



Laporan Lapangan

**Dampak Desentralisasi
dan Otonomi Daerah
Atas Kinerja Pelayanan
Publik: Kasus
Kota Bandar Lampung,
Propinsi Lampung**

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

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

September 2002

TIM STUDI

Nina Toyamah

Syaikhu Usman

M. Sulton Mawardi

Vita Febriany

Rachael Diprose

TENTANG SMERU

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

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti menyampaikan terimakasih kepada Sdr. Sunandar yang telah membantu pelaksanaan kegiatan lapangan.

Terima kasih juga disampaikan kepada Nuning Akhmadi, Rahmat Herutomo, dan Mona Sintia yang telah membantu mengedit dan memformat tulisan ini.

RINGKASAN

Peluang keberhasilan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah (otda) yang sudah berjalan hampir dua tahun masih diragukan mengingat banyaknya hambatan dan indikasi negatif dalam praktek pelaksanaannya. Oleh karenanya, banyak pihak yang tidak yakin bahwa pencapaian tujuan utama desentralisasi dan otda, yaitu peningkatan kesejahteraan serta kemandirian masyarakat, akan dapat terwujud. Studi ini merupakan lanjutan dari studi yang sudah dilakukan Lembaga Penelitian SMERU sebelumnya, yaitu melihat dampak desentralisasi dan otda terhadap kinerja pelayanan pemerintah daerah (pemda), khususnya di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

Kota Bandar Lampung di Propinsi Lampung merupakan daerah sampel kedua yang dikunjungi Tim SMERU dalam rangka mempersiapkan instrumen survei dampak yang akan dilakukan secara serempak di 9 kabupaten/kota lain. Secara geografis, letak Propinsi Lampung cukup strategis, terutama jika dikaitkan dengan kegiatan ekonomi di Jawa dan Sumatera. Sebagai daerah penerima program transmigrasi sejak tahun 1908, masyarakat Propinsi Lampung terdiri dari multi etnis dengan beragam budaya.

Struktur kelembagaan Pemerintah Propinsi (pemprop) Lampung dan Pemerintah Kota (pemkot) Bandar Lampung tampaknya memerlukan evaluasi lebih lanjut karena masih terdapat kewenangan yang tumpang-tindih. Kualitas dan jumlah pegawai juga masih menjadi permasalahan yang harus ditangani pemprop maupun pemkot.

Penjabaran rencana pembangunan daerah propinsi dan kota disusun dalam bentuk Rencana Strategis (Renstra). Walaupun pemkot tidak secara eksplisit mengacu pada renstra pemprop, tetapi keduanya menjabarkan misi, isu strategis, dan program prioritas yang searah.

Sejak tahun 2001, Kota Bandar Lampung mulai mencoba melaksanakan proses penyusunan APBD yang berbasis masyarakat dengan membentuk Tim Perencana Pembangunan Kelurahan (TPPK). Umumnya bentuk usulan pembangunan yang disampaikan masyarakat adalah pembangunan sarana fisik. Namun, karena keterbatasan anggaran pemkot, usulan kegiatan tersebut banyak yang belum dapat direalisasikan. Walaupun demikian pemkot secara pro-aktif sudah mengembangkan pola perumusan perencanaan pembangunan yang bertumpu pada "masyarakat yang aspiratif".

Pemprop tetap merasa membutuhkan anggaran yang besar untuk menjalankan perannya sebagai daerah otonom sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah meskipun kewenangannya berkurang. APBD TA 2001, sebesar Rp453,3 milyar, meningkat 30% dibandingkan TA 2000. Peningkatan tersebut terjadi selain disebabkan oleh adanya dana perimbangan juga karena penerimaan PAD meningkat cukup tajam. Khusus mengenai PAD, pemprop telah memberlakukan 15 jenis retribusi baru, dari 5 jenis pada TA 1999/2000 menjadi 20 jenis pada TA 2002. Kenyataan ini bertentangan dengan tujuan kebijakan otda, yaitu meningkatkan jasa pelayanan publik yang kini telah beralih menjadi kewenangan pemkab/pemkot.

Belanja rutin pemprop membengkak, sebaliknya belanja pembangunan mengalami penurunan. Pada TA 2000, porsi APBD untuk belanja rutin sebesar 49,8% sementara untuk TA 2001 dan 2002 belanja rutin mencapai 65,7% dan 66,4%. Pelimpahan pegawai dan aset dari pusat ke daerah menjadi penyebab meningkatnya belanja rutin tersebut. Belanja pembangunan pemprop ternyata juga masih banyak yang dialokasikan untuk sektor aparatur. Sehubungan dengan alokasi belanja DPRD, banyak kritik yang dilontarkan, baik oleh masyarakat maupun pejabat eksekutif. Pada TA 2001 dan 2002, rata-rata anggaran per anggota DPRD mencapai Rp24,8 juta dan Rp26,6 juta per bulan.

