

TANTANGAN PEMBANGUNAN DI NUSA TENGGARA TIMUR DEVELOPMENT CHALLENGES IN EAST NUSA TENGGARA



Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu daerah termiskin di Indonesia. Kemiskinan dan keteringgalan di provinsi yang berbatasan langsung dengan Timor Leste dan Australia ini telah lama menjadi perhatian banyak pihak. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah NTT, serta berbagai lembaga donor dan lembaga swadaya masyarakat lokal maupun internasional telah melakukan upaya-upaya untuk membangun dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat NTT. Namun, perekonomian dan kesejahteraan masyarakat NTT masih tertinggal dibandingkan rata-rata nasional. (Bersambung ke hal 4)

The Province of East Nusa Tenggara (NTT) is one of the poorest regions in Indonesia. Poverty and deprivation in the province that borders directly with Timor Leste and Australia have long been the attention of many parties. The central government and regional governments of NTT, as well as various donor institutions and local and international NGOs, have undertaken efforts to develop and improve the welfare of the people of NTT. Still, the economy and welfare of the people of NTT lag compared with the national average. (Continued to page 4)

DARI EDITOR	2
HALO SMERU	3
FOKUS KAJIAN	4
Tantangan Pembangunan di Nusa Tenggara Timur	
DATA BERKATA	11
Kapasitas Keuangan Daerah Provinsi NTT dan Lima Kabupaten/Kota di Timor Barat	
DARI LAPANGAN	18
- Perkembangan Regulasi Dunia Usaha di NTT	
- Pelayanan Keuangan Mikro bagi Masyarakat Miskin di NTT: Masalah dan Solusinya	
- Praktik Tradisi <i>Belis</i> dalam Masyarakat NTT	
OPINI	29
- Perspektif Pembangunan di NTT	
- Pendidikan di NTT: Potret Tantangan dan Arah Solusinya	
KABAR DARI LSM	37
Masalah Kesehatan dan Gizi di Nusa Tenggara Timur: Pelajaran dari Kabupaten Timor Tengah Utara	

FROM THE EDITOR	2
DEAR SMERU	3
FOCUS ON	4
<i>Development Challenges in East Nusa Tenggara</i>	
AND THE DATA SAYS	11
<i>Regional Budget Capacities of the NTT Province and Five Kabupaten/Kota in West Timor</i>	
FROM THE FIELD	18
- <i>The Development of Business Regulations in NTT</i>	
- <i>Microfinance Services in NTT for the Poor: Problems and Their Solutions</i>	
- <i>The Practice of Belis Tradition in NTT Society</i>	
OPINION	29
- <i>Perspectives on Development in NTT</i>	
- <i>Education in NTT: A Snapshot of the Challenges and Their Solutions</i>	
NEWS FROM NGOS	37
<i>Health and Nutritional Problems in East Nusa Tenggara: Lessons from Kabupaten Timor Tengah Utara</i>	

Pembaca yang Budiman,

Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu provinsi termiskin di Indonesia. Tingkat kemiskinan di propinsi ini lebih tinggi dari rata-rata tingkat kemiskinan nasional. Data BPS 2004 menyebutkan bahwa jumlah penduduk miskin Indonesia mencapai 17%, sementara jumlah penduduk miskin di NTT adalah 28%.

Sejak beberapa tahun terakhir ini, SMERU aktif melakukan berbagai studi mengenai Nusa Tenggara Timur (NTT), misalnya keuangan mikro di NTT (2004), keluar dari kemiskinan di NTT (2006), dan yang terbaru, studi awal tentang iklim usaha NTT (2006). Newsletter SMERU edisi ke-20 menyajikan hasil studi di atas dengan sejumlah aneka topik, seperti perkembangan kebijakan mengenai dunia usaha di NTT, kapasitas keuangan daerah provinsi NTT, dan praktik budaya *belis*. Dengan demikian, edisi ini menyoroti beberapa faktor yang saling terkait yang menyumbang kepada kompleksitas persoalan kemiskinan di wilayah NTT.

Tinjauan menarik tentang perspektif pembangunan di NTT yang ditulis antropolog James J. Fox dari Universitas Nasional Australia mengisyaratkan perlunya kerangka analisis yang komprehensif dalam mengkaji masalah kemiskinan di NTT. Sementara itu, dampak budaya patriarkat terhadap relasi gender dan kualitas kesehatan perempuan, yang disoroti Tonny S. Bengu dan Caecilia Sadipun dari Program PENA Care International Indonesia, menyajikan dimensi lain dari kompleksitas kemiskinan NTT. Penulis tamu lainnya, Darmaningtyas, seorang pengamat pendidikan, menyingkapkan tantangan yang dihadapi sektor pendidikan dan alternatif solusi untuk membantu menurunkan tingkat kemiskinan di NTT.

Akhirnya, kami ingin memberi gambaran analitis dan rekomendasi berkaitan dengan tantangan pembangunan di NTT. Dalam konteks ini, sebagaimana disebutkan dalam rubrik "Focus On", yang perlu ditekankan adalah pentingnya melibatkan berbagai pihak, khususnya masyarakat NTT sendiri, dalam mengatasi permasalahan kemiskinan di NTT.

Selamat membaca.

Liza Hadiz
Editor

Dear Readers,

Nusa Tenggara Timur (NTT) is one of the poorest provinces in Indonesia. The poverty rate in this province is higher than that of the national average. Statistics Indonesia (2004) indicates that the proportion of the poor population in Indonesia is 17%, while the proportion of the poor in NTT is 28%.

For the last couple of years, SMERU has been actively conducting various studies on East Nusa Tenggara (NTT), such as the study on microfinance in NTT (2004), moving out of poverty in NTT (2006), and the latest, a preliminary study on the business environment in NTT (2006). The SMERU Newsletter No. 20 presents the results of these studies in a number of different topics, such as the development of business regulations in NTT, the local government's financial capacity, and the practice of the *belis* tradition. Therefore, this edition highlights a number of inter-related factors that contribute to the complexities of poverty problems in NTT.

An interesting observation regarding the perspectives on development in NTT written by anthropologist James J. Fox from the Australian National University indicates the need for a comprehensive analytical framework in analyzing poverty in NTT. Meanwhile, the impact of patriarchal culture on gender relations and the quality of women's health, brought to light by Tonny S. Bengu dan Caecilia Sadipun from the PENA Program of Care International Indonesia, presents a different dimension of the complexities of poverty in NTT. Another guest writer, Darmaningtyas, an education observer, discusses the challenges faced by the educational sector and their solutions to help reduce poverty in NTT.

Finally, we would like to offer an analytical account and recommendations in relation to the challenges faced in developing NTT. In this context, as stated in the "Focus On" column, what needs to be emphasized is the importance of involving various parties, especially the people of NTT themselves, in resolving poverty issues in NTT.

We hope you enjoy this edition.

Liza Hadiz
Editor

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

Melihat tantangan yang dihadapi masyarakat Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, perbaikan sektor sosial, pengembangan demokrasi, dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, maka kajian independen sebagaimana yang dilakukan oleh SMERU selama ini terus dibutuhkan.

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

With the challenges facing Indonesian society in poverty reduction, social protection, improvement in social sector, development in democratization processes, the implementation of decentralization and regional autonomy, there continues to be a pressing need for independent studies of the kind that SMERU has been providing.

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

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

The SMERU RESEARCH INSTITUTE
Jl. Pandeglang No. 30 Menteng, Jakarta 10310 Indonesia
Phone: 6221-3193 6336; Fax: 6221-3193 0850
e-mail: smeru@smeru.or.id; website: www.smeru.or.id

DEWAN REDAKSI/EDITORIAL BOARD:

Sudarno Sumarto, Asep Suryahadi, Syaikh Usman, Sri Kusumastuti Rahayu, Nuning Akhmadi, Widjajanti I. Suharyo

REDAKSI/EDITORIAL STAFF: Editor: Liza Hadiz; Assistant Editor: R. Justin Sodo, Budhi Adrianto; English Translator: Chris Stewart

Desain Grafis/Graphic Designer: Novita Maizir ■ Distribusi/Circulation: Mona Sintia

Halo Smeru,

Beberapa hari yang lalu, kami dari Friends of Indonesia NTB menerima kiriman Newsletter SMERU No.19, Jul-Sep/2006. Kami ucapkan terima kasih. Sebagai satu organisasi baru, kami jelas sangat terbantu dengan informasi serta berita yang ada di SMERU. Terutama kami akan dapat memperbanyak jaringan dan hubungan sehingga akan dapat memperkaya komunikasi kami. Mudah-mudahan selanjutnya kami akan banyak menerima masukan tentang pengembangan ekonomi dan sosial, pemberdayaan masyarakat, lingkungan, kesehatan, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi mikro masyarakat, serta perkembangan ekowisata, sesuai dengan bidang garapan Friends of Indonesia ke depan. Hal ini sangat bermanfaat bagi kami dan semoga komunikasi kita akan terus dapat ditingkatkan. Sekali lagi terima kasih kami sampaikan.

Wassalam,
Husni Thamrin
Friends of Indonesia
Senggigi, Mataram NTB



Dear Smeru,

A few days ago, Friends of Indonesia NTB has received the SMERU Newsletter No.19, Jul-Sep/2006. We would like to say thank you. As a new organization, of course we find the information and news contained in the newsletter very helpful for us. We will especially be able to expand our network and contacts so that it will improve our communication with other organizations. Hopefully, we will receive many inputs on economic and social development, community empowerment, environment, health, education, and people's microeconomic empowerment, and the development of ecotourism, which are in line with the work of Friends of Indonesia in the future. This information is very useful to us and I hope that we can enhance our communication. Once again, thank you.

Wassalam,
Husni Thamrin
Friends of Indonesia
Senggigi, Mataram NTB

PUBLIKASI YANG AKAN DATANG/FORTHCOMING PUBLICATIONS

KERTAS KERJA/WORKING PAPER *Reducing Unemployment in Indonesia: Results from a Growth-Employment Elasticity Model [Mengurangi Pengangguran di Indonesia: Hasil Model Elastisitas Pertumbuhan-Kesempatan Kerja] (Suryadarma et al)*
Dalam bahasa Inggris/Available in English

PUBLIKASI TERBARU/RECENT PUBLICATIONS

LAPORAN PENELITIAN/RESEARCH REPORT
Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi DKI Jakarta [A Rapid Appraisal of the Cash Transfer Program in Indonesia: The Case of Jakarta] (Hastuti et al)

Dalam bahasa Indonesia/Available in Indonesian

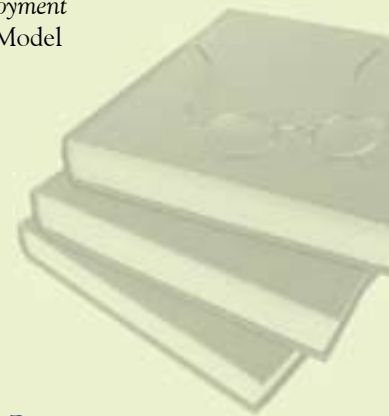
Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan Melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP)/Strengthening the Poverty Reduction Capacity of Local Governments through Participatory Poverty Assessment (Suharyo et al)

Dalam bahasa Indonesia dan Inggris/Available in Indonesian and English

LAPORAN LAPANGAN/FIELD REPORT

Sistem Pemantauan Kesejahteraan oleh Masyarakat (SPKM): Memverifikasi Sistem Penargetan Program Secara Tepat/Verifying the Accuracy of the Community Based Monitoring System in Targeting Poor Households (Akhmadi et al)

Dalam bahasa Indonesia dan Inggris/Available in Indonesian and English



TANTANGAN PEMBANGUNAN DI NUSA TENGGARA TIMUR

DEVELOPMENT CHALLENGES IN EAST NUSA TENGGARA



Dok. John Maxwell/ John Maxwell Doc.

Kemiskinan di Provinsi Nusa Tenggara Timur NTT merupakan permasalahan kompleks karena penghidupan masyarakat sangat dipengaruhi oleh kondisi alam yang berat dan sumber daya alam yang sangat terbatas. Kondisi geografis wilayah dan topografi daratan yang berbukit-bukit menyebabkan sulitnya transportasi antarwilayah. Di samping itu, iklim yang kering dan kondisi lahan yang sebagian besar kurang subur mengakibatkan NTT rentan terhadap bencana kekeringan dan kerawanan pangan. Ketertinggalan masyarakat tercermin pada rendahnya tingkat pendapatan, tingginya angka kemiskinan, dan rendahnya tingkat pendidikan, kesehatan, dan akses terhadap kondisi kehidupan yang layak. Tulisan ini selanjutnya akan menyoroti kondisi kemiskinan di NTT dan perkembangan pembangunan ekonominya secara umum.

Kondisi Kemiskinan di NTT

Data BPS (2004) menunjukkan bahwa rata-rata tingkat pendapatan masyarakat NTT kurang dari sepertiga rata-rata masyarakat Indonesia. Pada tahun 2004, diperkirakan rata-rata pendapatan masyarakat NTT adalah sekitar Rp2,9 juta per orang per tahun, sedangkan pendapatan masyarakat Indonesia hampir mencapai Rp9,5 juta per orang per tahun. Survei sosial-ekonomi nasional BPS memperkirakan bahwa pada 2004 sekitar 1,152 juta atau 27,86% penduduk NTT tergolong miskin, yaitu tingkat pengeluaran untuk konsumsi mereka kurang dari garis kemiskinan yang besarnya Rp102.635 per kapita per bulan. Hampir 90% dari penduduk miskin tersebut berada di perdesaan dan 82% di antaranya bekerja di sektor pertanian. Meskipun dalam lima tahun terakhir jumlah penduduk miskin terus menurun, angka kemiskinan pada 2004 tersebut masih jauh di atas angka kemiskinan nasional, yaitu 16,66% (Gambar 1). Selain itu, sebaran tingkat pengeluaran di antara penduduk miskin juga memperlihatkan bahwa proporsi penduduk miskin yang tingkat pengeluarannya jauh di bawah garis kemiskinan ternyata lebih besar dibandingkan tingkat nasional. Hal ini mencerminkan parahnya kondisi kemiskinan di NTT.

Poverty in the province of NTT is a complex problem because the livelihood of its people is very much influenced by the harsh environmental condition and the very limited availability of natural resources. The geographical condition of the region and its hilly topography have resulted in a difficult inter-regional transportation system. In addition, the dry climate and the infertile condition of most of the land cause NTT to be vulnerable to drought and food shortages. The deprivation of the community is reflected in the low level of incomes, the high rate of poverty, and the low level of education, health, and access to a decent standard of living. This article will highlight the condition of poverty in NTT and the development of its economy in general.

Poverty Condition in NTT

BPS data (2004) shows that the average income level in NTT was less than one-third of the Indonesian national average. It was estimated in 2004, that the average income level in NTT was approximately Rp2.9 million per person per annum, while the income of Indonesian people was Rp9.5 million per person per annum. The national socio-economic survey conducted by BPS estimated that in 2004, approximately 1.152 million people or 27.86% of the population of NTT were classified as poor, meaning their level of consumption expenditure was less than the poverty line of Rp102,635 per capita per month. Almost 90% of these poor people were located in rural areas and 82% of them worked in the agricultural sector. Although the number of poor people has continued to decline during the last five years, the poverty rate in 2004 was still far higher than the national average, which is 16.66% (Figure 1). In addition, the distribution of the level of expenditure among the poor also shows that the proportion of the poor whose level of expenditure is far below the poverty line appears to be larger than the national level. This reflects the dire state of poverty in NTT.

Walaupun demikian, di samping kecenderungan penurunan jumlah penduduk miskin di NTT, beberapa indeks dan indikator yang telah dikembangkan oleh Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP) juga memperlihatkan kemajuan yang dicapai di bidang pendidikan dan kesehatan. Di bidang pendidikan, kemajuan dapat dilihat dari peningkatan proporsi penduduk usia dewasa yang bisa membaca dan menulis dan rata-rata lama sekolah. Kemajuan di bidang kesehatan dapat dilihat dari peningkatan angka harapan hidup dan akses terhadap sarana kesehatan (Tabel 1).

Meskipun beberapa indikator tersebut menunjukkan adanya kemajuan, provinsi ini masih menghadapi tantangan yang berat karena secara umum pencapaian tersebut masih di bawah rata-rata nasional. Lebih dari itu, penurunan angka kemiskinan cenderung melambat dalam tiga tahun terakhir. Selain itu, beberapa indikator juga menunjukkan terjadinya penurunan daya beli masyarakat, akses kepada air bersih, dan kondisi gizi anak berumur lima tahun ke bawah (balita) dalam periode 1999-2002 (BPS et al 2001, 2004).

Beberapa indikator yang terpilah juga menunjukkan adanya persoalan ketimpangan gender dan akses penduduk miskin dalam bidang pendidikan. Meskipun secara umum pencapaian pendidikan meningkat, ketimpangan pendidikan antara anak laki-laki dan perempuan justru meningkat. Pada saat rata-rata lama sekolah anak laki-laki meningkat dari 5,9 tahun pada 1999 menjadi 6,6 tahun pada 2002, rata-rata lama sekolah anak perempuan selama periode tersebut tetap 5,2 tahun (BPS et al 2001, 2004). Selain itu, angka partisipasi sekolah dan putus sekolah memperlihatkan ketimpangan akses antara masyarakat miskin dan tidak miskin, khususnya pada anak usia 13-15 tahun (SMP). Pada 2004, di kalangan keluarga miskin, sekitar 90,98% anak usia 7-12 tahun dan 71,15% anak usia 13-15 tahun bersekolah, sedangkan di keluarga tidak miskin sekitar 94,33% anak usia 7-12 tahun dan 80,18% anak usia 13-15 tahun bersekolah. Angka putus sekolah anak usia 7-12 tahun di kalangan keluarga miskin dan tidak miskin hampir sama, yaitu sekitar 1,5%.

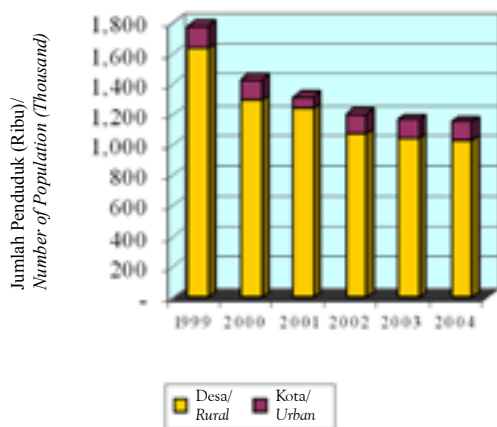
However, apart from the declining trend in the number of poor people in NTT, several indices and indicators developed by the United Nations Development Program (UNDP) also show progresses being achieved in the areas of health and education. In education, improvements can be seen from an increases in the proportion of adults who can read and write, and in the mean years of schooling. In the health sector, progress can be seen from an increase in life expectancy and access to health services (Table 1).

Although these various indicators show that there are improvements, the province still faces major challenges because, in general, these achievements are still below the national average. Furthermore, the decline in the incidence of poverty has tended to slow during the last three years. In addition, several indicators also show a decline in the community's purchasing power and access to clean water, as well as the nutritional condition of children aged five years or below (balita) during the 1999-2002 period (BPS et al 2001, 2004).

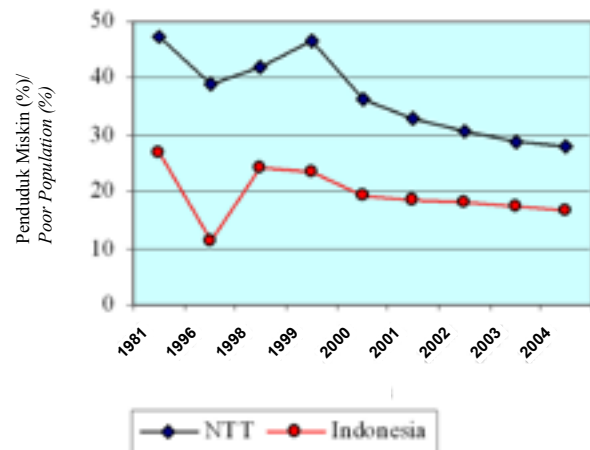
Several disaggregated indicators also show problems of gender inequality and the poor's access to education. Although in general educational achievements have increased, inequality between boys and girls has increased. While the mean years of schooling for boys increased from 5.9 years in 1999 to 6.6 years in 2002, the mean years of schooling for girls during the same period remained static at 5.2 years (BPS et al 2001, 2004). In addition, the school participation and dropout rates show inequality in access between the poor and non-poor, especially for children aged 13-15 years (junior high school). In 2004, among poor families, approximately 90.98% of children aged 7-12 years and 71.15% of children aged 13-15 years were in school, while among non-poor families approximately 94.33% of children aged 7-12 years and 80.18% of children aged 13-15 years were attending school. The dropout rate of children aged 7-12 years in poor and non-poor families was almost the

Gambar 1. Kondisi Kemiskinan di NTT/ Figure 1: The State of Poverty in NTT

Jumlah Penduduk Miskin di NTT, 1999-2004/
The Number of Poor Population in NTT, 1999-2004



Persentase Penduduk Miskin di NTT dan Indonesia, 1981-2004/
The Percentage of the Poor Population in NTT and Indonesia, 1981-2004



Tetapi angka putus sekolah pada anak usia 13-15 tahun dari keluarga miskin (12,74%) jauh lebih besar daripada anak seusia mereka yang berasal dari keluarga tidak miskin (7,63%).¹

same at approximately 1.5%, but the dropout rate of children aged 13-15 years among poor families (12.74%) was far higher than that of children of the same age from non-poor families (7.63%).¹

Tabel 1. Indeks Pembangunan Manusia NTT dan Indonesia, 1999 dan 2002/
Table 1. Human Development Index in NTT and Indonesia, 1999 and 2002

		1999		2002		
		NTT	Indonesia	NTT	Indonesia	
Indeks Pembangunan Manusia (IPM)/Human Development Index (HDI)						
Urutan/ Order		24 dari 26/ 24 of 26		28 dari 30/ 28 of 30		
IPM/HDI		60.4	64.3	60.3	65.8	
	Angka harapan hidup (tahun)/Life expectancy (years)	63.6	66.2	63.8	66.2	
	Angka melek huruf dewasa (%)/Adult literacy rate (%)	81.2	88.4	84.1	89.5	
	Rata-rata lama sekolah (tahun)/Mean years of schooling (years)	5.7	6.7	6.0	7.1	
	Rata-rata pengeluaran yang disesuaikan* (ribu rupiah)/Adjusted real per capita expenditure* (thousands of rupiah)	576.9	578.8	563.1	591.2	
Indeks Kemiskinan Manusia (IKM)/Human Poverty Index (HPI)						
Urutan/ Order		21 dari 26/ 21 of 26		24 dari 30/ 24 of 30		
IKM/HPI		29.5	25.2	28.9	22.7	
	Penduduk yang diperkirakan tidak mencapai umur 40 tahun (%)/People not expected to survive 40 years of age (%)	19.5	15.2	19.2	15.0	
	Angka buta huruf dewasa (%)/Adult illiteracy rate (%)	19.6	11.6	15.9	10.5	
	Penduduk tanpa akses ke air bersih (%)/Population without access to safe water (%)	41.9	51.9	46.8	44.8	
	Penduduk tanpa akses ke sarana kesehatan (%)/Population without access to health facilities (%)	38.2	21.6	32.8	23.1	
	Balita kurang gizi (%)/Undernourished children under age five (%)	38.7	30.0	38.8	25.8	
Indeks Pembangunan Gender (IPG)/Gender-related Development Index (GDI)						
Urutan/ Order		14 dari 26/ 14 of 26		20 dari 30/ 20 of 30		
IPG/GDI		56.8	55.9	56.3	59.2	
	Angka harapan hidup (tahun)/Life expectancy (years)					
		Perempuan/Female	65.5	68.1	65.5	68.1
		Laki-laki/Male	61.7	64.2	61.8	64.2
	Angka melek huruf dewasa (%)/Adult literacy rate (%)					
		Perempuan/Female	77.4	84.1	81.4	85.7
		Laki-laki/Male	83.5	92.9	87.1	93.5
	Rata-rata lama sekolah (tahun)/Mean years of schooling (years)					
		Perempuan/Female	5.2	6.1	5.6	6.5
		Laki-laki/Male	5.9	7.3	6.4	7.6
	Proporsi tenaga kerja (%)/Proportion in workforce (%)					
		Perempuan/Female	43.0	37.2	42.2	37.5
		Laki-laki/Male	57.0	62.9	57.8	62.5
Indeks Pemberdayaan Gender (IDG)/Gender Empowerment Measure (GEM)						
Urutan/ Order		18 dari 26/ 18 of 26		22 dari 30/ 22 of 30		
IDG/GEI		46.4	49.5	46.2	54.6	
	Perempuan di parlemen (%)/Women in parliament (%)	2.1	n.a.	3.6	8.8	
	Perempuan pada posisi staff senior, manajer dan staff teknis (%)/Females in senior official, managerial, and technical staff positions (%)	35.7	n.a.	34.4	39.2	
	Perempuan dalam angkatan kerja (%)/Female in the workforce (%)	43.0	n.a.	42.2	37.5	

Sumber: BPS et al (2001, 2004)/Source: BPS et al (2001, 2004).

