Jabatan Fungsional.

Tabel Lampiran 4.2. Struktur Organisasi Dinas Pemkab Lobar

Nama Dinas	Jumlah Sub Dinas	Jumlah Seksi per Sub Dinas
1. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan	5	4
2. Dinas Kehutanan dan Perkebunan	5	4
3. Dinas Kelautan dan Perikanan	5	4
4. Dinas Pariwisata Seni dan Budaya	5	4
5. Dinas PU, Pemukiman, dan Prasarana Wilayah	5	4
6. Dinas Perhubungan	5	4
7. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	5	4
8. Dinas Kependudukan, Transmigrasi dan Tenaga Kerja	5	4
9. Dinas Perindustrian dan Perdagangan	5	4
10. Dinas Pertanahan	5	3
11. Dinas Sosial	4	3
12. Dinas Kesehatan Masyarakat	5	4
13. Dinas Koperasi	5	3-4
14. Dinas Pendapatan	4	3
15. Dinas Pertambangan	3	3-4

Keterangan: - Setiap Dinas Daerah dipimpin seorang Kepala Dinas yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Dinas. Di samping Sub Dinas, terdapat Bagian Tata Usaha yang membawahi 4 Sub Bagian, Unit Pelaksana Teknis (UPT), Cabang Dinas, serta Kelompok Jabatan Fungsional.
 - Bagian Tata Usaha di Dinas Sosial hanya membawahi 3 Sub Bagian.

LAMPIRAN 5

Struktur APBD Kabupaten Lobar

Tabel Lampiran 5.1. Perbedaan realisasi terhadap target penerimaan APBD Kabupaten Lobar, TA 1999/00-2002

No.	U r a i a n	Tahun Anggaran		
		1999/2000	2000	2001
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	0,0%	0,0%	0,0%
II.	Pendapatan Asli Daerah	2,4%	3,2%	7,3%
III.	Pendapatan dari Pemerintah yg lebih tinggi (Dana Perimbangan)	-5,7%	4,1%	2,0%
A.	Bagi hasil pajak	29,3%	53,4%	9,5%
B.	Bagi hasil bukan pajak	-3,2%	97,7%	51,1%
C.	Subsidi Daerah Otonom	-1,9%	-1,4%	-
D.	Bantuan Pembangunan	-13,9%	-0,5%	-
	Dana Alokasi Umum	-	-	0,0%
	Dana Alokasi Khusus	-	-	-19,3%
	Dana Darurat	-	-	0,0%
E.	Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah	-9,7%	-2,6%	15,7%
	Jumlah APBD (diluar Urusan Kas & Perhitungan)	-4,4%	3,8%	2,8%

Sumber : APBD Kabupaten Lobar, TA 1999/2000 – 2001.

Tabel Lampiran 5.2. Sumber Penerimaan APBD Kabupaten Lobar, TA 2000-2002
(Rp Juta)

No.	U r a i a n	TA 2000*)	TA 2001	Perubahan	TA 2002	Perubahan
		Realisasi	Realisasi	TA 00-01	Rencana	TA 01-02
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	5.505,2	9.766,9	77,4%	6.397,6	-34,5%
II.	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	11.727,7	18.361,0	56,6%	20.817,8	13,4%
	-% PAD terhadap APBD	9,5%	8,2%	-13,0%	8,7%	
A.	Pajak Daerah	8.015,3	13.097,2	63,4%	13.605,0	3,9%
	-% Pajak Daerah terhadap PAD	68,3%	71,3%	4,4%	65,4%	
B.	Retribusi Daerah	1.765,3	2.392,3	35,5%	4.017,8	67,9%
	-% Retribusi Daerah terhadap PAD	15,1%	13,0%	-13,4%	19,3%	
C.	Bagian Laba BUMD	933,3	595,5	-36,2%	885,0	48,6%
	-% Bagian Laba BUMD terhadap PAD	8,0%	3,2%	-59,2%	4,3%	
D.	Penerimaan Lain-lain	1.013,7	2.276,0	124,5%	2.310,0	1,5%
	-% Penerimaan Lain terhadap PAD	8,6%	12,4%	43,4%	11,1%	
III.	Pendapatan dari Pemerintah yg lebih tinggi (Dana Perimbangan)	106.561,4	186.255,8	74,8%	212.209,1	13,9%
A.	Bagi hasil pajak	9.362,2	10.414,8	11,2%	10.229,1	-1,8%
B.	Bagi hasil bukan pajak	3.908,6	8.448,7	116,2%	4.700,0	-44,4%
	Sub total (A+B)	13.270,8	18.863,5	42,1%	14.929,1	-20,9%
C.	Subsidi Daerah Otonom	60.587,1	-	-	-	-
D.	Bantuan Pembangunan	32.703,4	-	-	-	-
E.	Dana Alokasi Umum	-	165.094,7	-	197.280,0	19,5%
F.	Dana Alokasi Khusus	-	297,7	-	-	-
G.	Dana Darurat	-	2.000,0	-	-	-
	Sub Total (C s/d G)	93.290,5	167.392,4	79,4%	197.280,0	17,9%
H.	Lain-lain Pendapatan yang sah	274,5	8.881,5	3.135,1%	-	-100,0%
	Jumlah APBD (di luar UKP)	124.068,8	223.265,1	80,0%	239.424,5	7,2%
	Belanja Rutin	74.881,3	147.503,6	97,0%	185.061,9	25,5%
	-% Belanja Rutin terhadap APBD	60,4%	66,1%		77,3%	
	Belanja Pembangunan	36.163,9	52.729,3	45,8%	54.362,6	3,1%
	-% Belanja Pemb. terhadap APBD	29,1%	23,6%		22,7%	