Walaupun pemkot telah memulai proses penyusunan anggaran dengan melibatkan masyarakat melalui TPPK, dalam prakteknya pengalokasian anggaran belum banyak mengalami perubahan. APBD Pemkot Bandar Lampung mengalami peningkatan cukup besar, pada TA 2000 hanya Rp143,5 milyar, tetapi pada TA 2001 dan 2002 besarnya mencapai Rp231,2 milyar dan Rp279,3 milyar. Peningkatan jumlah APBD disebabkan karena meningkatnya dana perimbangan, DAU dan Bagi Hasil Bukan Pajak SDA. Dibandingkan dengan total dana yang mengalir ke Kota Bandar Lampung sebelum otda, jumlah tersebut masih lebih kecil. DAU dinilai kurang mengakomodir kondisi riil yang dihadapi pemkot sebagai ibukota propinsi. Pembagian hasil PPh juga dinilai belum adil. Pemkot belum memberlakukan perda baru untuk menambah jenis sumber penerimaan PAD meskipun DPRD terus menekan pemkot agar menghimpun PAD sebanyak-banyaknya. Seperti yang terjadi di pemprop, sebagian besar penerimaan pemkot juga dialokasikan untuk belanja rutin. Pada TA 2001 dan 2002, proporsi anggaran belanja rutin pemkot mencapai 81,5% dan 85,2% dari total belanja. Sebelum otda hanya 66,5% (TA 2000). Alokasi belanja pembangunan turun dari Rp45,2 milyar (TA 2000) menjadi Rp40,6 milyar (TA 2001), sehingga untuk menambah alokasi belanja sektor tertentu terpaksa mengurangi anggaran belanja sektor lainnya.

Secara umum, setelah pelaksanaan otda pelayanan di sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur belum berubah, namun kondisi sarana dan prasarana pendukung pelayanan cenderung memburuk. Jika dalam waktu dekat tidak diperbaiki maka kondisi ini akan menghambat dan berdampak negatif pada proses pelayanan. Persoalan mendasar yang dihadapi sub sektor pendidikan di Propinsi Lampung adalah rusaknya sekitar 50% gedung SD, rendahnya daya tampung sekolah lanjutan, tidak meratanya distribusi guru, serta masalah mutasi dan insentif guru. Sementara itu di sektor kesehatan, masalah yang mengemuka adalah masalah yang menyangkut status tenaga kesehatan dan jumlahnya yang belum mencukupi.

Terobosan kebijakan pemprop di bidang pendidikan adalah rencana memasukkan pendidikan budi pekerti sebagai muatan lokal. Anggaran sub-sektor pendidikan dalam APBD Propinsi Lampung meningkat, terutama yang dialokasikan untuk pendidikan dasar. Dana untuk pembangunan pendidikan sekolah lanjutan dialokasikan dari dana dekonsentrasi. Sebaliknya dalam APBD Kota Bandar Lampung, anggaran sektor pendidikan merosot tajam. Saat ini dana operasional yang diterima SD pada umumnya terus menurun, bahkan beberapa sekolah hanya mengandalkan dana sumbangan orang tua murid.

Kebijakan sektor kesehatan yang dirumuskan pemkot searah dengan kebijakan pemprop dan sepenuhnya masih mengacu pada aturan pusat. Sebelum otda (TA 1999/2000) Pemprop Lampung mengalokasikan dana untuk sub-sektor kesehatan sebesar Rp5,5 milyar, pada TA 2002 meningkat menjadi Rp20,6 milyar. Sebagian besar anggaran dialokasikan untuk proyek pengadaan obat dan Program Pelayanan Kesehatan Masyarakat. Hal ini dilakukan karena pemkab/pemkot dikhawatirkan tidak akan mengalokasikan anggaran obat secara memadai.

Sementara itu, Pemkot Bandar Lampung hanya menganggarkan dana untuk sub-sektor kesehatan kurang dari 1,0% dari total belanja APBD. Dana operasional yang biasanya diterima puskesmas juga turun secara drastis. Dinas Kesehatan Pemkot harus berjuang keras untuk mendapatkan alokasi dana yang lebih besar dalam APBD. Namun masih ada beberapa kegiatan dinas yang didanai oleh pusat, seperti pengadaan vaksin dan program Jaring Pengaman Sosial. Harapan Departemen Kesehatan agar daerah mengalokasikan 15% dari APBDnya untuk sektor kesehatan tampaknya masih sulit dilaksanakan.