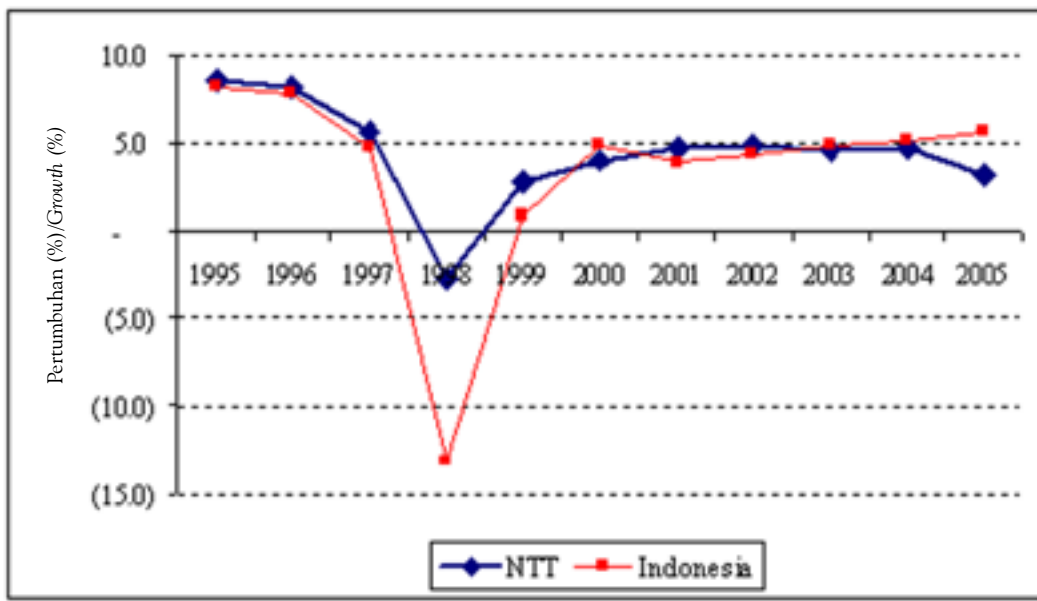
Catatan: - Rata-rata pengeluaran yang disesuaikan dengan indeks harga sehingga mencerminkan kemampuan daya beli uang yang sama.
- n.a. = data tidak tersedia.

Note: - The average expenditure adjusted by price index to reflect the same purchasing power parity.
- n.a. = not available.

¹ Data dari Susenas 2004 yang diolah oleh BPS.

¹ Data from Susenas 2004 collated by BPS.

Gambar 2. Laju Pertumbuhan Ekonomi NTT dan Indonesia (1995-2005)/
 Figure 2. Economic Growth Rate in NTT and Indonesia (1995-2005)



Masalah tingginya angka putus sekolah dan rendahnya proporsi murid yang melanjutkan dari SD ke SMP di provinsi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yang saling terkait.³ Beberapa faktor yang berpengaruh secara langsung adalah rendahnya pendapatan keluarga dan jarak ke sekolah, khususnya bagi murid SMP dan SMA, karena sekolah terletak di ibukota kecamatan. Hal ini semakin mengurangi akses anak perempuan untuk bersekolah karena faktor keamanan, di samping adanya adat lokal yang kurang menghargai pendidikan untuk anak perempuan. Kualitas guru dan mutu kurikulum yang rendah juga menghambat perkembangan kemampuan siswa, sedangkan masalah kekerasan terhadap murid menyebabkan kegiatan belajar menjadi kurang menyenangkan dan anak-anak menjadi malas bersekolah.⁴

Program pendidikan pada era Orde Baru lebih menekankan pada pembangunan infrastruktur dan kurang melibatkan masyarakat sehingga masyarakat kurang memedulikan pemeliharaan sarana (gedung) sekolah dan kurang memberikan dorongan belajar bagi anak-anak. Masalah kualitas pendidikan juga dihadapkan pada masalah klasik menyangkut distribusi guru yang tidak merata, yang menyebabkan kebanyakan guru berada di daerah perkotaan.

Di bidang kesehatan, NTT juga dihadapkan pada masalah penyakit menular, khususnya malaria dan TBC (tuberculosis), tingginya kematian ibu melahirkan, dan kematian bayi. Tingginya kasus malaria dan TBC memengaruhi kondisi kesehatan dan produktivitas masyarakat, dan juga menyebabkan tingginya kematian

The high dropout rate and the low proportion of students continuing on from primary to junior high school in the province is influenced by several inter-related factors.³ Several factors that have a direct impact are the low incomes of families and the distance to school, especially for junior and senior high school students, as schools are located in the capital of the kecamatan. This tends to reduce the access of girls to schooling because of safety reasons, in addition to the the local custom that does not value education for girls. The poor quality of teachers and the curriculum also impedes the development of students' capabilities, while violence against students results in studying becoming less enjoyable and children reluctant to go to school.⁴

Education programs during the New Order period emphasized more on the development of infrastructure and insufficiently involved the community so the community takes little interest in the maintenance of school facilities (buildings) and does not strongly encourages children to study. The quality of education is also faced with the classic problem related to the inequitable distribution of teachers that results in most teachers being found in urban locales.

In the health sector, NTT is also faced with the problems of communicable diseases, particularly malaria and tuberculosis (TBC), and high maternal and infant mortality rates. The high number of cases of malaria and TBC affects the community's health and productivity, and also causes a high maternal mortality rate. In addition, the high maternal mortality rate is also influenced by the means of childbirthing

³ Informasi selanjutnya mengenai masalah pendidikan didasarkan pada wawancara dan FGD yang dilakukan penulis di Belu, TTS, Kupang, Ende, dan Sikka pada Maret 2004.

⁴ Masalah kekerasan di sekolah ini secara khusus mendapat perhatian dalam program peningkatan mutu pengajaran yang dilakukan oleh Save the Children di Belu dan Proyek Kemitraan Pendidikan Dasar (didanai AusAid) di Ende.

³ The following information on education problems is based on interviews and FGDs conducted by the author in Belu, TTS, Kupang, Ende, and Sikka in March 2004.

⁴ The problem of violence in schools is receiving particular attention in the program to raise the quality of teaching that is being conducted by Save the Children in Belu and the Primary Education Partnership Project (supported by AusAID) in Ende.

ibu melahirkan. Selain itu, tingginya kematian ibu melahirkan juga dipengaruhi oleh cara pertolongan persalinan. Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2002/2003 di NTT menemukan bahwa meskipun program bidan desa telah dikembangkan, 72% kelahiran dilakukan di rumah dan 54,2% kelahiran ditolong oleh dukun beranak (Suharyo 2004).

Program kesehatan era lalu yang juga banyak menekankan pada pembangunan infrastruktur dan belum mampu mengatasi masalah kesehatan di NTT. Meskipun pembangunan tersebut telah meningkatkan rasio fasilitas kesehatan dan tenaga kesehatan terhadap pasien, ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan masih kurang memadai. Selain itu, beberapa analisis juga mengungkapkan kurangnya pendekatan preventif jangka panjang dalam penanganan masalah gizi buruk dan kematian ibu melahirkan, karena permasalahan tersebut juga dipengaruhi oleh adat/kebiasaan masyarakat (Pos Kupang 2006a). Misalnya, budaya paternalistik yang membenarkan dominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan sering mengakibatkan ibu hamil terlambat dibawa ke rumah sakit. Beberapa kebiasaan dalam cara memberi makan bayi yang kurang bersih dan pola konsumsi makanan yang kurang bergizi juga memengaruhi kematian bayi dan gizi buruk pada anak-anak.

Kondisi dan Perkembangan Perekonomian di NTT

Salah satu faktor utama yang memengaruhi kemiskinan adalah perkembangan ekonomi daerah. Sebagaimana disajikan pada Gambar 2, data memperlihatkan penurunan laju pertumbuhan ekonomi tahun 2005 turun menjadi 3,1% dari 4,8% pada tahun 2004 (Pos Kupang 2006b, BPS NTT 2006). Nilai ini jauh lebih kecil dari pertumbuhan nasional Indonesia, yaitu 5,6% pada 2005 (BPS 2006a) dan 5,1% pada 2004 (BPS 2006). Bahkan pertumbuhan ekonomi NTT triwulan II 2006 tercatat 2,55%, jauh di bawah pertumbuhan ekonomi pada periode yang sama pada 2005 yang mencapai 4,67% (Pos Kupang, 2006b). Penurunan laju pertumbuhan ini tentunya mengkhawatirkan karena kemungkinan hal ini berhubungan kuat dengan melemahnya laju penurunan proporsi penduduk miskin sebagaimana disajikan pada Gambar 1.

Menurut penjelasan Kepala BPS NTT, melemahnya perekonomian NTT pada tahun 2005 disebabkan kecilnya pertumbuhan sektor pertanian sebagai akibat gagal panen tahun 2005 yang membuat subsektor tanaman pangan mengalami pertumbuhan negatif (-2,03%). Penurunan terjadi pada produksi padi, jagung, ubi kayu, dan ubi jalar (Pos Kupang, 2006b). Gejala ini mencerminkan tingginya kerentanan ekonomi akibat masih besarnya peranan sektor pertanian dalam perekonomian NTT, meskipun curah hujan dan kesuburan tanah di sebagian besar wilayah NTT kurang mendukung usaha pertanian. Pada tahun 2004, 73,66% penduduk usia kerja menggantungkan hidupnya di sektor pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan (BPS NTT 1997a, 2005a). Pada tahun yang sama, sekitar 42,5% dari produk domestik regional bruto (PDRB) juga berasal dari sektor pertanian, yang sebagian besar disumbang oleh tanaman pangan dan peternakan, khususnya ternak sapi (BPS NTT 2005a).

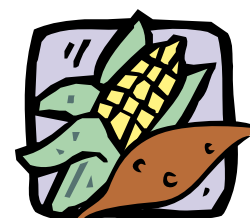
services. The Indonesian Health and Demography Survey (SDKI) of 2002-2003 found that despite of the development of village midwifery services in NTT, 72% of births took place at home, and 54.2% of births were assisted by a traditional midwife (Suharyo 2004).

Past health programs that also emphasized on infrastructure development have not been successful in overcoming existing health problems in NTT. Although this development has increased the ratio of health facilities and health-care workers to patients, the availability of facilities and health-care workers is still inadequate. In addition, several analyses have also revealed the lack of long-term preventive approaches in handling problems of poor nutrition and maternal mortality, because these problems are also influenced by community customs and traditions (Pos Kupang, 2006a). For example, paternalistic cultures that condone the domination of men in decision-making often result in pregnant women being taken late to the hospital. Several unsanitary feeding habits for babies and low nutritional food consumption patterns also have an impact on infant mortality and the poor nutrition of children.

Condition and Development of the NTT Economy

One main factor that affects poverty is regional economic development. As is evident from Figure 2, the data shows a fall in the rate of economic growth. Growth in 2005 fell to 3.1% from 4.8% in 2004 (Pos Kupang 2006b, BPS NTT 2006). This rate is far lower than Indonesia's national growth of 5.6% in 2005 (BPS 2006a) and 5.1% in 2004 (BPS 2006). In fact, economic growth in NTT for the second quarter of 2006 was recorded as 2.55%, far less than for the same period in 2005 that reached 4.67% (Pos Kupang, 2006b). This decline in economic growth is certainly alarming because it may be strongly related to the weakening of poverty reduction as shown in Figure 1.

According to the Head of BPS Regional Office in NTT, the weakening of the NTT economy in 2005 was the result of the weak growth in the agricultural sector as a consequence of the harvest failure of 2005 that caused the food-crop sub-sector to experience negative growth (-2.03%). Falls occurred in the production of rice, corn, cassava, and sweet potato (Pos Kupang, 2006b). This situation reflects the vulnerability of the economy due to the dominant role of the agricultural sector in the NTT economy, although the rainfall pattern and soil fertility in most of the NTT region are not suitable for agriculture. In 2004, 73.66% of the working-age population was dependent on the agricultural, plantation, livestock and fisheries sectors (BPS NTT 1997a, 2005a). In the same year, approximately 42.5% of the gross regional domestic product (GRDP) also originated from the agricultural sector, most of which was contributed by food crops and livestock, especially cattle (BPS NTT 2005a).



Dibandingkan dengan kondisi sepuluh tahun lalu, tampaknya tidak ada perubahan signifikan dalam struktur perekonomian NTT. Dari sisi penyerapan tenaga kerja, hanya terjadi sedikit pergeseran penyerapan tenaga kerja antarsektor. Dibandingkan antara tahun 1994 dan 2004, proporsi tenaga kerja di sektor pertanian hanya sedikit menurun dari 79,5% menjadi 73,6%, dikompensasi dengan peningkatan proporsi tenaga kerja di sektor perdagangan (dari 3,68% menjadi 6,44%), pengangkutan dan transportasi (dari 0,88% menjadi 2,17%), dan sedikit di sektor industri (dari 5,68% menjadi 6,91%) (BPS NTT 1997a, 2005a). Dilihat dari kontribusi sektoral dalam PDRB juga hampir tidak ada perubahan yang berarti, bahkan ada sedikit penurunan pada kontribusi sektor industri pengolahan dan sedikit peningkatan kontribusi sektor perdagangan, jasa pemerintahan umum, dan subsektor perternakan. Pertumbuhan sektoral tahun 2000-2004 juga memperlihatkan bahwa sektor jasa pemerintahan umum, pengangkutan dan telekomunikasi, dan perdagangan merupakan tiga sektor dengan tingkat pertumbuhan yang paling tinggi (BPS NTT 2001a, 2004a).

Dinamika perekonomian NTT tersebut memperlihatkan bahwa pembangunan di provinsi tersebut belum mengikuti pola umum perkembangan perekonomian, di mana peranan sektor pertanian mulai digantikan oleh sektor industri dan jasa. Boleh dikatakan bahwa sektor industri tidak mengalami perkembangan berarti sehingga sektor ini tidak berperan dalam mengurangi kemiskinan di sektor pertanian. Perkembangan sektor jasa juga masih terlalu kecil dan cenderung rapuh karena tidak didukung oleh sektor industri yang menciptakan nilai tambah bagi sektor pertanian. Sementara itu, peningkatan kontribusi sektor jasa pemerintahan umum memperlihatkan besarnya peranan pengeluaran pemerintah dalam menggerakkan perekonomian.

Compared with the condition of ten years ago, there seems to be no significant changes in the structure of the NTT economy. From the perspective of labor absorption, there has only been a slight shift in the inter-sector labor absorption. Between 1994 and 2004, the proportion of the workforce in the agricultural sector fell only slightly from 79.5% to 73.6%, compensated by an increase in the proportion of the workforce in the trade (from 3.68% to 6.44%) and transportation (from 0.88% to 2.17%) sectors, as well as a slight rise in the industrial sector (from 5.68% to 6.91%) (BPS NTT 1997a, 2005a). The sectoral contribution of the GDRP has also shown almost no significant changes, in fact there is a slight drop in the contribution of manufacturing industry and a small increase in the trade and government services sectors, and the livestock sub-sector. Sectoral growth between 2000-2004 also shows that the government services sector, transport and communication, and trade are the three sectors with the highest rate of growth (BPS NTT 2001a, 2004a).

The dynamics of the NTT economy show that development in the province does not yet follow the stylized pattern of economic development, where the role of the agricultural sector is starting to be replaced by the industrial and service sectors. Obviously the industrial sector is not experiencing significant growth so this sector does not play a significant role in reducing poverty in the agricultural sector. The development of the service sector is also still too small and tends to be vulnerable because it is not supported by the industrial sector that creates added-value for the agricultural sector. Meanwhile, the increase in the contribution of the general government services sector shows the dominant role of government spending in stimulating the economy.

Pembangunan di Provinsi NTT belum mengikuti pola umum perkembangan perekonomian, di mana peranan sektor pertanian mulai digantikan oleh sektor industri dan jasa.

Development in the NTT Province does not yet follow the stylized pattern of economic development, where the role of the agricultural sector is starting to be replaced by the industrial and service sectors.



Dok. SMERU/SMERU Doc.

Penutup

Tidak dapat dipungkiri bahwa NTT masih menghadapi tantangan yang sangat berat dalam membangun dan mensejahterakan masyarakatnya. Meskipun telah ada peningkatan di beberapa bidang, kecenderungan akhir-akhir ini justru menunjukkan melemahnya pertumbuhan ekonomi yang dapat mengancam upaya pengurangan kemiskinan secara berkelanjutan. Masih adanya persoalan kemiskinan dan ketimpangan menunjukkan perlunya inovasi dan strategi yang lebih efektif, dengan mempertimbangkan juga faktor-faktor nonfisik, termasuk adat masyarakat setempat. Hal ini juga mencerminkan perlunya keterlibatan berbagai pihak, khususnya masyarakat sendiri dalam mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut. Walaupun demikian, mengingat besarnya peranan pemerintah dalam menggerakkan perekonomian daerah, diperlukan kebijakan pemerintah yang mampu memfasilitasi pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kerentanan di sektor pertanian, serta kebijakan anggaran yang memberikan manfaat lebih besar bagi pelayanan umum untuk masyarakat miskin.

■ **Widjajanti I. Suharyo**

DAFTAR PUSTAKA

- BPS (berbagai tahun) *Statistik Indonesia*. Jakarta
- . (berbagai tahun a) *Data dan Informasi Kemiskinan Buku I: Provinsi*. Jakarta
- . (2006a) 'Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Tahun 2005' *Berita Resmi Statistik* No 9/IX/15 Februari 2006
- BPS, Bappenas, UNDP (berbagai tahun) *Indonesia Human Development Report*. Jakarta
- BPS NTT (berbagai tahun a) *Nusa Tenggara Timur dalam Angka*. Kupang
- . (2006) "Economic Growth by Regency/Municipality, 2003-2005 (Percentage)" BPS – Statistics of Nusa Tenggara Timur Province <<http://ntt.bps.go.id/grdp/gd03.htm>> [21 November 2006]
- 'Penanggulangan Gizi Buruk Belum Berorientasi Preventif' (2006a) *Pos Kupang* dalam Detikportal 11 November <<http://www.detikportal.com>> [21 November 2006]
- 'Pertumbuhan Ekonomi NTT hanya 3,10 persen' (2006b) *Pos Kupang* dalam Detikportal. 28 Agustus <<http://www.detikportal.com>> [21 November 2006]
- Suharyo, Widjajanti I. (2004) 'Poverty Assesment Report for AusAID Scoping Mission 2004.' Laporan tidak diterbitkan

Concluding Remarks

Indeed NTT still faces formidable challenges in developing and improving the welfare its people. Although there have been improvements in several areas, the recent trends show the weakening of economic growth that can threaten the effort to reduce poverty sustainably. The prevalences of poverty and inequality show that there is a need for more effective strategies and innovations by taking into account non-physical factors, including local customs. This also reflects the need for the involvement of many parties, especially the community itself, in overcoming these problems. Nevertheless, given the major role of the government in stimulating the regional economy, there is a need for a government policy that is condusive to promote economic growth and reduce the vulnerability of the agricultural sector, as well as a budgetary policy that gives greater priority to public services for the poor.

■ **Widjajanti I. Suharyo**

LIST OF REFERENCES

- BPS (various years) *Statistik Indonesia*. [Statistical Yearbook of Indonesia]. Jakarta
- . (various years a) *Data dan Informasi Kemiskinan, Buku I: Provinsi*. [Data and Information on Poverty, Book 1: Provincial]. Jakarta.
- . (2006a) 'Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Tahun 2005' [Indonesian Economic Growth in 2005]. *Berita Resmi Statistik* No 9/IX/15 February 2006
- BPS, Bappenas, UNDP (various years) *Indonesia Human Development Report*. Jakarta
- BPS NTT (various years a) *Nusa Tenggara Timur dalam Angka* [East Nusa Tenggara in Figures]. Kupang
- .(2006) "Economic Growth by Regency/Municipality, 2003-2005 (Percentage)" BPS – Statistics of Nusa Tenggara Timur Province <<http://ntt.bps.go.id/grdp/gd03.htm>> [21 November 2006]
- 'Penanggulangan Gizi Buruk Belum Berorientasi Preventif' [The Elimination of Malnutrition is Not Yet Oriented on Prevention] (2006a) *Pos Kupang* in Detikportal 11 November <<http://www.detikportal.com>> [21 November 2006]
- 'Pertumbuhan Ekonomi NTT hanya 3,10 persen' [Economic Growth in NTT Is Only 3.10 percent] (2006b) *Pos Kupang* in Detikportal. 28 August <<http://www.detikportal.com>> [21 November 2006]
- Suharyo, Widjajanti I. (2004) 'Poverty Assesment Report for AusAid Scoping Mission 2004.' Unpublished Report

KAPASITAS KEUANGAN DAERAH PROVINSI NTT DAN LIMA KABUPATEN/KOTA DI TIMOR BARAT

REGIONAL BUDGET CAPACITIES OF THE NTT PROVINCE AND FIVE KABUPATEN/KOTA IN WEST TIMOR



Dok. SMERU/SMERU Doc.