Keterangan: *) TA 2000 disetarakan menjadi 1 tahun kalender.

Sumber : APBD Kabupaten Lobar, TA 2000-2002.

Tabel Lampiran 5.3. Alokasi Belanja Rutin DPRD Kabupaten Lobar, TA 2000-2002 (Rp. Juta)

Uraian	TA 2000*)	TA 2001	TA 2002
1. Uang representasi	247,3	673,9	678,8
2. Tunjangan Kesejahteraan	81,1	12,5	1.625,3
a. Kesehatan	-	-	217,6
b. Perumahan	-	-	252,0
c. Mobilitas	-	-	249,0
d. Bantuan Uang Duka	-	-	6,8
e. Uang Penghargaan:			
e.1. Akhir TA	-	-	225,0
e.2. Dukungan uang purna Bakti Tahap I	-	-	675,0
3. Uang paket	81,1	137,6	137,6
4. Biaya pemeliharaan kesehatan	83,1	101,3	-
5. Uang kehormatan ketua dan wakil ketua	45,4	-	-
6. Tunjangan Jabatan	-	265,4	77,9
7. Tunjangan Khusus	-	102,3	108,0
8. Tunjangan Perbaikan Penghasilan	-	248,0	248,0
9. Biaya Pakaian Dinas	61,5	110,3	166,5
10. Biaya Perjalanan Dinas	475,3	554,0	-
11. Biaya penunjang kegiatan DPRD	963,7	300,0	400,0
Total	2.038,4	2.505,3	3.442,1
Rata-rata per anggota	3,8	4,6	6,4
--Perubahan 2000/01, 2001/02		22,9%	37,4%
--Perubahan 2000/02			68,9%
PAD	11.727,7	18.361,0	20.817,8
--Proporsi Belanja Rutin terhadap PAD	17,4%	13,6%	16,5%
Sekretariat Dewan	1.068,0	2.576,5	4.710,4
--Perubahan 2000/01, 2001/02		141,0%	83,0%
--Perubahan 2000/02			341,0%

Keterangan: *) TA 2000 disetarakan menjadi satu tahun anggaran.

Sumber : APBD Kabupaten Lobar, TA 2000-2002.

**Tabel Lampiran 5.4. Alokasi Belanja Pembangunan Sektor Terpilih,
TA 2000-2002 (Rp Juta)**

Uraian	2000	2001	2002
Jumlah APBD (di luar UKP)	124.068,8	223.265,1	239.424,5
Belanja rutin	74.881,3	147.503,6	185.061,9
-% terhadap APBD	60,4%	66,1%	77,3%
Belanja pembangunan murni	36.163,9	52.729,3	54.362,6
-% terhadap APBD	29,1%	23,6%	22,7%
Sektor Pendidikan dan Kebudayaan, Bahasa, Kepercayaan	3.573,9	5.072,0	5.857,7
-% terhadap APBD	2,9%	2,3%	2,4%
-% terhadap Belanja Pembangunan	9,9%	9,6%	10,8%
Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	1.687,6	4.534,6	5.937,7
-% terhadap APBD	1,4%	2,0%	2,5%
-% terhadap Belanja Pembangunan	4,7%	8,6%	10,9%
Sektor Transportasi	10.036,3	9.275,1	8.855,9
-% terhadap APBD	8,1%	4,2%	3,7%
-% terhadap Belanja Pembangunan	27,8%	17,6%	16,3%
Sektor Aparat Pemerintahan dan Pengawasan	2.962,2	14.983,0	8.142,0
-% terhadap APBD	2,4%	6,7%	3,4%
-% terhadap Belanja Pembangunan	8,2%	28,4%	15,0%