Dengan berkurangnya dana operasional puskesmas, dikhawatirkan upaya preventif dan promotif kesehatan masyarakat semakin lemah. Untuk mengatasi keterbatasan dana pengelolaan puskesmas, pemkot berencana akan menyelenggarakan sistem puskesmas swadana dan penyelenggaraan sistem JPKM (Jaminan Perlindungan Kesehatan Masyarakat). Penyesuaian tarif puskesmas dalam rangka penyelenggaraan sistem tersebut perlu dipertimbangan secara matang agar tidak mengurangi kesempatan orang miskin untuk berobat ke puskesmas.

Sektor infrastruktur, khususnya prasarana jalan, masih ditangani oleh masing-masing tingkat pemerintahan sesuai dengan kelas jalan. Saat ini kondisi sebagian besar ruas-ruas jalan di Kota Bandar Lampung mengalami kerusakan. Pada TA 1999/2000, pemkot mengalokasikan anggaran untuk sektor transportasi sebesar Rp6,0 milyar serta didukung oleh dana IPJK (Inpres Peningkatan Jalan Kabupaten). Pada TA 2000 dan 2001 alokasi anggaran meningkat, namun tidak ada lagi dukungan dana dari sumber lain, sehingga dana yang ada hanya dialokasikan untuk program pemeliharaan saja. Pada TA 2002, alokasi anggaran untuk sub-sektor ini jumlahnya semakin kecil.

Selama dua tahun pelaksanaan desentralisasi dan otda belum ada tanda-tanda kecenderungan pelayanan pemerintah kepada masyarakat akan menjadi lebih baik. Sementara itu, kecenderungan korupsi di lingkungan penyelenggara negara berlangsung terus.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
TIM STUDI	i
TENTANG SMERU DAN UCAPAN TERIMA KASIH	ii
RINGKASAN	iii
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	vii
DAFTAR LAMPIRAN	viii
DAFTAR SINGKATAN	ix
I. PENDAHULUAN	1
Latar Belakang	1
Metode Kajian	2
Gambaran Umum Daerah Penelitian	3
II. GAMBARAN UMUM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH	6
Arah Kebijakan Publik	6
Kelembagaan Pemerintah Daerah dan Kepegawaian	12
Analisis Keuangan Daerah	15
III. KINERJA PELAYANAN PUBLIK	23
Sektor Pendidikan	23
Sektor Kesehatan	29
Sektor Infrastruktur	35
IV. KECENDERUNGAN KE DEPAN	37
V. KESIMPULAN	41
DAFTAR BACAAN	43
LAMPIRAN	45

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Kabupaten dan kota sampel	2
2. Gambaran umum daerah penelitian	5
3. Jumlah sekolah negeri dan swasta di Propinsi Lampung, Tahun Ajaran 2000/2001	6
4. Sumber penerimaan APBD Pemprop Lampung, TA 2000-2002 (Rp Juta)	16
5. Belanja rutin dan pembangunan APBD Propinsi Lampung, TA 2000-2002 (Rp juta)	18
6. Gaji kotor anggota DPRD Propinsi Lampung, TA 2001-2002 (Rp Juta)	19
7. Penerimaan APBD Kota Bandar Lampung, TA 2000-2002 (Rp juta)	21
8. Empat dari 12 misi dan kebijakan strategis sektor pendidikan Propinsi Lampung	24
9. Alokasi belanja sektor pendidikan Propinsi Lampung, TA 1999/2000-2002 (Rp juta)	26
10. Alokasi belanja sektor pendidikan Kota Bandar Lampung, TA 1999/2000-2002 (Rp juta)	26
11. Anggaran sub-sektor kesehatan Propinsi Lampung, TA 1999/2000-2002 (Rp juta)	31
12. Anggaran sub-sektor kesehatan Kota Bandar Lampung, TA 1999/2000-2002 (Rp juta)	32
13. Kondisi jalan di Kota Bandar Lampung (Km), tahun 2002	35
14. Alokasi belanja pembangunan sektor transportasi Kota Bandar Lampung, TA 1999/2000-2002 (Rp juta)	36

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Hubungan antara jumlah pendatang dan perkembangan kota di Propinsi Lampung	4

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Kerangka kajian	45
2. Desain prosentase alokasi dana pembangunan APBD Propinsi Lampung, TA 2001-2003	48
3. Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung	49
4. Jenis retribusi daerah yang diberlakukan Pemprop Lampung pada TA 1999/ 2000 dan 2002	50
5. Alokasi belanja APBD Propinsi Lampung, TA 1999/2000-2002 (Rp Juta)	51
6. Alokasi belanja APBD Kota Bandar Lampung, TA 1999/2000-2002 (Rp Juta)	52
7. Alokasi belanja sektor pendidikan Propinsi Lampung, 1999/2000-2002 (Rp juta)	53
8. Alokasi belanja sektor pendidikan Kota Bandar Lampung, 1999/2000-2002 (Rp juta)	54