Pendapatan asli daerah (PAD)¹ merupakan salah satu sumber keuangan daerah dan oleh karena itu, pemerintah daerah (pemda) terus berupaya menggalinya. Alasan yang melatarbelakangi upaya tersebut tampaknya sama dengan alasan di masa sebelum otonomi daerah, yaitu karena pengalokasian anggarannya lebih fleksibel dan dapat dipergunakan sesuai dengan inisiatif daerah.

Hasil studi iklim usaha (*“Improving Business Environment in NTT: the West Timor Region Case”*) yang dilakukan SMERU pada Juli 2006 di lima kabupaten/kota di wilayah Timor Barat Provinsi NTT (Kabupaten Kupang, Kota Kupang, Kabupaten Timor Tengah Utara/TTU, Kabupaten Timor Tengah Selatan/TTS, dan Kabupaten Belu) menunjukkan bahwa pemda tetap berupaya mencari dan memungut sumber PAD walaupun terkesan dipaksakan. Perdagangan beberapa jenis komoditas menjadi sasaran pemberlakuan pungutan daerah, antara lain dengan memberlakukan sumbangan pihak ketiga (SPK) atau penggantian biaya administrasi (lihat *“Perkembangan Regulasi Usaha di NTT”* dalam edisi ini). Kontribusi PAD terhadap (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) (APBD)² di lima kabupaten/kota di wilayah Timor Barat tidak berbeda dengan kondisi umum di sebagian besar daerah di Indonesia (lihat Tabel 1 dan Tabel 2).

¹ PAD adalah penerimaan dari berbagai jenis pajak, pungutan untuk jasa, dan pendapatan dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta penerimaan lokal lainnya (seperti sumbangan pihak ketiga/SPK).

² Sisi penerimaan APBD termasuk PAD (pendapatan asli daerah), dana alokasi umum, dana alokasi khusus, bagi hasil pajak dan nonpajak, dan dana bantuan dari provinsi untuk APBD Kabupaten.

Locally-generated revenue (pendapatan asli daerah – PAD)¹ is a part of a region's source of income, and for that reason, local governments have constantly striven to increase PAD revenues. These efforts are undertaken for reasons similar to those in the era before regional autonomy, i.e. because PAD budget allocations are more flexible and can be spent to fund local initiatives.

The result of the study *“Improving Business Environment in NTT: The West Timor Region Case”* that was conducted by SMERU in July 2006 in five kabupaten/kota in the West Timor region of NTT (Kabupaten Kupang, Kota Kupang, Kabupaten Timor Tengah Utara/TTU, Kabupaten Timor Tengah Selatan/TTS, and Kabupaten Belu) showed that local governments are still eager to find and to collect local income through PAD although it seems to be contrived. Trade in some commodities is being targeted for the imposition of local charges, such as the imposition of third party contributions (Sumbangan Pihak Ketiga-SPK) or administration cost reimbursements (see *“The Development of Business Regulations in NTT”* in this edition). The contribution of PAD to APBD² (regional budget) in five kabupaten/kota in West Timor is not too different from the general condition in most regions in Indonesia (see Tables 1 and 2).

¹ PAD is revenue obtained from a collection of taxes, various types of fees for services, and proceeds from local government-owned enterprises, as well as other locally-generated revenue (such as third party contributions/SPK).

² APBD revenues include PAD (locally-generated revenue), balancing funds, general allocation funds, specific allocation funds, tax and non-tax revenue sharing funds, and financial aid from the province for the Kabupaten APBD.

Struktur APBD: PAD vs Dana Perimbangan

Baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, nilai APBD terus meningkat. Khusus untuk realisasi tahun 2004-2005, APBD Provinsi NTT mengalami peningkatan sekitar 6,5%. Demikian pula di tingkat kabupaten/kota. Peningkatan APBD tertinggi dialami Kota Kupang, yaitu 8,7% dan yang terendah dialami Kabupaten TTU, yaitu 3,5%. Untuk tahun 2006, rencana APBD provinsi dan empat kabupaten diperkirakan akan meningkat lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya.

Bagaimana dengan kontribusi PAD? Kontribusi PAD terhadap APBD provinsi selama 2004-2006 mencapai lebih dari 20%. Terjadi peningkatan PAD provinsi antara tahun 2004-2005, baik secara absolut maupun proporsinya terhadap APBD. Namun, untuk tahun 2006 proporsi PAD terhadap APBD diperkirakan akan menurun, sejalan dengan perkiraan meningkatnya dana perimbangan yang akan diterima provinsi, walaupun secara absolut nilai PAD tetap meningkat. DAU (dana alokasi umum)³ merupakan sumber penerimaan utama Provinsi NTT, kontribusinya lebih dari 60%. Pada 2006 kontribusi dana perimbangan terhadap APBD provinsi diperkirakan mencapai 72,1%, dengan target penerimaan sebesar Rp513,6 miliar (Rp470,4 miliar di antaranya berupa DAU), atau meningkat 47% dibandingkan tahun sebelumnya.

Kontribusi PAD terhadap APBD selama tiga tahun terakhir di semua kabupaten/kota di Timor Barat jauh di bawah angka provinsi, yaitu kurang dari 10%. Bahkan untuk Kabupaten TTU dan Kabupaten Belu, kontribusinya selalu kurang dari 5%. Dibandingkan dengan PAD tahun 2005, PAD 2004 untuk Kabupaten Kupang dan Kabupaten TTU mengalami penurunan, baik nilai maupun proporsinya. Sebaliknya, PAD kedua kabupaten lainnya (TTS dan Belu) serta Kota Kupang mengalami peningkatan. Untuk tahun 2005, PAD Kabupaten TTS adalah yang terbesar dibanding empat daerah lainnya (lihat Tabel 2).

Seperti halnya di tingkat provinsi, dana perimbangan yang berasal dari DAU merupakan sumber utama keuangan daerah kabupaten/kota. Kontribusi DAU terhadap APBD selama periode 2004-2006 selalu lebih dari 75%. Seluruh dana perimbangan menyumbang lebih dari 86% dari total APBD, bahkan untuk Kabupaten TTU dan Belu kontribusinya selalu melebihi 90% dari total APBD. Untuk tahun 2006, semua pemda menargetkan bahwa pemerintah pusat akan meningkatkan porsi dana perimbangan, khususnya DAU. Jadi, ketergantungan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, pada pemerintah pusat sangat besar.



³ DAU (dana alokasi umum) adalah dana perimbangan yang ditentukan dengan menggunakan rumusan yang telah diatur melalui Undang-undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sementara itu, DAK (dana alokasi khusus) adalah dana untuk membiayai kebutuhan khusus Pemerintah Pusat dan/atau kepentingan nasional.

The Structure of the APBD: PAD vs Balancing Funds

The amount of APBD at both the provincial and kabupaten/kota level is constantly increasing. For the 2004–2005 FY (fiscal year) in particular, the APBD of NTT Province increased by around 6.5%. The same applies at the kabupaten/kota level, where Kota Kupang experienced the highest increase in the APBD at 8.7%, while Kabupaten TTU had the lowest with 3.5%. In 2006, the APBD plan of the province and four kabupaten are expected to increase faster than the previous year.

What about the contribution of the PAD? The contribution of PAD revenues to provincial APBD during 2004 to 2006 exceeds 20%. Between 2004–2005 the provincial PAD increased in nominal and percentage terms to APBD. In 2006, however, the percentage of PAD to APBD is expected to decline, in line with a predicted increase in the balancing funds received by the province although, in absolute terms, the value of PAD revenues will still rise. DAU (general allocation funds)³ is the main source of revenues for the Province of NTT contributing more than 60% to the provincial APBD. In 2006, the contribution of the balancing funds to the provincial APBD is predicted to reach 72.1% with a revenue target of Rp513.6 billion (Rp470.4 billion which comes from DAU), or an increase of 47% compared to the preceding year.

The contribution of PAD revenues to APBD in the last three years in all kabupaten/kota in West Timor are far below the provincial rate, i.e. less than 10%. In fact, for Kabupaten TTU and Kabupaten Belu, they always contribute less than 5%. The PAD revenues of Kabupaten Kupang and Kabupaten TTU between 2004 and 2005 decreased both in absolute value and in percentage terms. In contrast, the other two kabupaten (TTS and Belu) as well as Kota Kupang experienced an increase. In 2005, PAD revenues for Kabupaten TTS was the largest compared to the other four kabupaten (see Table 2).

As at the provincial level, the balancing funds from DAU are the main source of regional finance for the kabupaten/kota. The contribution of DAU to APBD during the period of 2004–2006 has always been above 75%. The balancing funds contribute more than 86% of the total APBD revenues. For Kabupaten TTU and Belu, the contribution always exceeds 90% of the total APBD revenues. In 2006, all local governments predict that the central government will raise the portion of the balancing funds, especially DAU. Therefore, the dependency of local governments (province and kabupaten/kota) on the central government is very large.

³ DAU or general allocation funds are balancing funds calculated by a formula stipulated in the Law No. 33/2004 on Financial Balance between the Central and Regional Governments. Meanwhile, DAK or specific allocation funds are specific grants to finance the specific needs of local government and/or the national interest.

Sumber PAD

Sumber utama PAD provinsi berasal dari pajak daerah yang memberikan kontribusi lebih dari 60% dan retribusi daerah dengan kontribusi sekitar 14%. Jenis penerimaan yang mendominasi struktur PAD berbeda antarkabupaten/kota di wilayah Timor Barat. Kota Kupang merupakan pusat pemerintahan provinsi, sekaligus menjadi ibukota Kabupaten Kupang dan Kota Kupang. Di kota ini berkembang cukup pesat berbagai fasilitas dan jasa ekonomi, seperti sarana perdagangan/pertokoan, hotel dan restoran, serta angkutan yang merupakan subjek pajak dan retribusi daerah. Oleh karena itu, sumber PAD Kota Kupang didominasi oleh penerimaan dari pajak dan retribusi daerah dengan proporsi penerimaan dari keduanya cukup berimbang. Pada tahun 2004, penerimaan pajak dan retribusi daerah Kota Kupang memberikan kontribusi terhadap PAD sekitar 82%, namun untuk tahun 2005 turun menjadi sekitar 71%.

Sementara itu, PAD Kabupaten Kupang tahun 2005 turun 36,4% dibandingkan 2004. Pos penerimaan yang mengalami penurunan paling besar adalah "Lain-lain PAD" (termasuk dari SPK) yang merupakan sumber PAD terbesar, yaitu memberikan kontribusi lebih dari 70% terhadap PAD-nya. Kontribusi dari pajak dan retribusi daerah terhadap PAD untuk tahun 2004 dan 2005 masing-masing kurang dari 9%, sedangkan untuk tahun 2006 kontribusi dari keduanya diperkirakan akan meningkat lebih dari 13%. Namun, untuk rencana APBD 2006 diperkirakan akan terjadi penurunan PAD hingga 12%.

Seperti halnya di Kabupaten Kupang, PAD Kabupaten TTS dan Kabupaten TTU juga didominasi oleh pos "Lain-lain PAD". Pada tahun 2004 dan 2005 pos tersebut memberikan kontribusi masing-masing sekitar 66% dan 71% terhadap PAD Kabupaten TTS, namun untuk tahun 2006 kontribusinya diperkirakan turun menjadi sekitar 23%. Di Kabupaten TTS kontribusi retribusi daerah terhadap PAD melebihi kontribusi dari pajak daerah. Penerimaan dari pajak dan retribusi daerah serta dari bagian laba usaha daerah untuk tahun 2006 diperkirakan meningkat cukup besar sehingga dapat mengkompensasi berkurangnya penerimaan dari lain-lain PAD di kabupaten ini. Di Kabupaten TTU, pos "Lain-lain PAD" menyumbang sekitar 70%, diikuti penerimaan dari retribusi daerah yang menyumbang lebih dari 17%. Khusus untuk SPK, nilai dan proporsinya terus meningkat yaitu dari Rp466,5 juta (5,2%) pada tahun 2004 menjadi sekitar Rp1,4 miliar pada tahun 2006 (10,2%). Pemda Kabupaten TTU juga menargetkan akan ada peningkatan penerimaan yang cukup tajam dari pos retribusi.

Ketergantungan daerah pada alokasi anggaran dari Pemerintah Pusat masih sangat besar.

The dependency of regional governments on budget allocations from the central government is still very large.

Sources of PAD

The main sources of provincial PAD revenues come from local taxes that contribute more than 60% and local retribusi⁴ that contribute around 14%. The types of revenues dominating the structure of PAD vary between kabupaten/kota in the West Timor region. Kota Kupang is the center of the provincial administration and is also the capital of Kabupaten Kupang and Kota Kupang. Many kinds of business facilities and services are concentrated here; such as trading/shopping facilities, hotels, and restaurants, as well as transportation means, which are subjected to local taxes and retribusi. For that reason, revenues from local taxes and retribusi dominate Kota Kupang's sources of PAD revenues, with a fairly equal proportion of receipts from each. In 2004, revenue from local taxes and retribusi for Kota Kupang contributed about 82% to PAD, but for 2005 this declined to around 71%.

Meanwhile, PAD revenues for Kabupaten Kupang in 2005 FY fell by 36.4% compared to fiscal year 2004. The largest decrease came from "Other PAD Revenues" (including SPK) budget item, which represents the largest source of PAD revenues, contributing more than 70% of PAD. The contributions of local taxes and retribusi to PAD for 2004 and 2005 are less than 9% in each year; while for 2006, the contribution of both charges is predicted to increase by more than 13%. For the APBD 2006 plan it is estimated that there will be a decline in PAD revenues of up to 12%.

As is the case in Kabupaten Kupang, the PAD of Kabupaten TTS and Kabupaten TTU are also dominated by the "Other PAD Revenues". In 2004 and 2005, this item contributed 66% and 71% respectively to the PAD revenues of Kabupaten TTS; but, in 2006 its contribution is expected to decrease to approximately 23%. In Kabupaten TTS, the contribution of local retribusi to PAD exceeds the contribution of local taxes. Revenues from local taxes and retribusi, as well as from the profits of local businesses in 2006 are expected to rise sharply in order to compensate for the declines in other PAD revenues. In Kabupaten TTU, the "Other PAD Revenues" contributes about 70% to PAD revenues, followed by revenues from local retribusi that contribute more than 17%. For SPK fees, in particular, both the value and percentage terms have continued to rise, from Rp466.5 million (5.2%) in 2004 to around Rp1.4 billion in 2006 (10.2%). The government of Kabupaten TTU has also targeted for a sharp increase in receipts from retribusi.



Dok. SMERU/SMERU Doc.

⁴ According to Law No.34/2000 local retribusi is a regional charge used as a payment for the services provided or certain licensing approvals given by the local government to an individual or firm.

Di Kabupaten Belu, pada periode 2004-2006 sumber PAD terbesar berasal dari pos retribusi yang memberikan kontribusi lebih dari 40%, diikuti oleh pos "Lain-lain PAD" yang kontribusinya lebih dari 30%. Untuk tahun 2006, penerimaan dari semua pos pungutan ditargetkan akan meningkat. Pada 2006 Kabupaten Belu menargetkan penerimaan dari SPK sekitar Rp1,24 miliar (10% dari PAD) atau meningkat hampir dua kali lipat dari tahun sebelumnya.

Seperti telah disinggung di awal, perdagangan beberapa komoditas utama di wilayah Timor Barat saat ini menjadi sasaran pengenaan pungutan daerah yang sebagian sudah dikemas atau dialihkan menjadi bentuk SPK atau pergantian biaya administrasi. SPK merupakan bagian dari pos "Lain-lain PAD". Kontribusi SPK terhadap PAD provinsi dan kabupaten/kota bervariasi. Di tingkat provinsi, SPK hanya menyumbang kurang dari 1% dari PAD. Demikian pula di Kabupaten Kupang, untuk tahun 2004-2005 kontribusinya hanya 0,7% dan untuk tahun 2006 ditargetkan meningkat menjadi sekitar 1,1%. Sementara itu, di Kabupaten TTU dan Kabupaten Belu kontribusi SPK terhadap PAD mencapai lebih dari 5% dan untuk tahun 2006 diperkirakan bisa mencapai 10%.

Kontribusi dari pungutan atau retribusi yang dikelola instansi di sektor pertanian (meliputi subsektor tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, perikanan, dan peternakan) terhadap PAD, umumnya hanya kurang dari 5%, kecuali Kabupaten TTS untuk tahun 2006 yang menargetkan sekitar 8% dari PAD-nya. Jika dibandingkan dengan nilai APBD, maka kontribusi dari pungutan di sektor pertanian tersebut umumnya kurang dari 0,5%.

Dari rencana APBD 2006 di semua daerah di wilayah Timor Barat, terdapat indikasi bahwa pemda masih akan berusaha untuk memberlakukan retribusi atau pungutan-pungutan baru dan meningkatkan tarif pungutan yang sudah ada untuk meningkatkan PAD-nya. Orientasi pemda tersebut kontraproduktif terhadap tujuan kebijakan otonomi dan desentralisasi yang seharusnya lebih mengedepankan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

Kesimpulan

Kewenangan pemda dalam memungut pajak daerah sebenarnya sangat terbatas. Sumber-sumber pajak lokal yang menjadi kewenangan daerah hanya menghasilkan penerimaan yang sangat kecil dibandingkan pajak yang ditarik pemerintah pusat. Hal ini menyebabkan kontribusi PAD terhadap APBD di sebagian besar daerah kabupaten dan kota relatif kecil. Oleh karena itu, pemda seyogyanya lebih mengutamakan upaya untuk menarik investasi dengan menciptakan iklim usaha yang menarik daripada memusatkan pada upaya yang hanya bertujuan untuk meningkatkan PAD dalam jangka pendek.

Ketergantungan daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, terhadap alokasi anggaran dari Pemerintah Pusat masih sangat besar. Karena itu, dengan potensi yang dimiliki daerah saat ini, terutama apabila hanya mengandalkan sektor pertanian, upaya untuk meningkatkan kontribusi PAD terhadap APBD akan

In Kabupaten Belu, during the period of 2004-2006, the largest source of PAD revenues comes from retribusi that contribute more than 40%, followed by the "Other PAD Revenues", which contributed more than 30%. In 2006, Kabupaten Belu has targeted an increase in revenues from SPK fees of around Rp1.24 billion (10% of PAD revenues) or an almost twofold increase over the preceding year.

As was mentioned earlier, the trade of most major commodities in West Timor region is today subjected to the imposition of local charges, some of which are packaged as, or have been changed into SPK fees or reimbursements for administration costs. SPK fees form a part of the "Other PAD Revenues". The contribution of SPK fees to the provincial and kabupaten/kota PAD revenues varies. At the provincial level, SPK fees contribute less than 1% of PAD the revenues. It is a similar situation in Kabupaten Kupang, where the contribution of SPK fees was only 0.7% in 2004-2005 and for 2006 is targeted for an increase to around 1.1%. Meanwhile in Kabupaten TTU and Kabupaten Belu, the contribution of SPK fees to PAD revenues has reached more than 5% and in 2006 is expected to reach 10%.

The contribution of levies or retribusi managed by agencies in the agricultural sector (including food crops, horticultural plantation, forestry, fisheries, and animal husbandry) to PAD revenues is generally less than 5%, with the exception of Kabupaten TTS which, in 2006, is targeting around 8% from its PAD revenues. Compared to the total amount of APBD, the contribution of charges from the agricultural sector is generally less than 0.5%.

APBD plans for fiscal year 2006 in all regions in West Timor, reveal that there are indications that local governments will still impose new levies and increase the tariff for the existing retribusi to increase PAD revenues. Such plans are counter-productive to the goals of the decentralization and regional autonomy policies that should be focusing more on public services and enhancing the welfare of the people in general.

Conclusion

The authority of local governments to collect local taxes is actually quite limited. The local taxes that have come under the authority of the region have only produced very small revenue streams compared to the taxes collected by the central government. These have resulted in relatively small PAD contributions to APBD in most kabupaten and kota. Local governments therefore need to prioritize efforts to promote their region to attract investment by creating an attractive business environment rather than focusing on efforts that are aimed only at short-term increases in PAD revenues.

The regions, both at the provincial and kabupaten/kota levels, still greatly rely on budget allocations from the central government. For that reason, with the resources that the regions have today, especially if they are relying only on the agricultural sector, the efforts to increase the contribution of PAD revenues to the APBD will be hard to accomplish.

sulit dilakukan. Tampak bahwa kontribusi SPK dan pungutan di sektor pertanian terhadap APBD menunjukkan angka yang tidak signifikan. Akan tetapi, dampak yang timbul dari pemberlakuan berbagai bentuk pungutan khususnya terkait dengan perdagangan komoditas pertanian tidak saja memunculkan bentuk pungutan informal tetapi juga menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha/pedagang dalam menjalankan usahanya. Dampak lebih jauh dari kondisi demikian adalah terjadinya distorsi harga jual petani atau produsen berbagai komoditas pertanian yang menjadi sasaran pungutan, mengingat berbagai bentuk biaya yang muncul, sebagian atau mungkin seluruhnya, akan diperhitungkan terhadap harga beli pelaku usaha, pedagang, atau konsumen.

Mayoritas penduduk NTT mengandalkan sektor pertanian sebagai mata pencahariannya dan sebagian besar dari mereka tergolong miskin. Ini berarti pemberlakuan berbagai bentuk pungutan tersebut secara langsung atau pun tidak langsung memengaruhi upaya masyarakat miskin dalam meningkatkan ekonominya. Dengan kata lain, setiap upaya menciptakan pungutan daerah demi PAD cenderung menambah beban penduduk miskin. Oleh karena itu, perlu ditekankan kembali agar pemda Provinsi NTT dan kabupaten/kota lebih menitikberatkan perhatiannya pada upaya optimalisasi dana APBD untuk menggerakkan perekonomian lokal dengan membuka lapangan kerja seluas mungkin serta meningkatkan layanan kesehatan dan pendidikan yang lebih baik dan merata.

Pemahaman yang keliru tentang desentralisasi dan otonomi daerah turut mendorong munculnya peraturan tentang pungutan daerah yang bersifat distortif. Sebagian pihak masih beranggapan bahwa besarnya kontribusi PAD terhadap APBD merupakan ukuran kemampuan suatu daerah berotonomi. Padahal, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan saat ini lebih menitikberatkan pada desentralisasi dari sisi pengeluaran melalui penyerahan sebagian besar kewenangan pelayanan publik kepada daerah. Dengan demikian, pemda seyogyanya lebih memikirkan bagaimana melakukan alokasi pengeluaran APBD yang efisien dan efektif. ■ **Nina Toyamah dan Adri Poesoro**

It seems that the contribution of SPK fees and other charges in the agricultural sector to APBD will be insignificant in size. The impact of the imposition of these charges, especially those related to the trade of agricultural commodities, will not only encourage the imposition of informal charges, but also increase uncertainty for traders in undertaking their business activities. A further impact of this condition will be a distortion in the selling price received by the farmers or producers of various agricultural commodities that are subjected to charges, given the costs that may arise, some or possibly all of which, will be incorporated into the buying price of businessmen, traders, or consumers.

A majority of the NTT population, most of whom are predominantly poor, rely on the agricultural sector for their primary sources of income. The imposition of any kind of charges will, directly or indirectly, affect the efforts of poor people to improve their economic circumstances. In other words, every additional local charge imposed to increase PAD revenues will create a greater burden on the poor. For that reason, it needs to be stressed that local governments of the Province of NTT and kabupaten/kota should focus more on the effort to optimally use APBD funds to stimulate the local economy by creating as many job opportunities as possible, as well as by providing better and more equitable health and education services.

Misperceptions about decentralization and regional autonomy have given rise to distorted local regulations on levies and charges. Some people still believe that the size of PAD contributions to the APBD is a measure of the capability of the regions to support their own needs. In fact the currently applied, decentralization and regional autonomy policies as they are currently applied are more focused on decentralization from the expenditure side through delegating most of the authority for the provision of public services to the regions. Therefore, local governments had better think more about how to efficiently and effectively allocate APBD expenditures.

■ **Nina Toyamah and Adri Poesoro**

Mayoritas penduduk NTT mengandalkan sektor pertanian sebagai mata pencahariannya dan sebagian besar dari mereka tergolong miskin.

A majority of the NTT population rely on the agricultural sector for their primary source of income and most of them are predominantly poor.



Dok. John Maxwell/ John Maxwell Doc.

Tabel 1. Rangkuman Penerimaan dalam APBD Provinsi NTT dan Kabupaten/Kota di Timor Barat/
Table 1. Revenue Items in the Provincial APBD of NTT and Kabupaten/Kota in West Timor

No.	Uraian/Items	Provinsi NTT/ Province of NTT			Kabupaten Kupang			Kabupaten TTS			Kabupaten TTU			Kabupaten Belu			Kota Kupang							
		2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006					
	Pendapatan Asli Daerah (PAD)/Locally-Generated Revenues (PAD)	123,7	140,6	151,2	13,7%	23,0	14,6	12,8	-36,4%	19,6	23,1	15,6	17,8%	8,9	8,6	13,6	-3,7	9,8	10,9	12,6	11,2%	11,7	15,7	34,5%
	% terhadap APBD/ % of APBD	26,5%	28,2%	22,7%		8,7%	5,3%	3,5%		7,5%	8,3%	3,9%		4,5%	4,2%	4,5%		4,2%	4,5%	3,5%		6,2%	7,7%	
	Dana Perimbangan/ Balancing Funds	333,9	349,9	513,6	4,8%	225,6	247,5	n.a.	9,7%	229,3	245,9	388,1	7,3%	181,4	189,4	288,1	4,4%	211,1	223,6	344,1	5,9%	169,6	181,5	7,0%
	% terhadap APBD/ % of APBD	71,4%	70,2%	77,3%		86,2%	89,9%	n.a.		87,8%	88,4%	96,1%		91,5%	92,2%	95,5%		89,8%	91,8%	96,5%		90,3%	88,8%	
	Bagi hasil Pajak & Non-pajak/Tax and Non-tax share	28,5	44,5	34,2	56,3%	13,4	15,3	n.a.	14,4%	12,9	16,2	16,4	25,2%	3,5	2,8	13,3	-20,4%	14,6	13,4	12,3	-8,2%	12,8	9,8	-23,3%
	Dana Alokasi Umum (DAU)/General Allocation Funds (DAU)	305,5	305,5	479,4	0,00%	203,0	213,5	n.a.	5,2%	204,9	211,7	325,4	3,3%	157,2	158,1	239,6	0,6%	186,7	194,6	303,4	4,2%	149,7	159,3	6,4%
	% terhadap APBD/ % of APBD	65,3%	61,3%	72,1%		77,6%	77,5%	n.a.		78,5%	76,1%	80,6%		79,2%	76,9%	79,4%		79,4%	79,9%	85,1%		79,7%	78,0%	
	Dana Alokasi Khusus (DAK)/Specific Allocation Funds (DAK)	0	0	0	0,00%	9,2	18,7	n.a.	102%	8,2	14,3	41,8	75,0%	8,2	13,9	29,2	68,8%	9,8	13,9	28,4	42,3%	7,0	9,0	28,6%
	% terhadap APBD/ % of APBD	0	0	0		3,5%	6,8%	n.a.		3,1%	5,1%	10,4%		4,2%	6,7%	9,7%		4,2%	5,7%	7,9%		3,7%	4,4%	
	Penerimaan Lainnya/ Other Revenues	10,0	7,6	0,0	-23,6%	12,9	13,3	n.a.	2,2%	12,2	9,2	0,0	-24%	7,9	7,4	0,0	-7,4	14,2	8,9	n.a.	36,8%	6,6	7,1	7,4%
	% terhadap APBD/ % of APBD	2,1%	1,5%	0,0%		4,9%	4,8%	n.a.		4,7%	3,3%	0,0%		4,0%	3,6%	0,0%		6,0%	3,7%	n.a.	3,5%	3,5%	3,5%	
	Total APBD	467,6	498,2	664,8	6,5%	261,6	275,5	370,6	5,2%	261,1	278,3	403,7	6,6%	198,3	205,4	301,7	3,5%	235,1	243,5	356,7	3,6%	187,9	204,3	8,7%

Catatan: - Naik = Peningkatan kenaikan dari tahun 2004 ke 2005.

- Data tahun 2004 dan 2005 adalah data realisasi anggaran dan 2006 adalah rencana anggaran, kecuali untuk Kab. Belu dan Kupang. Tahun 2005 masih berupa anggaran perubahan.

- n.a. = data tidak tersedia.

- Rise = Percentage increase from 2004 to 2005.

- Data for the 2004 and 2005 fiscal years is actual budget data and data for fiscal year 2006 is projected budget data, with the exception of Kab. Belu and Kupang. Data for fiscal year 2005 is still subject to change.

- n.a. = not available.

Tabel 2. Rangkuman Sumber PAD dalam APBD Provinsi NTT dan Kabupaten/Kota di Timor Barat/
Table 2. Sources of PAD Revenues in the Provincial APBD of NTT and Kabupaten/Kota in West Timor

Uraian/ Local Taxes	Propinsi NTT/ Province of NTT			Kabupaten Kupang			Kabupaten TTS			Kabupaten TTU			Kabupaten Belu			Kota Kupang		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Pajak Daerah/ Local Taxes	76,8	85,5	96,1	1,7	1,2	2,0	2,1	2,3	2,3	0,5	0,68	0,9	1,3	1,9	2,2	5,2	5,4	n.a.
Pajak Daerah (PAD) Local Taxes (PAD) Revenues	62,0%	60,8%	63,6%	7,4%	8,5%	15,7%	10,5%	10,1%	14,8%	5,9%	7,9%	6,6%	13,0%	18,0%	17,7%	44,3%	34,5%	n.a.
Retribusi	16,7	19,9	22,3	1,9	1,7	1,7	3,9	3,6	4,5	1,8	1,78	2,3	4,2	5,0	5,9	4,4	5,8	n.a.
Retribusi/(PAD)	13,5%	14,2%	14,7%	8,3%	11,6%	13,3%	20,1%	15,7%	28,7%	20,6%	20,8%	17,3%	42%	46,0%	46,9%	37,7%	36,7%	n.a.
Bagian Laba Usaha Daerah/ Share from Local Business Profits	8,894	13,433	13,000	637	787	n.a.	553	646	5,187	393	819	1,000	665	547	57	302	50	n.a.
Bagian Laba (PAD)/ Share of Profits (PAD)	7,2%	9,5%	8,6%	2,8%	5,4%	n.a.	2,8%	2,8%	33,3%	4,4%	9,6%	7,4%	7%	5%	4,4%	2,6%	0,32%	n.a.
Lain-lain (PAD)/ Other (PAD) Revenues	21,3	21,7	19,8	18,8	10,9	9,1	13	16,4	3,6	6,2	5,295	9,4	3,7	3,4	3,9	1,8	4,5	n.a.
Lain-lain PAD (PAD)/ Other PAD Revenues (PAD)	17,2%	15,4%	13,1%	81,7%	74,7	71%	66,3%	71,3%	23,1%	69,7%	61,6%	69,1%	38%	31,1%	31%	15,4%	28,7%	n.a.
Sumbangan Pihak Ketiga (SPK)/ Third Party Contributions (SPK)	685,3	519,3	519,9	168,0	152,9	135,8	n.a.	n.a.	n.a.	466,5	568,7	1,380,0	838,9	625,0	1,240,0	n.a.	n.a.	n.a.
SPK* (PAD)	0,6%	0,4%	0,3%	0,7%	0,7%	1,1%	n.a.	n.a.	n.a.	5,2%	6,6%	10,2%	8,6%	5,7%	10,0%	n.a.	n.a.	n.a.
Sektor Pertanian**(PAD)/ Agricultural Sector**(PAD)	1,3%	1,6%	1,8%	4,1%	4,6%	5,9%	n.a.	5,4%	8,2%	3,4%	1,9%	2,4%	2,4%	4,1%	4,0%	n.a.	n.a.	n.a.
Sektor Pertanian**(APBD) Agricultural Sector**(APBD)	0,3%	0,5%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	n.a.	0,4%	0,7%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	1%	0,3%	n.a.	n.a.

Catatan: - *) SPK termasuk ke dalam pos "Lain-lain PAD".

- **) Sektor pertanian meliputi subsektor perkebunan, peternakan, perikanan, dan kehutanan.

- n.a. = data tidak tersedia.

Note:

- *) SPK fees are included in "Other PAD Revenues".

- **) The agricultural sector includes the following sub-sectors: plantations, livestock raising, fisheries and forestry.

- n.a. = not available.

PERKEMBANGAN REGULASI DUNIA USAHA DI NTT THE DEVELOPMENT OF BUSINESS REGULATIONS IN NTT



Dok. SMERU/SMERU Doc.

Kebijakan yang “tidak ramah pasar”, ekonomi biaya tinggi akibat maraknya KKN, dan krisis ekonomi di akhir dekade 1990-an merupakan tiga hal yang saling berkaitan dan ikut memerosotkan ekonomi Indonesia. Dua kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka mengatasi persoalan ekonomi saat itu adalah Undang-undang (UU) No. 18, 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan pelaksanaan *Letter of Intent* (LoI) dalam rangka kesepakatan bantuan IMF kepada Pemerintah Indonesia.¹ Penelitian SMERU menunjukkan bahwa pelaksanaan dua kebijakan tersebut telah berhasil memperlancar arus perdagangan hasil pertanian dan meningkatkan harga yang diterima petani (Montgomery et al 2002). Dalam perkembangannya, kebijakan baru tentang otonomi daerah yang dikeluarkan pada 1999 mendorong Pemerintah Pusat mengganti UU No. 18, 1997 dengan UU No. 34, 2000. Tulisan ini bertujuan melihat perkembangan kebijakan usaha di Provinsi NTT dalam kaitan dengan berbagai perubahan kebijakan tersebut di atas.

Studi lapangan tentang pelaksanaan kebijakan deregulasi 1998 yang dilakukan SMERU di NTT menemukan bahwa kebijakan ini berpengaruh positif terhadap petani dan pedagang. Petani dan pedagang yang ditemui di perdesaan NTT dengan antusias mengatakan bahwa sekarang adalah “era pasar bebas” dalam pengertian tidak ada lagi “orang pemerintah yang mengganggu” usaha mereka. Pelaksanaan UU No. 18, 1997 telah menghapus 91 jenis pajak daerah dan 97 jenis retribusi daerah tingkat kabupaten/kota di NTT. Penghapusan

Policies that were “not market-friendly”, a high-cost economy resulting from rampant KKN (corruption, collusion, and nepotism), and the economic crisis at the end of the 1990s are three inter-related issues that contributed to the decline in the Indonesian economy. Two policies that were determined by the government at that time to overcome these economic problems were Law No. 18 of 1997 on Regional Taxes and Levies and the implementation of a Letter of Intent (LoI) for an agreement on IMF assistance to the Government of Indonesia.¹ SMERU’s research showed that the implementation of these two policies succeeded in improving the trading flow of agricultural products and increasing the prices received by farmers (Montgomery et al 2002). The development of the new policy on regional autonomy that was issued in 1999 encouraged the central government to replace Law No. 18 of 1997 with Law No. 34 of 2000. This article is aimed at examining the development of business policies in NTT associated with the various changes of the policies mentioned above.

A field study undertaken by SMERU in NTT on the implementation of the 1998 deregulation policy found that this policy had a positive influence on farmers and traders. Farmers and traders who were interviewed in rural areas of NTT stated enthusiastically that it is now the “free market era” in the sense that there was no longer “government officials interfering” in their businesses. The implementation of Law No. 18 of 1997 eliminated 91 types of regional taxes and 97 types of regional levies at the kabupaten/

¹ Pelaksanaan LoI ini menghasilkan beberapa kebijakan, antara lain Inpres No. 1, 1998 tentang pelarangan peneanaan pungutan atas barang-barang ekspor; Inpres No. 2, 1998 yang mencabut kebijakan tataniaga yang diatur oleh provinsi dan kabupaten; dan SK Gubernur NTT No.18/KEP/HK/1998 tentang penghapusan tataniaga hasil produksi rakyat di NTT yang diharuskan melalui KUD.

¹ The implementation of this LoI produced a number of policies, including Presidential Instruction No.1, 1998 on the prohibition of levies on export commodities; Presidential Instruction No. 2, 1998 on the revoke of trade policies issued by the provinces and kabupaten; and the Decree of the Governor of NTT No.18/KEP/HK/1998 on the abolishment of the policy that the trade of commodities produced by the people of NTT must be channeled through village cooperative units (KUD).

berbagai pungutan daerah ini telah menciptakan suasana kompetitif dan transparan dalam pembentukan harga (Mawardi dan Usman 1998).

UU No. 34, 2000 yang merevisi UU No. 18, 1997 memberikan kembali kelonggaran kepada daerah untuk memungut beberapa jenis pajak dan retribusi. UU ini telah menstimulasi pemerintah daerah (pemda) untuk menghidupkan kembali beberapa pungutan yang pernah dihapus pada 1998 demi peningkatan pendapatan asli daerah. Meskipun jumlah dan jenis pungutannya tidak sebanyak dibanding sebelum UU No. 18, 1997, tetapi pungutan-pungutan tersebut kembali menciptakan ketidakpastian dunia usaha. Pemerintah Pusat kemudian mencoba mengawasi situasi ini dengan mengevaluasi berbagai peraturan daerah (perda) yang diterbitkan. Apabila ditemukan perda yang mendistorsi pasar, maka perda tersebut diminta untuk segera dicabut. Sampai dengan Juli 2006 terdapat 576 perda di seluruh Indonesia (33 provinsi dan 440 kabupaten/kota) yang direkomendasikan dicabut atau direvisi, sebanyak 12 di antaranya terdapat di NTT (KPPOD, Database 2006).

Cara daerah mensiasati terbatasnya jenis pungutan yang diizinkan Pemerintah Pusat adalah dengan memanfaatkan instrumen sumbangan pihak ketiga (SPK)² dan retribusi penggantian biaya administrasi.

kota level in NTT. The elimination of these various local levies had created a competitive and transparent environment in the determination of prices (Mawardi and Usman 1998).

Law No. 34 of 2000 that revised Law No. 18 of 1997 reinstated the right of regions to impose several types of taxes and levies. This law has stimulated regional governments to reactivate several levies that had been abolished in 1998 in order to increase the local revenues. Although the number and types of imposed levies were not as many as those prior to Law No. 18 of 1997, their return has created uncertainty in the business sector. The central government then tried to address this situation by evaluating the various regional laws that had been passed on. Whenever they found that a regional law had distorted the market, the government asked that it be revoked. As of July 2006, a total of 576 regional laws across Indonesia (33 provinces and 440 kabupaten/kota), 12 of which were found in NTT, have been recommended to be retracted or revised (KPPOD, Database 2006).

The way in which the regions bypassed the limitation on the types of levies permitted by the central government is by utilizing the instruments of third party contribution (Sumbangan Pihak Ketiga: SPK)² and reimbursement fees for administration costs. In several cases,

**Tabel 1. Pungutan terhadap Perdagangan Sapi (Ternak Besar) di Wilayah Timor Barat/
Table 1. Levies on the Cattle (Large Livestock) Trade in West Timor Region**

Jenis Pungutan per Ternak/ Type of Levy per Head of Livestock	Kab. Kupang	Kab. TTS	Kab. TTU	Kab. Belu
Leges desa Village fees	Rata-rata Rp10.000 Average of Rp10.000	Rp5.000 – 25.000	Rp5.000 – 25.000	Rp10.000 – 25.000
Kecamatan	Rp2.500 (beberapa kecamatan)/(several kecamatan)	---	---	---
Penampung sementara Holding ground	---	---	Rp10.000	Rp10.000
Izin pengiriman ternak besar Permit for the export of large livestock	Rp11.000 – 12.000	Rp15.000	Rp20.000	Rp20.000
Pemeriksaan (per sertifikat kesehatan) Examination (per health certificate)	---	---	Rp1.000/surat/ certificate	Rp10.000/ternak/ per head Rp1.000/surat/ certificate
Karantina Quarantine	Rp10.500	---	Rp10.500	Rp10.500
Penanganan di pelabuhan Port handling	Rp33.500 (termasuk biaya buruh)/ (including labor cost)	---	Rp10.000	Rp10.000
Rumah potong hewan Slaughter house	Rp23.500	Rp25.000	Rp25.000	Rp35.000

Sumber: Studi lapangan SMERU, 2006/Source: SMERU Field Study, 2006.

² Ketentuan mengenai SPK tidak diatur dalam UU No. 34, 2000, tetapi didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 8, 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga kepada Daerah.

² Stipulations on SPK are not regulated in Law No. 34 of 2000, but are based on the Minister of Home Affairs Decree No. 8 of 1978 on Regional Revenues from Third Party Contributions.

Dalam beberapa kasus, SPK dibebankan berdasarkan tarif tertentu, sementara retribusi penggantian biaya administrasi cenderung dihitung berdasarkan nilai transaksi yang tercantum dalam surat. Dalam hal SPK terdapat ketidaksesuaian pelaksanaannya dengan Peraturan Mendagri No. 8, 1978 yang menyatakan bahwa SPK adalah pemberian yang dilakukan secara “ikhlas dan tidak mengikat”. Jadi seharusnya SPK tidak dapat dipungut berdasarkan tarif. Dengan kata lain, SPK adalah instrumen untuk “menerima” bukan “mencari” sumbangan. Dalam hal retribusi penggantian biaya administrasi seharusnya tarif ditentukan berdasarkan kualitas dan kuantitas jasa yang diberikan pemda (seperti jumlah dan tingkat kesulitan surat/dokumen yang dibuat), tidak berdasarkan nilai transaksinya.

Studi iklim usaha yang dilakukan SMERU pada Juli 2006 (Suharyo et al 2006) di lima kabupaten/kota di wilayah Timor Barat, Provinsi NTT, menemukan bahwa setiap kabupaten/kota menerapkan beberapa pungutan atas perizinan usaha. Selain itu, pemda juga menarik pungutan atas berbagai komoditas pertanian yang diperdagangkan. Jenis dan besar pungutan untuk setiap komoditas berbeda antarkabupaten/kota.

Perdagangan ternak besar, terutama sapi, merupakan salah satu kegiatan yang dibebani banyak pungutan. Pungutan ini dikenakan mulai dari tingkat desa, kabupaten, sampai di karantina (lihat Tabel 1). Berbagai beban pungutan ini akhirnya oleh pedagang digeser ke harga beli di tingkat peternak yang pada umumnya adalah peternak kecil yang hanya memelihara dua hingga tiga ekor sapi. Dengan demikian, akan menekan harga jual peternak kecil.

Hasil hutan merupakan komoditas yang perdagangannya juga dibebani pungutan relatif besar. Pungutan terhadap perdagangan hasil hutan didasarkan pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 34, 2000 yang bertujuan melindungi hak pemerintah atas hasil hutan dan melindungi kelestarian hutan. Untuk itu, pemerintah perlu mengawasi perdagangan hasil hutan dengan menggunakan instrumen Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH). Persoalan yang kerap dihadapi pedagang adalah bahwa formulir SKSHH³ tidak selalu tersedia di daerah sehingga menghambat alur perdagangan hasil hutan. Hambatan perdagangan hasil hutan di wilayah Timor Barat dapat berarti terganggunya penghasilan penduduk (miskin)

an SPK is levied on a set tariff basis, while reimbursement fees for administration costs tend to be assessed on the basis of the value of transactions included in the document. Regarding SPK, there is an inconsistency in its implementation with the Minister of Home Affairs Decree No. 8 of 1978 which states that an SPK is a kind of contribution that is made in a “voluntary and non-binding” manner. So an SPK should not be levied on the basis of a tariff. In other words, an SPK is an instrument for “receiving”, not “looking for”, contributions. On the issue of a reimbursement levy for the administration cost, the tariff should be based on the quality and quantity of the service provided by the local government (such as the number and level of difficulty of the certificates/documents that are prepared), not on the basis of the value of the transactions.

A business climate study that was undertaken by SMERU in July 2006 (Suharyo et al 2006) in five kabupaten/kota in the West Timor region of the NTT Province found that every kabupaten/kota applied several levies on business licensing. In addition, local governments also extracted levies from several traded agricultural commodities. The type and sizes of levies on each commodity varied between kabupaten/kota.

The trade in large livestock, especially cattle, is one of many activities that is burdened with many levies. These levies are imposed from the village level to the kabupaten level and in the quarantine facility (see Table 1). Traders will shift these levies to the buying price at the level of livestock raisers who are generally small farmers who only raise two or three heads of cattle. Hence, it will reduce the selling price of these farmers.

Forestry products are commodities whose trade is also burdened with relatively high levies. These levies are based on Government Regulation No. 34 of 2000 that aims to protect the rights of the government to forestry products and protect the forest environment. To that end, the government needs to supervise the trade in forestry products by using the Legality of Forestry Products Certificate (Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan: SKSHH). The problem frequently faced by traders is that the SKSHH form³ is not always available in the regions, hence impeding the trade in forest products. Impediments to the trade in forest products in West Timor can disturb the poor people’s incomes because the majority of the rural population in this region are gatherers of forest products, especially tamarind and candlenuts. To apply for an SKSHH, traders are obliged to pay for an SPK. Traders who take forest products but have no SKSHH



Dok. SMERU/SMERU Doc.

Perdagangan ternak besar, terutama sapi, merupakan kegiatan yang dibebani banyak pungutan.

The trade in large livestock, especially cattle, is an activity that is burdened with many levies.

³ Formulir yang harus dilengkapi oleh pedagang untuk mendapat izin mengangkut hasil hutan.

³ A form which traders need to fill out in order to obtain permission to transport forestry products.

karena mayoritas penduduk pedesaan di wilayah ini adalah pengumpul hasil hutan, terutama asam dan kemiri. Untuk mengurus SKSHH, pedagang dikenakan pungutan SPK. Pedagang yang membawa hasil hutan tanpa dilengkapi SKSHH dapat dikenai pungutan besar oleh pemeriksa di jalan. Selain itu, beberapa desa juga mengenakan pungutan terhadap pedagang hasil hutan. Perhitungan yang dilakukan SMERU menunjukkan bahwa pungutan pada tata niaga asam dan kemiri mencapai 2,5% dari harga antarpulau. Pada gilirannya, pungutan ini tentu akan digeser pedagang ke harga beli di tingkat petani. Seorang pengusaha perdagangan hasil bumi di Atambua bahkan menyatakan bahwa sebagian beban PPN yang besarnya 10% pun dia geser menjadi beban petani.

Di sektor perikanan, usaha dan kapal perikanan juga dikenakan berbagai pungutan. Setiap kapal harus mengikuti aturan yang menyangkut keselamatan dan navigasi. Untuk keselamatan pelayaran, setiap kapal yang akan berlayar diharuskan memiliki izin berlayar dari Syah Bandar. Namun, pemilik kapal besar (lebih dari 2 gross ton) tidak bisa langsung mengurus izin ke Syah Bandar; mereka harus meminta izin melalui agen dengan biaya jauh lebih besar daripada biaya resmi. Temuan SMERU menunjukkan bahwa proporsi pungutan pada usaha perikanan adalah sekitar 5% dari harga jual pedagang akhir. Apakah pungutan ini ditanggung oleh pemilik kapal atau pedagang? Seorang pengelola 60 kapal sekaligus pedagang hasil laut menyatakan bahwa ia selalu mematok keuntungan sekitar 10%. Jika harga jual berada di luar jangkauannya, dia akan menggeser biaya operasional menjadi beban nelayan.

Di balik uraian singkat ini, perlu disadari bahwa berbagai kebijakan pungutan selama ini sebenarnya lebih banyak ditanggung oleh petani, peternak, pengumpul hasil hutan, dan nelayan, yang mayoritas masih tergolong miskin. Berdasarkan temuan tersebut, selayaknya pemma mempertimbangkan ulang berbagai kebijakan pungutannya. Pemerintah Pusat juga perlu mengevaluasi Peraturan Mendagri No. 8, 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga kepada Daerah.

■ Syaikhu Usman dan Vita Febriany

DAFTAR PUSTAKA

- Mawardi, Sulton dan Syaikhu Usman (1998) 'Dampak Deregulasi Perdagangan terhadap Perekonomian Daerah: Kasus Nusa Tenggara Timur.' Laporan Konsultan Bank Dunia, Jakarta
- Montgomery, Roger, et al (2002) 'Deregulation of Indonesia's Interregional Agricultural Trade.' *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 38, No. 1. 93-117
- Suharyo, Widjajanti I. et al (2006) 'Improving the Business Environment in NTT: the Case of the West Timor Region.' Research Report. Lembaga Penelitian SMERU. Akan diterbitkan



Pungutan sebenarnya ditanggung oleh petani, peternak, pengumpul hasil hutan, dan nelayan, yang mayoritas miskin.

Various levies are actually borne by farmers, livestock raisers, forest product gatherers, and fishers, the majority of whom are poor.

Dok. John Maxwell/John Maxwell Doc.

can be hit with high on-the-spot fines by inspectors. In addition, several villages also impose levies on the forest products trade. Estimates made by SMERU show that levies on the regulation and administration of tamarind and candlenuts reach 2.5% of the inter-island price. In turn, these levies will certainly be shifted by traders to the purchase price at the farmers level. One cash crop trader in Atambua stated, in fact, that he shifted some part of the PPN (value-added tax) of 10% to the farmers as well.

In the fisheries sector, businesses and fishing vessels are also imposed with various charges. Each vessel has to follow the regulations on safety and navigation. For the safety of sailing, each vessel is required to have a sailing permit from the harbormaster. Owners of large vessels (more than 2 gross tonnes) cannot, however, apply for the permit directly to the harbormaster, but have to seek permission through an agent at a cost that is far higher than the official cost. SMERU found that the proportion of charges on fishery businesses is approximately 5% of the final trader's selling price. Are these charges the responsibility of the owner of the fishing vessel or the trader? One manager of 60 vessels who is also a trader in marine commodities stated that he always set a profit of approximately 10%. If the selling price was beyond his "range", he would shift the operational costs to the fishers.

Behind this brief analysis, one should be aware that in fact various levy policies have been mostly shouldered by farmers, livestock raisers, forest product gatherers, and fishers, the majority of whom are still classified as poor. Based on these findings, it is appropriate for the local governments to reconsider their taxing policies. The central government also needs to evaluate the Minister of Home Affairs Decree No. 8 of 1978 on Regional Revenues from Third Party Contributions.

■ Syaikhu Usman and Vita Febriany

LIST OF REFERENCES

- Mawardi, Sulton and Syaikhu Usman (1998) 'The Impact of Trade Deregulation on the Regional Economy: The Case of East Nusa Tenggara.' A World Bank Consultant's Report, Jakarta
- Montgomery, Roger, et al (2002) 'Deregulation of Indonesia's Interregional Agricultural Trade.' *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 38, No. 1. 93-117
- Suharyo, Widjajanti I. et al (2006) 'Improving the Business Environment in NTT: the Case of the West Timor Region.' Research Report. The SMERU Research Institute. Forthcoming

PELAYANAN KEUANGAN MIKRO BAGI MASYARAKAT MISKIN DI NTT: MASALAH DAN SOLUSINYA

MICROFINANCE SERVICES FOR THE POOR IN NTT: PROBLEMS AND THEIR SOLUTIONS



Dok. John Maxwell/ John Maxwell Doc.

Pelayanan keuangan mikro di NTT telah diberikan oleh lembaga keuangan formal bank dan nonbank (koperasi dan pegadaian), lembaga keuangan nonformal, program pemerintah, dan lembaga keuangan informal.¹ Namun jumlah pelayanan bank terbilang minim. Dibandingkan NTB yang pada 2001 memiliki 100 kantor bank umum, pada tahun yang sama di NTT hanya terdapat 30 kantor bank umum. Meskipun pada 2002 jumlah kantor bank umum bertambah 100% menjadi 60 dan meningkat lagi menjadi 70 pada 2004, ketersediaan layanan bank umum di NTT masih jauh lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional. Pada 2004, rasio jumlah kantor bank terhadap jumlah kecamatan di provinsi ini hanya 0,24, yang berarti rata-rata hanya ada satu kantor bank umum di setiap empat kecamatan (BPS 2004:5). Sebagai perbandingan, rasio untuk seluruh Indonesia adalah 3,04 atau rata-rata terdapat tiga kantor bank umum di setiap kecamatan (BI 2003:41).²

Hasil studi SMERU yang dilaksanakan tahun 2004 di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Manggarai menunjukkan bahwa sulitnya golongan miskin mengakses pelayanan bank dipengaruhi oleh

Microfinance services in NTT are provided by formal financial institutions—banks and non-bank institutions (cooperatives and pawnshops), non-formal financial institutions, government programs, and informal financial institutions.¹ The number of commercial banks is, however, limited. Compared with West Nusa Tenggara (NTB) that had 100 commercial bank offices in 2001, NTT only had 30 offices in the same year. Although the number of offices in NTT grew by 100% to 60 offices in 2002 and increased again to 70 in 2004, the availability of commercial bank services in NTT is still far below the national average. In 2004, the ratio of bank offices to the number of kecamatan in the province was 0.24, which means that there was on average one bank office in every four kecamatan (BPS 2004:5). In comparison, the ratio for Indonesia was 3.04, or an average of 3 bank offices in each kecamatan (BI 2003:41).²

A SMERU study conducted in 2004 in Kabupaten Kupang and Kabupaten Manggarai revealed several factors that inhibited the access of the poor to banking services. These factors include the incompat-

¹ Lembaga keuangan formal adalah lembaga keuangan yang diakui oleh perundang-undangan yang berlaku sebagai lembaga yang melayani jasa keuangan. Lembaga keuangan yang diakui undang-undang tersebut adalah bank (bank umum dan BPR) dan nonbank (koperasi dan pegadaian). Lembaga keuangan nonformal adalah lembaga yang berbadan hukum tetapi tidak diakui dalam perundang-undangan sebagai lembaga keuangan (misalnya lembaga keuangan mikro yang dikelola oleh yayasan). Sedangkan lembaga keuangan informal adalah lembaga yang tidak berbadan hukum, seperti kelompok simpan-pinjam, perorangan yang memberi pinjaman (termasuk rentenir), atau kelompok arisan.

² Bank umum di sini termasuk BPR, tetapi tidak termasuk BRI Unit.

¹ Formal financial institutions are legal entities formally recognized by the law as institutions that provide financial services. These include banks (commercial banks and the People's Credit Banks – BPRs) and non-bank institutions (cooperatives and pawnshops). Non-formal financial institutions are institutions that have a legal base but are not acknowledged as financial institutions by the law (such as microfinance institutions managed by foundations). Meanwhile, informal financial institutions are institutions that are non-legal entities, such as savings and loans groups, individuals providing loans (including loan sharks), or rotating savings and credits associations (arisan). Arisan is a regular social gathering where members contribute to and take turns at winning an aggregate sum of money.

² Commercial banks in this context include BPR, but exclude BRI Units.

beberapa faktor, di antaranya bentuk layanan yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin, ketatnya persyaratan pinjaman, dan minimnya jumlah kantor bank di tingkat lokal.³ Meskipun di hampir setiap kecamatan terdapat sebuah BRI Unit, pinjaman dari bank ini cenderung hanya dapat diakses oleh golongan berpenghasilan tetap (*golbertap*) atau yang memiliki usaha.

Pelayanan keuangan mikro untuk golongan miskin umumnya diberikan dalam bentuk kredit, terutama untuk usaha nonpertanian. Kredit yang diberikan pemerintah kebanyakan diberikan dengan sistem dana bergulir (*revolving fund*), dengan waktu pengembalian yang sangat singkat, yaitu maksimal satu tahun. Hal ini membuat terbatasnya ketersediaan modal usaha dan menghambat perkembangan usaha golongan miskin. Idealnya, pengembalian dana dan rotasi perguliran dana adalah sekitar tiga hingga lima tahun. Selain itu, kredit usaha sering kurang dapat diakses petani karena skema kredit yang tersedia tidak sesuai dengan pola kegiatan usaha tani.

Pengembangan pelayanan lembaga keuangan mikro (LKM) di NTT, terutama pelayanan kredit usaha produksi, secara tidak langsung dibatasi oleh kecilnya skala perekonomian daerah. Iklim dan kesuburan lahan yang kurang mendukung usaha pertanian dan hasil produksi yang rendah, menyebabkan tingkat permintaan kredit menjadi terbatas (*lack of demand*). Keadaan ini memperkecil peluang pengembangan usaha yang telah ada atau pun penciptaan usaha baru. Akibatnya, kebanyakan usaha yang berskala mikro menjadi tidak berkembang dan lembaga keuangan mikro pun tidak tertarik untuk mengembangkan pelayanannya di NTT.

Hasil kajian SMERU juga mengungkapkan fakta bahwa cukup banyak dana kredit usaha yang ternyata tidak dipakai untuk kepentingan usaha. Dalam kondisi produksi terbatas dan berfluktuasi, masyarakat miskin justru memerlukan kredit untuk menutup berbagai pengeluaran darurat yang tidak terkait langsung dengan usahanya. Mereka memerlukan pelayanan keuangan yang dapat menjaga keamanan pangan dan menyediakan investasi jangka panjang di bidang pendidikan dan perumahan. Ketersediaan kredit untuk tujuan nonusaha seperti ini diperlukan masyarakat miskin agar aset produktifnya dapat dipertahankan dan usahanya dapat tetap berjalan. Namun hampir tidak ada lembaga keuangan nonformal yang memberikan kredit nonusaha seperti ini.

Pelayanan tabungan untuk masyarakat miskin di NTT juga masih terbatas. Golongan ini tidak mengakses pelayanan tabungan di bank, antara lain karena lokasinya terlalu jauh. Sementara itu, lembaga nonbank tidak mengembangkan pelayanan tabungan secara memadai, dan peraturan perundang-undangan tidak memperbolehkan lembaga nonformal untuk memobilisasi dana masyarakat.

ability of services provided with the needs of the poor, the rigidity of loan requirements, and the limited number of bank offices at the local level.³ Although a BRI Unit office is located in almost all kecamatan, the loans from this bank usually go only to persons with regular incomes (civil servants and formal sector employees) or those who own businesses.

Microfinance services for the poor are mostly provided in the form of loans, particularly for non-farming businesses. The loans provided by the government are largely given to community groups in the form of revolving funds, with very short loan periods of a maximum of one year. This limits the availability of business capital and impedes the development of businesses owned by the poor. Ideally, the repayment period and the rotation time should be around three to five years. In addition, farmers often have difficulty getting access to these loans because the loan scheme is not suitable with the patterns of farming enterprises.

The expansion of microfinance services (MFIs) in NTT, particularly the provision of business loans for production support, is indirectly limited by the small scale of the region's economy. The climate and soil fertility that are not conducive for farming and low farm productivity lead to a lack of demand for agribusiness loans. This condition also limits the expansion of existing businesses or the establishment of new ones. Consequently, most small-scale businesses cannot expand and MFIs are not interested in developing their services in NTT.

The SMERU study also revealed that quite a large proportion of business loans is not utilized for business related purposes. With limited and fluctuating production, the poor also need loans to cover various unexpected expenditures that are not directly related to their business activities. The poor need financial services that can provide food security and long-term investment in education and housing. The poor need the provision of loans for non-business purposes of this kind to enable them to protect their productive assets and ensure that their businesses continue to operate. However, almost no non-formal MFIs provide this kind of loan.

The provision of savings services for the poor in NTT is also very limited. The poor do not access bank savings services because, among other reasons, bank offices are located too far away. Meanwhile, the non-bank



Dok. SMERU/SMERU Doc.

Pelayanan kredit perlu disesuaikan dengan siklus produksi usaha tani karena mayoritas masyarakat miskin bekerja di sektor ini.

Loan and credit schemes need to adapt to the to the production cycles of agricultural businesses because the majority of the poor earn their living in this sector.

³ Lihat "Pelajaran yang Dapat Dipetik dari Pelayanan Keuangan Mikro di NTT." Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta, Desember 2004.

³ See "Lessons Learned from the Microfinance Services in NTT." SMERU Research Institute, Jakarta, December 2004.

Dengan demikian, kebutuhan menabung masyarakat miskin kebanyakan hanya dilayani oleh lembaga informal yang dikelola oleh masyarakat sendiri dalam bentuk kelompok simpan-pinjam dan arisan. Kegiatan arisan dengan berbagai variasinya banyak muncul di daerah yang pelayanan keuangan formalnya masih terbatas.

Selain karena terbatasnya dukungan teknis yang tersedia bagi kegiatan keuangan mikro, perkembangan pelayanan keuangan mikro di NTT juga dihambat oleh belum adanya peraturan khusus tentang LKM sehingga status hukumnya belum jelas. Upaya pengembangan kapasitas oleh pemerintah (Bank Indonesia) terhadap LKM juga hanya terbatas pada LKM formal seperti BPR. Penguatan kapasitas LKM formal nonbank seperti koperasi, LKM nonformal, dan unit kegiatan dalam program pemerintah belum mendapat perhatian yang memadai.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut, dapat ditarik pelajaran bahwa agar penyediaan pelayanan keuangan mikro bisa menjadi salah satu pendukung bagi upaya penanggulangan kemiskinan di NTT, perlu mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Penyediaan pelayanan keuangan mikro perlu dilakukan dalam kerangka mekanisme pasar agar tidak mengganggu atau bahkan mematikan kegiatan lembaga penyelenggara keuangan mikro yang sudah beroperasi.
2. Pelayanan keuangan mikro perlu ditempatkan dalam kerangka program pembangunan ekonomi secara terpadu.
3. Pelayanan keuangan mikro dalam bentuk tabungan dan kredit sangat berguna bagi masyarakat miskin karena juga berfungsi sebagai asuransi. Oleh karena itu, jenis kredit sebaiknya tidak hanya untuk usaha, tetapi juga untuk konsumsi dan kebutuhan darurat. Pelayanan kredit juga perlu disesuaikan dengan siklus produksi usaha tani karena mayoritas masyarakat miskin bekerja di sektor pertanian. Untuk itu, perlu ada insentif dari pemerintah bagi lembaga keuangan yang bersedia mengembangkan pelayanan keuangan mikro di daerah terbelakang seperti NTT.
4. Pengembangan model pelayanan keuangan mikro, termasuk pelayanan tabungan, yang beragam dan fleksibel dapat dilakukan dengan mengatur kerja sama antara lembaga simpan-pinjam nonformal, lembaga informal, dan lembaga perbankan, atau membentuk bank keliling untuk memperluas jangkauan perbankan.
5. Penyediaan pelayanan keuangan mikro dalam bentuk kredit juga harus dilakukan secara hati-hati untuk menghindari pengembangan yang hanya didorong oleh sisi penawaran dan pemanfaatan yang tidak pada tempatnya seperti yang banyak dilakukan dalam model program pemerintah selama ini. Salah satu alternatifnya adalah dengan memisahkan antara lembaga pemberi pelayanan keuangan mikro dan lembaga pemberi bantuan teknis usaha dan pemasaran. Namun, programnya harus disusun dan dilaksanakan secara terpadu. Dengan model tersebut, program pelayanan keuangan mikro yang beragam dapat dilaksanakan bersamaan dengan program penguatan ekonomi lokal yang memberikan bantuan teknis usaha dan pemasaran di suatu daerah tertentu. Upaya terpadu semacam ini memerlukan pengkajian yang mendalam tentang kondisi kehidupan, kapasitas, dan kelembagaan, serta peluang dan kendala usaha yang dihadapi masyarakat.

■ **Bambang Sulaksono & Widjajanti I. Suharyo**

institutions do not develop adequate savings activities and the law does not allow non-formal institutions to accept money from the public. That is why most demand for saving services among the poor is catered for by informal institutions managed by the community themselves in the form of savings and loans groups and arisan. Various forms of arisan have emerged in areas where formal financial services are still limited.

Besides the limited technical support provided for microfinance activities, the development of microfinance services in NTT is also hindered by the non-existence of regulations on MFIs, so that the legal status of MFIs is not clear yet. The government's (the Central Bank's) efforts to build the capacity of MFIs are also limited to formal MFIs such as BPR. The capacity building of non-bank formal MFIs, such as cooperatives, non-formal MFIs, and services provided through government programs have not received adequate attention.

Based on these findings, it is evident that to enable the provision of microfinance services that support the poverty reduction effort in NTT, the following matters need to be taken into account:

1. *The provision of microfinance services should be implemented within the framework of market mechanisms, so that they do not interfere with, or even destroy, the existing microfinance institutions.*
2. *Microfinance services should be placed within the framework of an integrated economic development program.*
3. *Microfinance services that provide savings and loans are very beneficial for the poor because they can also function as insurance. The types of loans should not, therefore, be limited only to business, but should also be available for consumption and emergency needs. There is also a need to adapt the loan and credit schemes to the production cycles of agricultural businesses because the majority of the poor earn their living in the agricultural sector. To support this, the government should provide incentives for financial institutions that are willing to develop microfinance services in the less developed regions such as NTT.*
4. *The development of a microfinance services model, including diverse and flexible saving services, that is can be undertaken by regulating cooperation among non-formal savings and loans institutions, informal institutions, and banks, or by developing mobile banks to expand the outreach of the banking industry.*
5. *The provision of microfinance services in the form of loans also has to be undertaken carefully to avoid expansion that is only instigated by the supply side that tend to lead to improper use of the loan as commonly practiced in many government programs up to now. One of the alternatives is by separating between the institutions providing microfinance services and those providing technical and marketing supports for the businesses. However, the program has to be organized and implemented in an integrated manner. With this model, varied microfinance services programs can be implemented together with the local economic strengthening programs which provide technical and marketing supports for businesses in a certain area. This kind of integrated effort requires an in-depth analysis of the community's living conditions, capacities, institutions, opportunities, and obstacles.*

■ **Bambang Sulaksono & Widjajanti I. Suharyo**

PRAKTIK TRADISI *BELIS* DALAM MASYARAKAT NTT THE PRACTICE OF *BELIS* TRADITION IN NTT SOCIETY



Dok. Sasa Kralf-JituaFoto/Sasa Kralf-JituaFoto.Doc

Bagi masyarakat NTT, *belis* merupakan bagian yang tidak terlepas dari kehidupan sehari-hari dan selalu muncul sebagai konsekuensi dari pelaksanaan adat istiadat setempat. Secara sederhana, *belis* dapat diartikan sebagai pemberian yang bersifat material kepada kerabat atau saudara pada peristiwa-peristiwa tertentu. Pada umumnya, *belis* selalu diasosiasikan dengan pemberian sejumlah uang maupun barang pada upacara perkawinan. Perkawinan dalam tradisi kehidupan sosial masyarakat NTT umumnya menganut sistem *genealogis patrilineal* (mengikuti garis keturunan ayah) dan menempatkan marga/suku sebagai identitas penting. Setiap perkawinan akan membentuk suatu aliansi dan melibatkan sistem pertukaran aset antarkeluarga atau antarsuku.

Dalam adat perkawinan masyarakat NTT, pembayaran *belis* menjadi prasyarat penting keabsahan perkawinan tersebut dan dimaknai sebagai simbol pemersatu laki-laki dan perempuan sebagai suami-istri, sebagai syarat utama pengesahan perpindahan marga/suku istri ke marga/suku suami, serta sebagai kompensasi terhadap jasa orangtua calon mempelai perempuan yang telah membesarkan anak mereka. Namun, *belis* secara harfiah dapat juga berarti pihak keluarga laki-laki “membeli gadis secara lunas” dari keluarga pihak perempuan. Di luar adat perkawinan, *belis* juga berarti pengeluaran atau sumbangan keluarga kepada kerabat untuk peristiwa kematian atau sumbangan untuk membangun rumah adat dan melakukan upacara adat.

Sebagai salah satu bentuk pemindahan aset antarkeluarga, *belis* memiliki nilai atau besaran yang bermacam-macam dan tidak ada yang berlaku umum. *Belis* dapat berbentuk uang dan ternak, juga barang, seperti *sofren* (uang atau lempengan emas), atau tergantung pada kebiasaan suku setempat. Meskipun demikian, pada umumnya

For the NTT people, *belis* is an inseparable part of their daily life and is the consequence of embracing their local customs and traditions. In simple terms, *belis* can be defined as a gift for family members for certain events. In general, *belis* is always associated with the provision of money and goods for wedding ceremonies. Marriages in the social tradition of the people of NTT generally adhere to a patrilineal system (following the father's lineage) and put the clan or ethnic grouping as an important identity. Each marriage will form an alliance and involve an exchange of assets between families or ethnic groups.

In the traditional marriage custom of the people of NTT, the payment of *belis* is an important pre-requisite for the legitimization of the marriage and is a symbol of the unity of a man and woman as husband and wife. It is the main requirement for the legitimate transfer of the wife's clan/ethnic grouping to that of the husband, as well as a compensation for the bride's parents who have brought up their daughter. However, *belis* can also literally mean that the male's side of the family is “buying a woman in full payment” from the female's family. Outside the marriage custom, *belis* also means a family contribution to relatives on expenditure for funerals, the building of a traditional house, and traditional ceremonies.

As one form of inter-family asset transfer, the *belis* varies in value or amount and there is no general rule. *Belis* can take the form of money, livestock, or goods, such as *sofren* (gold money or plaque), or depending on each local ethnic practice. Nevertheless, the value of *belis* depends, in general, on several factors. For marriages, the amount of *belis* is determined by, firstly, the family's social status; the higher their social

nilai *belis* tergantung pada beberapa faktor. Untuk perkawinan, besaran *belis* dipengaruhi oleh, pertama, status sosial keluarga; makin tinggi status sosialnya, makin tinggi nilai *belis*-nya. Kedua, dipengaruhi oleh kesepakatan atau hasil negosiasi antara keluarga laki-laki dan keluarga perempuan.

Pada setiap perkawinan, keluarga pihak laki-laki biasanya menyerahkan sejumlah hewan ternak, uang tunai, dan juga *sofren* (saat ini sudah diganti dengan uang tunai). Jika diukur dengan nilai uang, maka besaran *belis* bisa berkisar dari Rp5 juta sampai dengan puluhan juta rupiah. Pembayaran *belis* perkawinan ini bisa dilakukan dengan beberapa cara. Pertama, dilakukan secara tunai saat akan berlangsungnya upacara perkawinan. Kedua, dengan cara diangsur tanpa batas waktu tertentu. Namun, *belis* terutang wajib dibayar. Seandainya seorang suami yang belum melunasi *belis*-nya meninggal dunia, maka pelunasannya menjadi tanggung jawab keluarga besar suami atau anaknya.

Besarnya *belis* untuk keperluan lain biasanya mengikuti kesepakatan atau kebiasaan yang berlaku di masyarakat atau suku-suku tertentu. Faktor yang berpengaruh dalam penentuan besarnya *belis* adalah status sosial keluarga dan kedekatan hubungan antarkeluarga tersebut. Biasanya semakin dekat hubungan kekerabatan, maka semakin besar nilai *belis* yang harus diberikan.

Ketidakmampuan melunasi *belis* menimbulkan sanksi sosial maupun psikologis, di antaranya adalah dikucilkan dari pergaulan, diperbincangkan oleh tetangga, ditegur oleh para pemuka adat, serta menimbulkan rasa malu yang mendera.

Belis dan Kesejahteraan Masyarakat

Kewajiban *belis* yang masih sangat dominan di masyarakat NTT ternyata menimbulkan berbagai sikap dan pendapat, baik yang pro maupun yang kontra. Studi SMERU di Timor Barat, NTT, menemukan adanya berbagai macam pendapat menyangkut soal *belis* (Mawardi 2006). Salah satu pendapat yang paling banyak dikemukakan oleh masyarakat dalam komunitas yang diteliti adalah menyangkut pengaruh *belis* terhadap kondisi kesejahteraan keluarga. Di Desa Kabuna, Kecamatan Kakuluk Mesak, Kabupaten Belu, pada umumnya masyarakat, terutama dari generasi muda, merasa *belis* sebagai suatu beban yang harus dipenuhi terutama pada saat perkawinan dan kematian. Beban ini dirasakan memberatkan perekonomian keluarga, terutama bagi keluarga miskin, karena terbatasnya aset yang mereka miliki untuk melunasi *belis*.

Aset yang sering dijadikan alat pembayaran *belis* adalah hewan ternak, seperti sapi maupun babi, sehingga banyak ditemukan masyarakat yang menyimpan asetnya atau menabung dalam bentuk hewan ternak daripada bentuk tabungan lainnya (seperti uang) agar dapat segera digunakan sewaktu-waktu jika ada keperluan adat (*belis*). Untuk *belis* perkawinan, jumlah hewan ternak yang harus diberikan kepada pihak perempuan seringkali melebihi jumlah aset yang dimiliki oleh pihak laki-laki sehingga mereka harus mencicil pembayaran *belis* selama bertahun-tahun, bahkan tidak jarang harus berutang untuk dapat melunasi *belis*.

status, the higher the value of the belis. Secondly, it is decided by an agreement or the outcome of negotiations between the male's and the female's family.

For each marriage, the male's family usually provides a number of livestock, cash, and also sofren (this has now been replaced by cash). In cash, the amount of belis can range from Rp5 million to tens of millions of rupiahs. The payment of this marriage belis can be made in several ways. Firstly, in the form of cash at the time of the wedding service. Secondly, in the form of installment without any time limitation. However, it is compulsory to fulfill the amount of belis which is left unpaid. In the event that a husband who has not yet paid off his belis obligation dies, then his debt becomes the responsibility of his extended family or children.

The amount of belis for other occasions is usually determined by agreement or follows the custom that prevails in the community or a particular ethnic group. The factor that affects the amount of belis is the family's social status and closeness of the relationship between these families. Usually, the closer the family tie, then the greater the value of the belis.

Inability to pay off the belis will result in social as well as psychological sanctions, including being isolated from social life, being talked about by neighbors, being admonished by traditional leaders, and facing immense embarrassment.

Belis and Community Welfare

The prevalent obligation to pay belis in NTT appears to have given rise to various reactions and opinions, both in favor of and against belis. SMERU's study in West Timor, NTT, found different views about the issue of belis (Mawardi 2006). One of the most frequently expressed opinions by the communities studied was related to the impact of belis on a family's welfare condition. In Desa Kabuna, Kecamatan Kakuluk Mesak, Kabupaten Belu, in general, the community, especially the younger generation, feel that belis is a burden that has to be assumed, especially at the time of a wedding or death. This burden is considered to have a negative effect on the family, especially on poor families, because they have limited assets, yet they have to use them to pay the belis.

Assets that are often used as the means to pay belis are livestock such as cattle or pigs. As a result, many people keep or save their assets in the form of livestock rather than in other forms of savings (such as money) so they can be used immediately at any time to meet their obligation to pay the belis. For a marriage belis, the number of livestock that has to be provided to the female's side often exceeds the value of assets owned by the male's family, so they have to pay the belis in installments over a number of years and even often go into debt in order to be able to pay the belis.

Dok. Bisnis Properti/Bisnis Properti Doc.



Dalam adat perkawinan masyarakat NTT, pembayaran belis menjadi prasyarat penting keabsahan perkawinan.

In the marriage custom of the people of NTT, the payment of belis is an important pre-requisite for the legitimization of the marriage.

Berikut adalah penuturan dua laki-laki peserta diskusi kelompok terarah (FGD) dari Desa Kabuna:

Adat kami berat... apalagi punya anak laki-laki. Belum lagi kalau keluarga perempuan tuntutannya banyak. Kita harus bayar (*belis*), kalau tidak maka anak laki-laki kami harus tinggal dengan keluarga perempuan (sampai dia mampu membayar lunas *belisnya*). (FGD, 30 Maret 2006)

...kalau laki-laki tidak bisa membayar *belis*, keluarga nona (pihak perempuan) bisa menyuruh suami meninggalkan istrinya, supaya istrinya bisa kawin lagi (dengan laki-laki yang mampu membayar *belis*).... (FGD, 30 Maret 2006)

Pengeluaran rumah tangga untuk *belis* ini dirasakan menghambat peningkatan kesejahteraan oleh sebagian besar masyarakat di desa-desa yang diteliti. Akumulasi aset terutama hewan ternak menjadi terhambat. Ada pula warga masyarakat yang menyatakan bahwa kondisi kehidupannya tetap miskin bahkan cenderung terus menurun akibat pengeluaran untuk *belis* yang terjadi secara berturut-turut dan tak terduga. Tidak jarang ditemukan warga yang menjual aset produktifnya satu per satu untuk memenuhi kewajiban membayar *belis*. Seorang informan, juga dari Desa Kabuna, menjelaskan:

Kematian itu *belisnya* berat, makanya kalau ada kematian, kita kumpul keluarga dan bicarakan *belisnya*. Tahun 1998 itu saya punya bapak mantu meninggal. Itu susah Pak, uang sudah habis untuk anak lahir, saya harus keluar satu ekor sapi besar, kopi, gula, sirih pinang, dan uang Rp500.000.... Tahun 2000, bapak saya sendiri meninggal. Waktu itu tidak terlalu berat, Pak. Bapak saya punya sapi empat ekor, jadi sapi itu saja yang dipotong untuk kasih makan orang-orang. Saya waktu itu hanya beri satu ekor babi dan beras saja.... Kemudian, tahun 2005 itu paling berat, Pak. Setelah anak saya yang nomor enam lahir, ipar saya meninggal. Saya keluar *belis*, uang Rp100.000 beras 50 kg, kopi, gula, sirih pinang. (Wawancara, 7 April 2006)

Fungsi Sosial Belis

Hasil studi SMERU juga memperlihatkan bahwa bagi masyarakat yang mendukung *belis*, adat ini juga mempunyai fungsi sosial, yaitu

The following are narratives by two male participants of the Focused Group Discussion (FGD) from Desa Kabuna:

*Our traditions are quite a burden... especially if one has male children. Not to mention if the woman's family imposes a lot of demands. We have to pay (*belis*), if we don't, then our son has to live with the woman's family (until he is able to pay off his *belis* obligation). (FGD, 30 March 2006).*

*...if the male cannot pay the *belis*, the girl's family can order the husband to leave his wife so the wife can remarry (with a male who is able to pay the *belis*).... (FGD, 30 March 2006).*

*Household expenditure on *belis* is deemed obstructing the improvements in welfare for the majority of the community in the villages examined. The accumulation of assets, especially livestock, becomes impeded. There are also villagers who stated that their lives remained poor and, in fact, continued to worsen as a consequence of the expenditure on *belis* that occurred unexpectedly in series. It was frequently found that villagers sold their productive assets one by one to fulfill their obligation to pay for the *belis*. One informant, also from Desa Kabuna, explained:*

*In the case of a death, the *belis* is large; so, if there is a death, we gather the family and discuss the issue of *belis*. In 1998 my father-in-law passed away. It was difficult because I was broke after the birth of a child, I had to pay with one large cow, coffee, sugar, betel leaf, and Rp500,000 cash.... In 2000 my own father passed away. That time it wasn't too burdensome. My father had four heads of cattle, so a cow was slaughtered to provide food to everyone. I gave only one pig and some rice.... Later, in 2005, it was the worst. After my sixth child was born, my brother-in-law passed away. I had to meet the *belis*, Rp100,000 in cash, 50kg of rice, coffee, sugar, and betel leaf (Interview, 7 April 2006).*

The Social Function of Belis

*The results of SMERU's study also show that for the communities who support *belis*, the tradition has a social function, namely to tie the family social relationships in the community. For some community groups, especially among the elderly in the village, *belis* is not something*

sebagai perekat hubungan sosial kekerabatan di masyarakat. Bagi sebagian kelompok masyarakat, terutama para tetua di desa, *belis* bukanlah sesuatu beban karena merupakan sebuah tradisi yang diyakini manfaat dan kebaikannya, terutama dalam menjaga nilai gotong-royong dan kebersamaan dalam masyarakat. Kelompok ini juga berpendapat bahwa adat (*belis*) bukanlah penyebab terhambatnya peningkatan kesejahteraan masyarakat, sebab:

...adat (*belis*) itu dapat dibicarakan untuk diputuskan bersama. Kalau adat itu harus bergotong-royong agar menjadi ringan, karena kita adalah masyarakat adat.... Adat merupakan kewajiban dan itu sudah menjadi tradisi.... (Peserta FGD, laki-laki, Desa Manleten, Kecamatan Tasifeto Timur, Kabupaten Belu, 30 Maret 2006)

Hal lain yang menarik, *belis* juga dilihat sebagai sarana untuk meningkatkan status sosial ekonomi. Seseorang atau keluarga yang sudah melunasi *belisnya* merasa status sosialnya meningkat:

...Walaupun waktu itu saya bekerja di kebun tapi saya rasa (kondisi) lebih baik karena kakak (perempuan) sudah dibelis sehingga rasanya kami punya harga di mata keluarga mama di Bautasik. (Informan, laki-laki, Desa Kabuna, 30 Maret 2006)

Belis dan Relasi Gender

Di tengah-tengah pendapat pro dan kontra di atas, ada pihak yang berargumen bahwa *belis* berimplikasi terhadap relasi gender di dalam masyarakat NTT. Misalnya, studi yang dilakukan oleh Setyawan (2004) antara lain menyimpulkan bahwa adat perkawinan dan *belis* mempunyai korelasi dengan kewenangan dan kekuasaan laki-laki sehingga dominasi laki-laki dalam rumah tangga dapat terus dipertahankan. Sementara itu, Divisi Perempuan Tim Relawan untuk Kemanusiaan Flores (TRUK-F) menyimpulkan bahwa *belis* menjadi salah satu sumber kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga di NTT (Samuel 2006).

Perdebatan tentang *belis* ini memunculkan sebuah pertanyaan, yakni bila ada sebagian masyarakat yang merasa dirugikan oleh adanya *belis*, seberapa jauh aturan adat menyangkut *belis* masih perlu dipertahankan? Jawabannya tentunya harus dikembalikan kepada masyarakat NTT sendiri. Hal ini perlu dilakukan melalui proses kesepakatan yang melibatkan setiap elemen masyarakat NTT secara berimbang dan setara. ■ Rizki Fillaili & Sulton Mawardi

DAFTAR PUSTAKA

- Mawardi, M. Sulton (2006) 'Studi Keluar dari Kemiskinan: Komunitas Dusun Fanu, Desa Naukae, Kecamatan Amanuban Barat, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Provinsi Nusa Tenggara Timur.' Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU
- Samuel, Octora (2006) 'Mungkinkah *Belis* Disederhanakan?' Kompas 21 Juli
- Setyawan, Bayu (2004) 'Barriers to Male Participation in Family Planning in West Timor.' <http://www.unescap.org/>

burdensome because it is a tradition that is believed to be useful and good, especially in protecting the value of mutual self-help and togetherness in the community. This group also believes that the tradition (belis) is not an impediment to improving the community's welfare because:

...the custom (belis) can be discussed to reach a joint decision. The custom has to be performed through mutual commitment to ease the burden, because we are a traditional community.... Customs are obligations and have become a tradition.... (A male FGD participant, Desa Manleten, Kecamatan Tasifeto Timur, Kabupaten Belu, 30 March 2006)

Interestingly, belis is also seen as a means to increase one's socio-economic status. Someone or a family who has paid off their belis feels an increase in their social status:

...Although I was working in a plantation at that time, I felt that my condition was better because the belis for my older sister had been paid off, so we felt that we are respected in the eyes of the mother's family in Bautasik. (Male informant, Desa Kabuna, 30 March 2006)

Belis and Gender Relationships

In the midst of the controversy discussed above, there is another argument which claims that belis has an implication on gender relationships in NTT society. For example, a study undertaken by Setyawan (2004) concludes, inter alia, that marital tradition and belis have a correlation with the authority and power of the male so that male domination in the household can continue to be maintained. Meanwhile, the Women's Division of the Voluntary Team for Humanity of Flores (TRUK-F) concluded that belis is one of the causes of domestic violence against women in NTT (Samuel 2006).

The debate about belis gives rise to the following question: if there are some components in the community who feel disadvantaged by the existence of belis, to what extent do the traditional customs relating to belis still need to be maintained? Of course the answer lies in the hands of the NTT people themselves. However, it should be determined through a decision-making process that involves every element of the NTT society in a balanced and equal manner. ■ Rizki Fillaili & Sulton Mawardi

LIST OF REFERENCES

- Mawardi, M. Sulton (2006) 'Studi Keluar dari Kemiskinan: Komunitas Dusun Fanu, Desa Naukae, Kecamatan Amanuban Barat, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Provinsi Nusa Tenggara Timur.' [Moving Out of Poverty: The Community of the Hamlet of Fanu, Desa Naukae, Kecamatan Amanuban Barat, Kabupaten Timor Tengah Selatan, East Nusa Tenggara Province]. Jakarta: The SMERU Research Institute
- Samuel, Octora (2006) 'Mungkinkah *Belis* Disederhanakan?' [Is It Possible to Simplify the Belis System?]. Kompas 21 July
- Setyawan, Bayu (2004) 'Barriers to Male Participation in Family Planning in West Timor.' <http://www.unescap.org/>

PERSPEKTIF PEMBANGUNAN DI NTT

PERSPECTIVES ON DEVELOPMENT IN NTT

James J. Fox*



Dok. John Maxwell/ John Maxwell Doc.

Sebagai seorang antropolog, telah lama saya menaruh curiga dan bahkan menjadi amat skeptis terhadap berbagai penjelasan yang menempatkan “budaya” sebagai unsur penting dalam mengkaji masalah pembangunan. Penjelasan seperti ini memberikan kontribusi yang terlalu kecil untuk memahami kompleksitas pembangunan dan, dalam beberapa kasus, penjelasan tersebut sekedar menyajikan alasan-alasan yang tidak masuk akal terhadap ketertinggalan pembangunan. Hemat saya, yang lebih penting bagi seorang antropolog adalah mengembangkan suatu kerangka analisis yang lebih luas yang memberikan penjelasan dari aneka disiplin dan menyertakan unsur historis serta unsur sosial dan politik dalam penyajiannya. Kerangka dasar pemikiran seperti inilah yang ingin saya ketengahkan secara garis besar di sini terkait dengan pembangunan di NTT.

Pertama-tama, penting untuk meluruskan beberapa persepsi yang keliru. Di NTT tidak ditemukan adanya suatu “budaya” tunggal yang berlaku umum. Warga masyarakat yang tinggal di berbagai pulau di provinsi ini tergolong dalam sedikitnya 40 kelompok etnolinguistik. Dengan demikian, tradisi budaya di Sumba berbeda dengan tradisi yang ada di Timor, Alor, atau Flores. Demikian pun, di pulau-pulau besar seperti Flores atau Timor terdapat beranekaragam kelompok yang berbeda baik dari segi bahasa maupun budaya. Dibandingkan dengan sebagian besar provinsi lain di Indonesia, NTT menonjol dalam hal keragamannya.

Terlebih lagi, bila ditilik dari berbagai catatan historis, kelompok-kelompok budaya ini telah lama saling bersaing. Pada abad ke 16,

As an anthropologist, I have always been suspicious and indeed invariably skeptical of explanations that rely on ‘culture’ to explain problems of development. Such explanations contribute too little to the understanding of the complexities of development and, in some cases, merely provide implausible excuses for a lack of development. It is more important, in my view, for the anthropologist to develop a broad-based analysis that draws from a variety of disciplines and that takes into account historical as well as social and political circumstances in its presentation. This is what I would like to do here, in outline form, in regard to Nusa Tenggara Timur (NTT).

To begin with, it is best to dispel certain misperceptions. There is no single common “culture” to be found in NTT. The populations on the different islands of the province comprise at least 40 different ethno-linguistic groups. Thus the cultural traditions of Sumba are different from those of Timor, Alor, or Flores. Similarly, on the large islands of Flores or Timor, there are a variety of linguistically and culturally distinct groups. Compared with most other Indonesian provinces, NTT is most notable for its diversity.

Moreover, glimpsed from a wide variety of historical records, these different groups have been in frequent competition with one

* James J. Fox adalah profesor di Lembaga Penelitian untuk Studi Asia dan Pasifik, Universitas Nasional Australia.

* James J. Fox is a professor at the Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University.

terdapat kesempatan untuk terjadinya penyatuan politik yang luas di pulau Timor dan mungkin juga di bagian barat Pulau Flores, dengan masuknya kekuasaan Bima. Namun, hal ini tergerus oleh kehadiran penjajah Portugis dan kemudian Belanda. Setelah itu, persaingan antara Portugis dan Belanda mendominasi ranah politik di kawasan tersebut selama lebih dari tiga abad. Penguasa Portugis baru menyerahkan Flores bagian timur dan Solor kepada penguasa Belanda pada pertengahan kedua abad 19. Hingga hari ini resonansi persaingan antara Portugis dan Belanda tetap bergaung di Timor. Tak satu pun provinsi lainnya di Indonesia yang memiliki sejarah politik yang kerap berubah seperti yang dialami NTT.

Pada abad 17, para pedagang VOC menilai bahwa daerah-daerah di NTT yang diklaimnya, tidak atau kurang memiliki nilai ekonomis. Kehadiran mereka di wilayah ini lebih ditujukan untuk membendung ekspansi Portugis. Salah satu komoditi eksotik – kayu cendana berkualitas tinggi – yang pertama kali menarik minat penguasa Portugis untuk datang ke Pulau Timor mulai menurun secara signifikan selama abad 19.

Dari abad 19 hingga memasuki abad 20, roda pemerintahan kolonial Belanda dikendalikan melalui sistem wilayah dengan “wewenang pemerintahan sendiri” yang dikepalai oleh seorang raja pribumi yang diangkat oleh pemerintah kolonial Belanda. Cara ini memungkinkan pemerintah kolonial Belanda untuk membatasi investasi infrastrukturnya hingga ke tingkat minimum, namun tetap memberi kesan bahwa mereka memegang kendali roda pemerintahan. Meskipun saat ini secara resmi tidak berlaku lagi, sistem tata kelola pemerintahan terdahulu yang berdasarkan pada sejumlah besar pemerintah lokal berskala kecil dan berorientasi pada kepentingan internal, tetap berpengaruh dalam memberi batasan terhadap identitas pribadi dan mengatur interaksi sosial, termasuk penentuan pola perkawinan dalam atau antarkelompok.

Pemerintah kolonial Belanda telah lebih dahulu mengidentifikasi NTT sebagai ‘daerah minus’ dengan potensi pembangunan yang terbatas tiga abad sebelum pemerintah Indonesia secara resmi mengklasifikasikannya sebagai ‘daerah minus’. Ada sejumlah alasan berdasar untuk pengklasifikasian ini dan hingga kini alasan-alasan yang sama masih tetap berlaku.

Kualitas lahan di NTT terbilang amat rendah dan curah hujan di kawasan ini paling minim di Indonesia. Topografi wilayah yang bercorak pegunungan di banyak pulau di NTT telah menghambat upaya-upaya kegiatan ekstensifikasi pertanian. Selain itu, NTT tampaknya juga tidak memiliki sumber daya alam yang berharga untuk dieksploitasi. Terlebih lagi, provinsi yang terletak di lingkaran terluar dari kepulauan Sunda Kecil ini merupakan bagian dari wilayah di mana tanda-tanda ENSO-El Niño sangat terasa. Hal ini hampir memastikan bahwa sekali dalam beberapa tahun – rata-

another. In the 16 century, there may have existed possibilities of wider political unification on Timor, and perhaps also in parts of western Flores, through the imposition of rule from Bima. However, these possibilities were snuffed out by the arrival of the Portuguese and then the Dutch. Thereafter rivalries between the Portuguese and Dutch dominated the political scene for over three centuries. The Portuguese only ceded eastern Flores and Solor to the Dutch in the later half of the 19 century. To this day, the effects of the former Dutch-Portuguese rivalry continue to reverberate on Timor. No province in Indonesia has had quite as checkered a political history as NTT.

Already in the 17th century, traders of the Dutch East India Company judged the areas they claimed for themselves in NTT to be of little or no commercial value. They justified their involvement in the area as an effort to prevent Portuguese expansion. The one exotic commodity – high quality sandalwood – that had first attracted the Portuguese to Timor began to diminish significantly during the 19th century.

In the 19th century and into the beginning of the 20th century, Dutch colonial control operated through a system of ‘self-ruling’ domains presided over by local, Dutch-appointed rulers (raja). By this means, the Dutch were able to limit their investment in infrastructure to a minimum and still give the appearance of governmental control. Although now officially disbanded, this previous system of governance based on numerous small-scale, inward-looking local polities still exerts its influence in defining personal identities and delineating social interaction, including the patterning of marriage within and between groups.

The Dutch identified NTT as a ‘minus-area’ of limited development potential three hundred years before the Indonesian government officially classified the province as a “daerah-minus.” There were good reasons for this designation and these same reasons hold true to this day.

NTT has the poorest soils and lowest rainfall in all of Indonesia. The mountainous terrain of many of its islands limits the possibilities of extensive agriculture. NTT is also seemingly bereft of other valuable and exploitable resources. Moreover, the province, located as it is in the outer arc of the Lesser Sundas, is part of an area in which the ENSO-El-Niño signal is particularly pronounced. This virtually ensures that once every few years – on average, one year in three

Kualitas lahan di NTT terbilang amat rendah dan curah hujan di kawasan ini paling minim di Indonesia.

NTT has the poorest soils and lowest rainfall in all of Indonesia.



Dok. John Maxwell/ John Maxwell Doc.

rata sekali dalam tiga tahun – daerah ini kemungkinan besar dilanda kekeringan. Catatan tahun-tahun terjadinya kekeringan dahsyat di NTT selama seabad terakhir ini menggambarkan sebuah rangkaian kisah kesedihan. Berdasarkan catatan yang ada, tahun-tahun berikut ini ditandai peristiwa kekeringan: 1909, 1911, 1912, 1914, 1919, 1924, 1940, 1948, 1951, 1958, 1965, 1969, 1972, 1976 dan 1979. Tahun 1983 merupakan tahun yang sangat buruk dan 1997-98 merupakan salah satu di antara masa-masa kekeringan terburuk pada abad ini.

Kurangnya pasokan air hampir sepanjang tahun menimbulkan banyak konsekuensi. Kaum perempuan menjadi pihak yang sangat terbebani karena tugasnya adalah mengumpulkan cadangan air yang tidak seberapa dan seringkali harus didapatkan dari tempat yang jauh dari rumah mereka. Tanpa akses terhadap pasokan air bersih yang memadai, kesehatan menjadi terancam – terutama pada anak-anak.

Dalam kondisi demikian, para petani harus berusaha keras hanya untuk meminimalkan risiko ketimbang meningkatkan produksi. Setiap tahun, bulan-bulan sebelum masa panen merupakan periode "lapar biasa" dan secara teratur setiap beberapa tahun sekali terdapat periode "lapar luar biasa". Karena minimnya investasi dan hanya terdapat sedikit lapangan kerja alternatif di provinsi ini, proporsi rumah tangga petani di NTT merupakan salah satu yang tertinggi – jika bukan yang tertinggi – di antara provinsi manapun di Indonesia. Hampir sepanjang era 90-an, 86% penduduk NTT bekerja di sektor pertanian. NTT merupakan provinsi yang sebagian besar penduduknya merupakan masyarakat petani yang terkungkung dalam kegiatan-kegiatan pertanian yang paling tidak produktif di Indonesia.

Para petani di kebanyakan wilayah di Indonesia selama hampir 15 hingga 20 tahun pernah menerima bantuan pupuk bersubsidi untuk meningkatkan produktivitas lahan mereka dalam rangka program Revolusi Hijau. Namun, petani di NTT hampir sama sekali tidak mendapatkan manfaat program tersebut. Karena para petani di NTT umumnya adalah petani jagung, sementara Program BIMAS diarahkan untuk upaya intensifikasi tanaman padi dan alokasi pupuk didasarkan atas tingkat produksi padi, maka total alokasi subsidi pupuk urea untuk NTT pada akhir 80-an, yaitu sesaat sebelum subsidi mulai dikurangi, hanya sebanyak 9000 ton. Alokasi ini, dari total produksi nasional lima juta ton, ditetapkan hampir sama seperti alokasi untuk Jakarta, yang bukan merupakan wilayah pertanian.

Sangatlah mudah bagi kita untuk mengkambinghitamkan tradisi budaya sebagai penyebab keadaan kemiskinan dan keterbelakangan di NTT. Secara pribadi, saya selalu terkesan dengan daya tahan dan kemampuan masyarakat NTT dalam menghadapi keadaan yang tidak menguntungkan.

Satu contoh menarik dari kemampuan ini adalah cara bagaimana berbagai masyarakat NTT mulai dari Sawu, Rote dan Timor hingga Flores dan Alor merespons peluang untuk membudidayakan tanaman rumput laut. Inisiatif awal dimotori oleh Dr. Radja Haba, seorang dokter, yang menganggap sebagai tugasnya untuk menemukan

– there is likely to be a drought. A listing of the severe drought years over the past century reads as a sad litany. Based on existing records, the following years were marked by drought: 1909, 1911, 1912, 1914, 1919, 1924, 1940, 1948, 1951, 1958, 1965, 1969, 1972, 1976 and 1979. 1983 was a particularly bad year and 1997-98 was one of the worst droughts of the century.

The lack of accessible water for much of the year has numerous ramifications. It places a heavy burden on women whose task is to gather meagre supplies they can often get at a great distance from where they live. Without access to adequate supplies of clean water, health is jeopardized – especially, in young children.

Under these conditions, farmers must strive to minimize risk rather than maximize production. Every year the months that precede the new harvest are periods of 'ordinary hunger' (lapar biasa) and with a relentless regularity, every few years, there occurs a period of 'extraordinary hunger' (lapar luar biasa). And because there has been so little investment in the province and there are few alternative forms of employment, NTT has one of the highest proportions – if not the highest proportion – of farming families of any province in Indonesia. Through most of the 1990s, 86% of the population of NTT was involved in farming. NTT is a province made up predominantly of farmers who are locked into some of the least productive forms of agriculture in Indonesia.

Farmers throughout most of Indonesia were given the benefit of nearly fifteen to twenty years of subsidized fertilizer to adapt their agriculture to the Green Revolution. Farmers in NTT, however, missed out almost entirely on these benefits. Because farmers in NTT are predominantly maize cultivators and because BIMAS was directed to rice intensification and fertilizer allocations were based on rice production levels, NTT's total allocation of subsidized urea, in the late 1980s, just before subsidies began to be reduced, was a mere 9000 tons. This allocation, out of a total national production of five million tons, was set at the same level as that for Jakarta, which is not an area noted for its farming population.

It is all too easy to blame cultural traditions for poverty and underdevelopment. Personally, I have always been impressed by the resourcefulness of the peoples of NTT, who must contend with many adverse conditions.

A good example of this resourcefulness is the way that various populations in NTT from Savu, Rote and Timor to Flores and Alor have responded to opportunities for growing seaweed. The first of these initiatives was begun by Dr. Radja Haba, a medical doctor, who regarded it as his duty to find alternative livelihoods for his native island of Savu, one of the poorest of the islands in NTT. Success



Banyak rumah tangga di Pulau Sawu bergantung pada budidaya rumput laut sebagai sumber pendapatan tambahan yang penting.

Many families in the Island of Savu rely on seaweed cultivation as a valuable source of additional income.



Dok. John Maxwell/John Maxwell Doc.

mata pencaharian alternatif bagi masyarakat di daerah asalnya Sawu, salah satu pulau termiskin di NTT. Kesuksesan di Sawu ini dijadikan sebagai contoh bagi inisiatif lainnya yang dikembangkan oleh pemerintah daerah setempat dan oleh berbagai proyek seperti Coremap. Namun kesuksesan ini mengandung beberapa kelemahan. Keterdesakan untuk secepatnya membudidayakan rumput laut telah menyulut sejumlah pertikaian terhadap akses wilayah pantai yang cocok dan kegiatan budidaya yang terkonsentrasi pada satu tempat juga telah mengakibatkan cepatnya penyebaran penyakit rumput laut. Meski demikian, banyak rumah tangga saat ini bergantung pada budidaya rumput laut sebagai sumber pendapatan tambahan yang penting. Potensi industri ini belum dikembangkan secara maksimal. Teknik baru budidaya vertikal dengan menggunakan rakit telah diperkenalkan di wilayah Rote Timur dengan tingkat kesuksesan yang beragam dan terdapat beberapa rencana yang tengah digodok untuk meningkatkan pemrosesan dan mungkin untuk membangun sebuah pabrik pemrosesan di Kupang.

Apakah saya yakin bahwa NTT bakal maju berkembang? Ya, namun perkembangannya tidak akan secepat perkembangan wilayah-wilayah lain di Indonesia yang memiliki posisi yang lebih menguntungkan. Sebagai konsekuensinya, lebih banyak penduduk NTT, seperti yang telah mereka lakukan selama ini, akan bermigrasi ke wilayah lain di Indonesia. Pada era 1950-an dan 1960-an, NTT menghasilkan penduduk perantau yang sangat terdidik. Kini, dengan merosotnya standar pendidikan lokal, para perantau ini bakal berupaya untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi di luar provinsinya. Jika memang ada ciri budaya yang umum di sebagian besar wilayah NTT, pastilah ciri budaya itu adalah penghargaan yang tinggi terhadap ilmu pengetahuan dan kemauan untuk menggapainya di manapun berada.

NTT membutuhkan investasi besar di semua sektor ekonominya – khususnya pertanian. Untuk NTT, saya percaya bahwa investasi yang akan membuahkan hasil yang terbesar adalah komitmen dari semua pihak untuk meningkatkan pendidikan di berbagai jenjang dan untuk membuka wilayah ini bagi komunikasi elektronik berkecepatan tinggi sebagai cara untuk mengatasi kondisi keterpinggiran yang dialami NTT saat ini.

on Savu set an example that was promoted by local government and by projects such as Coremap. But success has had its drawbacks. The rush to cultivate seaweed has led to disputes over access to suitable coastal areas and the crowding of cultivation has led to the rapid spread of a common seaweed disease. Despite these difficulties, many families now rely on seaweed cultivation as a valuable source of additional income. The industry has yet to develop its full potential. New techniques of vertical cultivation from rafts have been introduced in East Rote with mixed success and there are plans underway to improve processing and possibly build a processing plant in Kupang.

Do I believe that NTT will develop? Yes, but not at the same rate as other more favorably positioned parts of Indonesia. As a consequence, larger numbers of the population of NTT will, as they have done for decades, migrate elsewhere. In the 1950s and 1960s, NTT produced a highly educated diaspora. Now, with the deterioration in local schooling standards, this diaspora will have to seek more of its education outside the province. If there is a cultural feature common to most of NTT, it is a high regard for knowledge and a willingness to pursue it, wherever possible.

NTT needs substantial investment in all sectors of its economy – in particular, agriculture. For NTT, the greatest return on investment would come, I believe, from a radical commitment to enhance education at all levels and to open the province to high-speed electronic communication as a means of overcoming its current state of marginality.



PENDIDIKAN DI NTT: POTRET TANTANGAN DAN ARAH SOLUSINYA

EDUCATION IN NTT: A SNAPSHOT OF THE CHALLENGES AND THEIR SOLUTIONS

Darmaningtyas*



Dok. John Maxwell/ John Maxwell Doc.

Sejarah pendidikan di NTT terbilang amat panjang dan bermula dengan didirikannya sebuah lembaga pendidikan Kristen pada 1701 di Kupang, Timor. Beberapa tahun kemudian, lembaga yang serupa juga dibangun di Sabu, Rote, Alor, Sumba, dan Flores. Namun, baru pada awal dan pertengahan abad 19, setelah masuknya *Nederlandsch Zending Genootschap* (NZG) dan misionaris Jesuit ke Timor dan Flores, pendidikan di NTT mulai berkembang. Semenjak mulainya Orde Baru, sekolah swasta yang bernaung di bawah yaysan pendidikan Kristen Protestan dikelola oleh Yayasan Usaha Pendidikan Kristen (Yupenkris), sementara sekolah swasta Katolik umumnya dikelola oleh tarekat religius atau keuskupan setempat (Mali 2003). Sayangnya, panjangnya rentang waktu sejarah kependidikan di NTT tampaknya tidak berbanding lurus dengan peningkatan mutu pendidikannya. Berikut ini berapa tantangan nyata dunia pendidikan di NTT yang perlu dicari arah penyelesaiannya.

Seperti kebanyakan terjadi, kondisi infrastruktur yang ber-mutu rendah dan minimnya akses ke sekolah juga menjadi salah satu potret buram layanan pendidikan di NTT. Sekedar ilustrasi, meski hanya berjarak kurang lebih 30 km dari ibu kota provinsi, sebuah SLTP di Desa Oel Pua, Kecamatan Kupang Tengah, Kabupaten Kupang amat sulit dicapai akibat kondisi jalan yang rusak parah. Gedung sekolahnya terdiri dari tiga kelas permanen dengan mutu

The history of education in NTT has evolved for a very long time and commenced with the establishment of a Christian education institute in Kupang, Timor in 1701. Several years later, similar institutes were also established in Sabu, Rote, Alor, Sumba, and Flores. However, it was not until after the entry of the Nederlandsch Zending Genootschap (NZG) and Jesuit missionaries to Timor and Flores in the early to mid 19th century, that the education sector in NTT began to develop. Since the start of the New Order regime, private schools have been auspiced by Protestant education foundations managed by the Christian Education Enterprise Foundation (Yupenkris), while private Catholic schools have generally been managed by the local religious orders or diocese (Mali 2003). Unfortunately, the long history of education in NTT does not appear to have a direct correlation with an improvement in the quality of education. The followings are several challenges in the education sector of NTT for which solutions need to be found.

As is frequently the case, the poor condition of infrastructure and the minimal level of access to school represents the sad picture of education service in NTT. As an illustration, although it is only located about 30 km from the provincial capital, a junior high school in Desa Oel Pua, Kecamatan Kupang Tengah, Kabupaten Kupang is very difficult to reach because the road is in a very poor condition. Their school buildings consist of three permanent classes with very poor quality. Two other

* Darmaningtyas adalah Pengurus Perkumpulan PRAXIS di Jakarta.

* Darmaningtyas is the Manager of the PRAXIS Association in Jakarta.

bangunan amat rendah. Dua kelas lainnya tampak tidak layak pakai karena sekelilingnya penuh semak belukar. Bila dibandingkan dengan provinsi lain, masalah pendidikan di NTT tidak hanya terkait dengan masalah kualitas, tapi juga masalah kuantitas. Sampai sekarang Angka Partisipasi Kasar (APK) pendidikan wajib belajar sembilan tahun di NTT baru mencapai 74,59%, jauh di bawah rata-rata nasional yang sudah mencapai 85%. Sedangkan angka melek huruf baru mencapai 85%, sisanya belum dapat membaca, menulis, dan berhitung (*Pos Kupang* 27 April 2006).

Tidak hanya itu, potret buram lain pendidikan di NTT tergambar dari hasil wawancara penulis dengan beberapa kepala sekolah dan guru tentang lemahnya manajemen kependidikan. Sorotan utama tentang lemahnya manajemen pendidikan berfokus pada sistem pergantian guru, tidak meratanya persebaran guru, dan mutasi guru/kepala sekolah yang tanpa aturan jelas dan cenderung berbau kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Seperti dikeluhkan para guru, ketidakjelasan kebijakan mutasi acapkali menghantui para guru dan kepala sekolah.

Arah pendidikan di NTT tampaknya juga tidak begitu jelas. Secara geografis sebagian besar wilayah NTT adalah daerah pertanian yang kebanyakan berlahan kering. Hingga kini sapi merupakan produk unggulan petani di NTT, demikian pula dengan pohon cendana yang telah dikenal luas. Ironisnya, pendidikan yang menunjang sektor pertanian dan peternakan tidak banyak diminati oleh generasi muda NTT. Buletin Legislatif NTT (2005) melaporkan hasil kunjungan Komisi B DPRD ke Lili, Kecamatan Fatuleu, Kabupaten Kupang, yang menyebutkan bahwa minat lulusan SMP untuk melanjutkan ke Sekolah Penyuluh Pertanian (SPP) Lili menurun. Bahkan, saat ini Program Studi Kesehatan Hewan hanya memiliki satu kelas saja. Meski memiliki lahan praktik seluas 100 ha, sekolah ini tetap tidak diminati oleh masyarakat. Mengapa demikian?

Jawabannya sangat mungkin karena anak muda NTT tidak tertarik pada sektor pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Mereka cenderung berorientasi pada pekerjaan di perkotaan atau menjadi kaum urban seperti yang melanda anak-anak muda di Jawa. Mereka tidak peduli apakah hanya menjadi buruh pabrik dengan upah minim atau bekerja di sektor informal yang rentan pengusuran. Persoalan lain terkait dengan terbatasnya jumlah industri di NTT yang perkembangannya tidak sepesat seperti di Pulau Jawa atau pulau lain. Tidak mengherankan jika pendidikan di NTT hanya melahirkan penganggur-penganggur baru.

Fenomena menurunnya minat lulusan SMP untuk meneruskan pendidikannya ke SPP (Sekolah Penyuluh Pertanian) merupakan fakta ironis. Hal ini sesungguhnya menjadi salah satu tantangan nyata terkait dengan upaya pemerintah daerah mencari solusi tepat atas masalah rawan pangan dan kekurangan air yang dihadapi sebagian besar daerah di NTT. Sayangnya, persoalan riil di atas tidak memberikan inspirasi kepada para pengelola pendidikan untuk mengembangkan sistem pendidikan yang mengajarkan kepada generasi muda pengetahuan praktis untuk pengembangan sektor pertanian.

*classes are apparently unable to be used because they were surrounded by overgrown bushes. In comparison with other provinces, the problems of education in NTT are not only associated with quality issues but also with quantity. Until now, the Gross Enrollment Rate for the nine years of compulsory education in NTT has just reached 74.59%, which is far below the national average of 85%. Meanwhile, the literacy rate has only reached 85%, with the remaining are not yet able to read, write, or count (*Pos Kupang* 27 April 2006).*

In addition to that, other grim portraits of education in NTT are reflected by the writer's interviews with several school principals and teachers about weakness of the education management. The main concern regarding the weakness of the education management is focused on the teacher rotation system, the unequal distribution of teachers, and the transfer of teachers/principals that does not have clear regulations and tend to be tainted by collusion, corruption, and nepotism (KKN). This lack of a clear transfer policy is the subject of complaints as it is an issue that frequently haunts teachers and principals.

The direction of education in NTT also appears to be vague. Geographically, most of the area of NTT is an agricultural area, the majority of which is used for dry-land farming. Until now, cattle are the primary farming produce of NTT, in addition to sandalwood trees which are widely known. Ironically, education that supports this agricultural and livestock raising sector does not attract much interest from the young generation of NTT. The NTT Legislative Bulletin (2005) reported the outcome of a visit by Commission B of the DPRD to Lili, Kecamatan Fatuleu, Kabupaten Kupang which stated that the interest of graduates of junior high school to continue their education to the Lili Agricultural Extension School (SPP) had fallen. In fact, at the present time, the Veterinary Science Study Program only has one class. Although it has 100 ha of demonstration plot area, the school still attracts little interest from the community. Why is this the case?

It is very likely that the answer is because the young people of NTT are not interested in the agricultural, plantation, livestock, and fishing sectors. They tend to be more attracted to urban employment or becoming part of the urban class as has happened with the young generation of Java. They do not care whether they are only factory laborers with minimal wages or working in the vulnerable informal sector. Another problem is associated with the limited number of industries in NTT, whose development is not occurring as rapidly as in Java or other islands. Unsurprisingly, education in NTT only produce new unemployed people.

The decline in the interest of junior high school graduates in continuing their education to the Agricultural Extension School (SPP) is ironic. This issue is actually one of the clear challenges associated with the regional government's efforts to seek a permanent solution to the problems of food vulnerability and lack of water that most of NTT faces. Unfortunately, this very real problem does not inspire education managers to develop an education system that teaches the younger generation practical knowledge for the development of the agricultural sector.

Seorang pemerhati masalah pendidikan asal NTT, Donatus Klaudius Marut,¹ mensinyalir bahwa benang merah berbagai persoalan pendidikan di NTT terkait dengan pengalihan wewenang kendali manajemen dan status kepegawaian para guru sekolah swasta pada era 1970—an yang jumlahnya dominan pada saat itu. Pengalihan manajemen dan perubahan status kepegawaian dari pegawai yayasan menjadi pegawai negeri sipil (PNS) menimbulkan beberapa implikasi. Sebelumnya, masyarakat dan tokoh agama turut aktif dan bertindak sebagai "watchdog" yayasan dalam pengawasan mutu dan proses belajar-mengajar. Keikutsertaan masyarakat/tokoh agama dalam fungsi pengawasan dinilai tepat karena sifat pengawasannya lebih melekat, kritis, langsung, dan terbuka. Pengawasan seperti ini diakui masyarakat dan tokoh agama berdampak positif pada meningkatnya peran dan tanggung jawab sosial pendidik. Karena itu, pengalihan wewenang manajemen yang lebih bercorak hierarkis-vertikal di bawah Dinas Pendidikan dan adanya perubahan status kepegawaian para guru justru berdampak pada sistem pengawasan. Baik mutu maupun manajemen sistem ini menjadi kabur, lambat, tertutup, dan cenderung beraroma KKN.

Munculnya KKN dalam setiap keputusan mutasi, kenaikan pangkat/golongan, atau urusan administratif lainnya sejak era 1980-an merupakan akibat dari pengalihan wewenang di atas. Otoritas pengawasan yang hanya bertumpu pada satu pihak tanpa mengikutsertakan masyarakat atau unsur lokal lainnya telah mendorong aksi-aksi KKN. Karena itu, tidaklah mengherankan jika berbagai pihak mendesak agar peminggiran atau penghapusan peran masyarakat dan yayasan dalam fungsi pengawasan dan pengelolaan pendidikan sepatutnya perlu ditinjau kembali. Selain itu, pengembangan dan peningkatan praksis pendidikan yang membumi dan diselenggarakan oleh negara untuk mengatasi persoalan rawan pangan dan

One observer of education issues who hails from NTT, Donatus Klaudius Marut,¹ concludes that various education problems in NTT are associated with the transfer of management authority and the employment status of private school teachers in the 1970s whose numbers were dominant at that time. The transfer of management and change in the personnel status from private officials to civil servants (PNS) gave rise to several implications. Previously, the community and religious figures actively participated and took action as, the foundation's watchdog in supervising the quality of the learning and teaching process. The involvement of the community and religious figures in the supervision function is considered appropriate because their supervision was closer, more critical, direct, and open. This kind of supervision is acknowledged by the community and religious figures as having a positive impact on enhancing the role and social responsibility of educators. For that reason, the transfer of management authority that has more of a hierarchical-vertical character under the Education Agency and the change in the employment status of teachers have in fact affected the supervisory system. The quality and management of the supervisory system have become inadequate, slow, closed, and tend to be contaminated by practices of KKN.

The practice of KKN in each decision made on transfer, promotion, or other administrative matters since the 1980s is the consequence of the transfer of authority mentioned above. Supervisory authority that is concentrated only in one party without including the community or other local elements has encouraged KKN. Therefore, it is not surprising that various parties are pushing for a re-examination of the marginalization or exclusion of the role of the community and foundations in the supervision and management of education. In addition, the development and enhancement of education practices that are down to earth and implemented by the state to overcome the food and water shortages problems of NTT are a long-term solution. This solution is implemented

Salah satu tantangan pendidikan di NTT adalah rendahnya akses masyarakat terhadap sekolah.

Education challenges in NTT include the community's low access to school.



Dok. John Maxwell/ John Maxwell Doc.

¹ Donatus Klaudius Marut adalah Direktur Eksekutif International NGO Forum on Indonesian Development (INFID), Jakarta.

¹ Donatus Klaudius Marut is the Executive Director of the International NGO Forum on Indonesian Development (INFID), Jakarta.

Pengembangan sektor pertanian diharapkan dapat menarik minat kaum muda NTT untuk menggeluti ilmu pertanian sehingga mereka dapat membantu membebaskan NTT dari bahaya rawan pangan.

The development of the agricultural sector is expected to be able to attract the interest of the youth of NTT to enter agricultural science in order that they can help free NTT from the threat of food shortages.



Dok. John Maxwell/John Maxwell Doc.

kekurangan air di NTT merupakan solusi jangka panjang. Solusi ini dilakukan melalui perubahan kebijakan yang berpihak pada sektor pertanian. Keberpihakan dan pengembangan yang nyata dan intensif pada sektor ini diharapkan dapat menarik minat kaum muda NTT untuk terjun dan turut aktif menggeluti ilmu pertanian dalam rangka membebaskan NTT dari bahaya rawan pangan dan masalah kekurangan air serta sekaligus meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di semua bidang.

Sebuah rencana terobosan untuk membebaskan biaya sekolah dari mulai tingkat SD hingga SMA/SMK yang dicanangkan oleh Kabupaten Kupang (*Kompas*, 6 Desember 2006) baru-baru ini merupakan sebuah langkah awal positif untuk meningkatkan angka partisipasi siswa dan pengembangan mutu pendidikan di NTT. Diharapkan terobosan ini menjadi sumber inspirasi bagi daerah-daerah lain di NTT untuk menerapkan kebijakan yang sama. Dengan demikian, persoalan angka partisipasi siswa yang rendah di tingkat SD hingga SMA menjadi teratasi, dan secara perlahan-lahan terobosan ini dapat meningkatkan mutu sumber daya manusia NTT.

DAFTAR PUSTAKA

- 'APK Wajar NTT 74,59 Persen' *Pos Kupang* 27 April 2006
- Buletin Legislatif NTT Edisi XX/No.6/Tahun V/November-Desember 2005
- 'Kabupaten Kupang Gratiskan Sekolah' (2006) *Kompas* 6 Desember
- Mali, Leo (2003) 'Peranan Lembaga Pendidikan Swasta Kristen dalam Pengembangan Kebudayaan (Konteks NTT).' Makalah dipresentasikan pada Kongres Kebudayaan Nasional V, 20-23 Oktober di Bukit Tinggi, Sumatra Barat.

through a change of policy that can support the agricultural sector. A clear and intensive focus on the development of this sector is expected to be able to attract the interest of the youth of NTT to enter and be active in embracing agricultural science in respect of freeing NTT from the threat of food and water shortages and simultaneously enhancing the quality of life and community prosperity in all fields.

A breakthrough planned to free schooling costs starting from primary school to high school or vocational high school levels initiated recently by Kabupaten Kupang (Kompas, 6 December 2006) is a positive initial step to increase the student enrollment rate and to develop the quality of education in NTT. It is hoped that this breakthrough will become a source of inspiration for other districts in NTT to adopt a similar policy. Hence, the problem of low student enrollment rate in primary and secondary school levels will be resolved, and gradually this breakthrough will increase the quality of human resources in NTT.

LIST OF REFERENCES

- 'APK Wajar NTT 74,59 Persen' *Pos Kupang* 27 April 2006
- Buletin Legislatif NTT [NTT Legislative Bulletin] Edition XX/No.6/Year V/November-December 2005
- 'Kabupaten Kupang Gratiskan Sekolah' (2006) *Kompas* 6 Desember
- Mali, Leo (2003) 'Peranan Lembaga Pendidikan Swasta Kristen dalam Pengembangan Kebudayaan (Konteks NTT)'. [The Role of Christian Private School Institutes in Cultural Development (The NTT Context)]. A paper presented to the Fifth National Congress on Culture, 20-23 October in Bukit Tinggi, West Sumatra.

MASALAH KESEHATAN DAN GIZI DI NUSA TENGGARA TIMUR: PELAJARAN DARI KABUPATEN TIMOR TENGAH UTARA *HEALTH AND NUTRITIONAL PROBLEMS IN EAST NUSA TENGGARA: LESSONS FROM KABUPATEN TIMOR TENGAH UTARA*

Tonny S. Bengu* dan Caecilia Sadipun**



Dok. John Maxwell/ John Maxwell Doc.

Pengantar

Menurut Oram, Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan wilayah yang memiliki dua risiko khusus (dikutip dalam Bappeda TTS 2006). Risiko pertama terkait dengan sifat iklim, yakni iklim tropik dengan curah hujan rendah yang berdampak pada pola mata-pencapaian dan pendapatan masyarakat. Sebagian besar masyarakat NTT bermatapencapaian petani yang bersifat subsisten dengan mengandalkan sistem pertanian lahan kering dan bergantung pada hujan. Sejak 1998, produksi pertanian mengalami kemerosotan akibat perubahan iklim yang tidak menentu (el-Niño dan la-Niña). Keadaan ini berpengaruh nyata pada ketahanan pangan masyarakat yang kemudian berimplikasi pada minimnya asupan makanan.

Risiko kedua adalah risiko kerawanan sosial yang disebabkan oleh rendahnya pendapatan ekonomi, potensi rawan pangan, letak geografis (rawan bencana), dan adanya berbagai penyakit (daerah endemik). Keberadaan berbagai penyakit ini disebabkan oleh buruknya sanitasi, minimnya ketersediaan air bersih, sarana kesehatan yang belum memadai, serta pengetahuan yang rendah tentang kesehatan. Risiko yang berkaitan dengan iklim dan kerawanan sosial ini memengaruhi kompleksitas persoalan kesehatan maupun gizi di NTT.

Introduction

According to Oram, East Nusa Tenggara (NTT) is a region with two specific risk factors (cited in Bappeda TTS 2006). The first risk is associated with the climate, namely a tropical climate with low rainfall that impacts on the pattern of community livelihoods and incomes. The majority of people in NTT work as subsistence farmers who rely on a system of dry-land agriculture which depends on rainfall. Since 1998, agricultural production has experienced a decline as a result of uncertain climate change (el-Niño and la-Niña). This situation has a real impact on the community's food security that, in turn, has implications on the low level of food consumption.

The second risk is social insecurity resulting from low economic income, the potential for food shortages, geographical location (prone to disaster), and various illnesses (endemic area). The emergence of a variety of diseases is often a consequence of poor sanitation, a minimal availability of clean water, inadequate health infrastructure, and a low level of awareness of health issues. The risks associated with climate and social insecurity influence the complexity of health and nutritional problems in NTT.

* Tonny S. Bengu adalah Manajer Program PENA-CARE International Indonesia di Kabupaten TTU.

**Caecilia Sadipun adalah Staf Teknis Kesehatan pada Program PENA II.

* Tonny S. Bengu is Manager of the PENA Program-CARE International Indonesia in Kabupaten TTU.

**Caecilia Sadipun is a member of the Health Technical Staff with the PENA II Program.

Asupan Makanan dan Faktor Budaya

Selain faktor iklim di NTT, pola makan masyarakat juga menjadi faktor kunci pada masalah asupan makanan. Masyarakat NTT cenderung hanya mengonsumsi apa yang tersedia dan kurang memperhatikan prinsip menu seimbang untuk kebutuhan kalori dan energi yang diperlukan tubuh. Bahkan terdapat adat di Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) yang melarang konsumsi beberapa jenis makanan yang berprotein tinggi seperti kacang-kacangan, telur, ikan, dan daging ayam sehingga turut memengaruhi kualitas asupan gizi masyarakat.

Sebagian besar ibu hamil maupun menyusui di NTT mengalami masalah gizi disebabkan minimnya asupan makanan dan beban kerja perempuan yang lebih tinggi daripada laki-laki. Budaya patriarkat yang kuat dianut masyarakat setempat selain menghasilkan pembagian kerja berdasarkan gender yang tidak seimbang, juga cenderung menguntungkan kepala keluarga karena dalam hal konsumsi pangan, suami dan anak laki-laki selalu mendapat prioritas utama.

Di samping itu, terdapat beberapa ritual budaya NTT yang dapat memengaruhi kesehatan ibu dan bayi. Salah satu contohnya adalah ritual “panggang badan” yang mewajibkan setiap ibu yang baru melahirkan berbaring selama 40 hari dekat bara api yang telah disiapkan. Panggang badan dilakukan pada pagi dan sore hari sambil meminum ramuan tradisional yang telah dibuat di rumah adat (*Lopo*). Selama 40 hari ini, si ibu juga tidak boleh memakan daging dan hanya boleh menyantap beberapa sayuran tertentu. Cara ini dipercaya dapat memulihkan badan dan membersihkan tubuh dari darah kotor. Namun, pemanasan suhu tubuh ini sebenarnya akan mengakibatkan pendarahan yang semakin banyak. Pendarahan ini ditambah dengan asupan gizi ibu yang minim sering menyebabkan para ibu menderita anemia.

Strategi Penanggulangan Kurang Gizi Akut

Program Penyediaan Gizi Darurat dan Bantuan Pertanian (*Provision of Emergency Nutritional and Agriculture Assistance/ PENA*) merupakan salah satu program kerja Lembaga Care Internasional Indonesia di NTT yang telah berlangsung sejak Mei 2004. Tujuannya adalah meningkatkan status gizi kelompok rentan (anak usia 6-59 bulan, ibu hamil, dan ibu menyusui) dan wilayah sasarannya adalah Kabupaten TTU, yang berjarak 200 km sebelah utara kota Kupang.

Salah satu kegiatan PENA adalah pemantauan gizi setiap bulan di posyandu dan perawatan khusus, yaitu dengan mendirikan Pantu Rawat Gizi.

One PENA activity is monitoring nutrition each month at the posyandu and providing special treatments, namely by establishing Nutritional Care Posts.

Food Intake and the Culture Factor

In addition to the climate factor in NTT, the community's consumption pattern is also a key factor in the problem of food intake. The people tend to consume only what is available and do not give enough attention to the principle of a balanced menu for the body's energy and calorie needs. In fact there is a local custom in Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) that even prevents the consumption of several types of high protein foods such as legumes, eggs, fish, and chicken, which impacts on the quality of society's nutritional intake.

Most pregnant and breast-feeding women in NTT experience nutritional problems due to minimal food intake and a greater workload compared to men. The patriarchal culture that is strongly followed by the local community does not only cause an unequal gender division of labor but also tends to benefit family heads because, in the matter of food consumption, the husband and male children always obtain the greatest priority.

*In addition, there is also a number of traditional rituals that affect the health of mothers and babies. One example is the “panggang badan” (body heating) ritual that obligates every woman who has just given birth to lie down next to a coal fire for 40 days. “Panggang badan” is done in the morning and late in the afternoon whilst drinking a traditional concoction which has been prepared in a traditional house (*Lopo*). This is a trusted way for the body to recover and to clean the body of “darah kotor” (literally “dirty blood”, e.g. menstrual blood, blood clots, or poisons). However, the increase in body heat will cause greater hemorrhage. Great blood loss combined with the mother's inadequate food intake often cause anemia in women.*

Strategy for Alleviating Acute Malnutrition

The Provision of Emergency Nutritional and Agriculture Assistance (PENA) Program is one of the programs of Care International Indonesia in NTT that has been running since May 2004. Its aim is to increase the nutritional status of the vulnerable groups (children aged 6-59 months, pregnant women, and breast-feeding women) and the target area is Kabupaten TTU, which is located 200 km to the north of Kupang.



Doc. Care/ Care Doc.

Program PENA melayani 6.200 keluarga yang tersebar di dua kecamatan, yaitu Kecamatan Miomafo Barat dan Kecamatan Miomafo Timur. Rata-rata balita yang dipantau setiap bulan sebanyak 6.050 anak di 126 posyandu yang berlokasi di 57 desa. Ibu hamil dan ibu menyusui yang hadir di posyandu setiap bulan masing-masing rata-rata mencapai 251 dan 249 orang. Laju pertumbuhan penduduk di kedua lokasi ini rata-rata mencapai 2% per tahun.

Sebelum Program PENA dilaksanakan, angka indeks malnutrisi akut global (GAM) balita di Kecamatan Miomafo Barat dan Kecamatan Miomafo Timur sebesar 18%. GAM merupakan gabungan dari gizi sedang dan gizi buruk. Gizi buruk ini dikenal oleh masyarakat awam dengan istilah busung lapar. Setelah dua bulan Program PENA berjalan, pada Juli 2004, GAM balita menurun menjadi 15% dan setahun kemudian, pada Juli 2005, turun lagi menjadi 11%. Pada Juli 2006 ditemukan bahwa dari 6.993 balita yang dipantau, sebanyak 585 anak berstatus gizi sedang (Z-score -2/-3) dan buruk (Z-score -3 s/d -4) sehingga angka GAM untuk balita telah turun lagi menjadi 8,37% (Survei Udana, Agustus 2006).

Dengan menggunakan metode lingkaran lengan, diketahui bahwa angka GAM untuk ibu hamil dan menyusui di Kecamatan Miomafo Barat dan Kecamatan Miomafo Timur mencapai rata-rata di atas 70% (SEAMEO 2004). Pada September 2005 angka GAM untuk ibu hamil di dua kecamatan tersebut adalah 71,09% dan untuk ibu menyusui 76,82%. Angka GAM tersebut untuk Juli 2006 masing-masing menjadi 64,08% dan 73,98%. Walaupun ada penurunan, angka GAM ini masih tinggi dan menunjukkan bahwa asupan gizi ibu hamil dan menyusui masih rendah (Care International 2006).

Strategi penanggulangan kurang gizi akut yang dilaksanakan PENA meliputi tahapan darurat serta pencegahan dan pengembangan. Strategi tersebut berfokus pada peningkatan asupan nutrisi pada kelompok-kelompok rentan melalui penguatan di bidang kesehatan dan pertanian, pengurangan insiden penyakit yang memengaruhi status nutrisi melalui fasilitas kesehatan yang ada, dan peningkatan akses terhadap sarana air bersih.

Tindakan pada tahapan penanggulangan darurat ini, meliputi antara lain pemantauan gizi setiap bulan di posyandu dan perawatan khusus, yaitu dengan mendirikan Panti Rawat Gizi. Sejak Agustus 2004, sebanyak 303 anak yang menderita busung lapar telah dilayani dan hingga Juli 2006 sebanyak 82% anak berhasil disembuhkan (Care International Indonesia 2006). Tindakan darurat juga dilakukan di tingkat komunitas dengan didirikannya Pos Rehabilitasi Gizi bagi balita dengan status gizi kurang. Kegiatan ini dilaksanakan bekerja sama dengan Dinas Kesehatan setempat.



Dok. Care/ Care Doc.

Terdapat beberapa ritual budaya NTT yang dapat memengaruhi kesehatan ibu dan bayi.

There is also a number of traditional rituals that can affect the health of mothers and babies.

The PENA Program services 6,200 households in two kecamatan, namely Kecamatan Miomafo Barat and Kecamatan Miomafo Timur. An average of 6,050 children under the age of five years are monitored each month at 126 posyandu (integrated health service posts) located in 57 villages. There are an average of 251 and 249 pregnant and breast-feeding women respectively attending the posyandu each month. The population growth rate in these two locations averages 2% per annum.

Before the PENA Program was implemented, the global acute malnutrition (GAM) index of children under five years of age in Kecamatan Miomafo Barat and Kecamatan Miomafo Timur was 18%. GAM is a combination of moderate and severe malnutrition. Severe malnutrition is also commonly known in Indonesia as "busung lapar". Two months after the implementation of the program, in July 2004, the GAM of children under five years of age decreased to 15% and after a year, in July 2005 became 11%. In July 2006 it was found that from 6,993 children under five years old monitored, 585 had the status of moderate

(Z-score -2/-3) and severe malnutrition (Z-score -3 to -4), which means that the GAM rate of children under five years of age has decreased to 8,37% (Survey Udana, Agustus 2006).

By using a method of measuring arm circumference, it was found that the GAM rate of pregnant and breast-feeding women in Kecamatan Miomafo Barat and Kecamatan Miomafo Timur was, on average, above 70% (SEAMEO 2004). In September 2005, the GAM of pregnant women in the two kecamatan was 71.09% and that of breast-feeding women was 76.82%. In July 2006, the figures respectively became 64.08% and 73.98%. Although there was a decrease, these numbers are still high and indicate that the food intake of pregnant and breast-feeding women is still low (Care International 2006).

The PENA acute malnutrition alleviation strategy covers the emergency as well as prevention and development phases. This strategy focuses on raising the nutritional intake of vulnerable groups through strengthening the health and agriculture sectors, reducing the incidence of disease that impacts on nutrition through existing health facilities, and improving access to drinking water.

Actions under the emergency phase include monitoring nutrition each month at the posyandu and special treatments, namely by establishing Panti Rawat Gizi (Nutritional Care Posts). Since August 2004, a total of 303 children have been attended to and until July 2006 as many as 82% children were cured (Care International Indonesia 2006). Emergency actions are also undertaken at the community level via the establishment of Community Feeding Centers for children under five years old experiencing malnutrition. These activities are conducted in cooperation with the local Health Agency.

Kegiatan pengembangan dan pencegahan dilakukan antara lain melalui Program Sabar Ibu (Sarana Belajar Ibu) yang menunjang status nutrisi ibu hamil. Program ini berpengaruh signifikan pada berat badan bayi. Data menunjukkan bahwa program ini berhasil meningkatkan persentase bayi lahir dengan berat badan normal dari 60% menjadi 80,16% (Care International 2006). Melalui kerja sama dengan puskesmas setempat, program ini juga memanfaatkan konsep pendekatan berbasis hak (*rights-based approach*) dengan meminta pendapat masyarakat tentang pelayanan kesehatan yang dibutuhkan.

Pelajaran yang Dapat Dipetik

Dari hasil evaluasi bersama dengan lembaga independen yang berasal dari Universitas Nusa Cendana, terdapat beberapa pelajaran penting dan menarik yang dapat dipetik bagi upaya penanganan masalah kesehatan dan gizi di wilayah miskin seperti NTT, yaitu:

1. keadaan kerawanan pangan yang bersifat kronis membutuhkan strategi penyelesaian jangka panjang;
2. pendekatan multisektoral yang bersifat terpadu menjadi penekanan penting pada setiap penanganan permasalahan kesehatan dan gizi;
3. keikutsertaan para kader posyandu adalah cara yang efektif untuk melibatkan masyarakat dalam bidang kesehatan;
4. peningkatan kunjungan ke posyandu secara umum telah meningkatkan pengetahuan tentang kesehatan, jumlah balita yang diimunisasi, dan pemberian vitamin A;
5. pendekatan desentralisasi untuk pengobatan gizi buruk dapat meningkatkan cakupan dan akses terhadap program pemda.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda TTS (2006) 'Kajian Ketahanan Pangan di Timor Tengah Selatan.' Makalah seminar 'Kerja Sama NTT dan Pemerintah Australia,' Hotel Kristal, Kupang
- Care International Indonesia (2006) 'Interim Report PENA II Project to AusAID'
- SEAMEO (2004) 'Laporan Baseline tentang Status Nutrisi di Timor Barat'
- Survei Udana, Agustus 2006

Pos Rehabilitasi Gizi didirikan untuk menangani balita dengan status gizi kurang.

Community Feeding Centers were established for children under five years of age experiencing malnutrition.

Development and prevention activities are conducted, among others, through a program called "Sabar Ibu" (Sarana Belajar Ibu or Center of Mother's Education) that supports the nutritional status of pregnant women. This program has a significant impact on the body weight of babies. Data shows that this program has succeeded in raising the percentage of babies born with a normal body weight from 60% to 80.16% (Care International 2006). In cooperation with the local puskesmas (community health centers), this program also adopts a rights-based approach by seeking the community's opinion on the health service that they need.

Lessons Learned

From the results of a joint evaluation with an independent institute from the University of Nusa Cendana, there are several important and interesting lessons that can be drawn for the handling of health and nutrition problems in poor regions like NTT, namely:

1. *the condition of chronic food insecurity needs a long-term solution;*
2. *an integrated multi-sectoral approach needs to be emphasized in every effort to solve health and nutritional problems;*
3. *the involvement of posyandu cadres is an effective means of engaging the community in health matters;*
4. *increased visits to posyandu generally lead to an increase in health awareness, the number of immunized children under the age of five years, and the provision of Vitamin A;*
5. *a decentralized approach to the treatment of poor nutrition can increase the coverage of and access to local government programs.*

LIST OF REFERENCES

- Bappeda TTS (2006) 'Kajian Ketahanan Pangan di Timor Tengah Selatan.' [Study on Food Security in Kabupaten Timor Tengah Selatan] Paper presented in the seminar 'Kerja Sama NTT dan Pemerintah Australia,' Hotel Kristal, Kupang
- Care International Indonesia (2006) 'Interim Report PENA II Project to AusAID'
- SEAMEO (2004) 'Laporan Baseline tentang Status Nutrisi di Timor Barat' [Baseline Report on the Nutritional Status in West Timor]
- Survei Udana [Udana Survey] Agustus 2006



Dok. Care/ Care Doc.