DAFTAR SINGKATAN

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Balitbangda	Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah
Bappeda	Badan Perencana Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKN	Badan Kepegawaian Negara
BOP	Biaya Operasional Pendidikan
BPKP	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BP3	Badan Pembantu Pelaksana Pendidikan
DAU	Dana Alokasi Umum
DAK	Dana Alokasi Khusus
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Dephub	Departemen Perhubungan
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
Diknas	Pendidikan Nasional
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
JPKM	Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat
JPS	Jaring Pengaman Sosial
Kanwil	Kantor Wilayah
Kepmendagri	Keputusan Menteri Dalam Negeri
KBK	Kurikulum Berbasis Kompetensi
KK	Kepala Keluarga
KKN	Kolusi, Korupsi dan Nepotisme
LPM	Lembaga Pengabdian Masyarakat
LPJ	Laporan Pertanggungjawaban
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MI	Madrasah Ibtidaiyah
Musbangdes/kel	Musyawahar Pembangunan Desa /Kelurahan
NTB	Nusa Tenggara Barat
Ornop	Organisasi Non-pemerintah
Otda	Otonomi Daerah
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PDRB	Pendapatan Domestik Regional Bruto
Pemda	Pemerintah daerah
Pemkab	Pemerintah kabupaten
Pemkot	Pemerintah kota
Pemprop	Pemerintah propinsi
Perda	Peraturan Daerah
PHP	<i>Public Health Program</i>
PP	Peraturan Pemerintah
PPh	Pajak Penghasilan
Propenas	Program Pembangunan Nasional
PT	Perguruan Tinggi
PTT	Pegawai Tidak Tetap
PU	Pekerjaan Umum
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
Pustu	Puskesmas Pembantu
RAPBD	Rencana APBD
Raperda	Rancangan Peraturan Daerah

Renstra	Rencana Strategis
SD	Sekolah Dasar
SDA	Sumber Daya Alam
SDM	Sumber Daya Manusia
SDO	Subsidi Daerah Otonom
Setda	Sekretariat Daerah
SK	Surat Keputusan
SLTP	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMK	Sekolah Menengah Kejuruan
SMU	Sekolah Menengah Umum
SPP	Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan
TA	Tahun Anggaran
TK	Taman Kanak-kanak
TPPK	Tim Perencana Pembangunan Kelurahan
UDKP	Unit Daerah Kerja Pembangunan
UPTD	Unit Pelaksana Teknis Daerah
UKP	Urusan Kas dan Perhitungan
UU	Undang-undang

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Menjelang dua tahun pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah (otda), peluang keberhasilan kebijakan baru ini masih diragukan oleh banyak pihak. Keraguan itu timbul karena adanya berbagai faktor penghambat dan banyaknya indikasi negatif yang terjadi di lapangan sehingga pelaksanaan kebijakan otda dinilai tidak berlangsung sesuai dengan amanat peraturan perundangan. Hingga saat ini pemerintah pusat belum menyelesaikan tanggung jawabnya membuat peraturan perundangan pendukung pelaksanaan Undang-undang (UU) No. 22, 1999, tetapi di sisi lain, pemerintah pusat telah mengeluarkan beberapa peraturan perundangan yang bertentangan satu sama lain. Propinsi dan kabupaten/kota belum memiliki persepsi yang sama dalam menjabarkan kewenangannya. Demikian pula nuansa kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) dalam berbagai bidang pemerintahan dinilai semakin subur. Sementara itu, ruang partisipasi yang semestinya diberikan secara luas bagi masyarakat juga belum secara konsisten dilaksanakan.

Sejalan dengan pelimpahan kewenangan dan personil yang lebih besar ke daerah, pemerintah pusat menyediakan dana alokasi umum (DAU) yang pada umumnya lebih besar dibandingkan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahun-tahun sebelumnya. Pengalokasian DAU sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah. Dalam kenyataannya DAU yang diterima dinilai kurang dibandingkan kebutuhan untuk dapat mengelola dengan baik kewenangan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain kekurangan dana, aparat daerah yang selama lebih dari tiga dekade terbiasa menerima "instruksi" dari pusat masih memerlukan waktu untuk beradaptasi dengan sistem administrasi pemerintahan yang baru ini.

Dengan kondisi demikian, apakah tujuan akhir dari desentralisasi dan otda yaitu peningkatan kesejahteraan serta kemandirian masyarakat akan dapat tercapai? Atau tujuan itu hanya teoritis semata? Idealnya, desentralisasi dan otda dapat mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat karena jalur birokrasi pelayanan lebih dekat, sehingga masyarakat dapat lebih mudah mengakses pelayanan pemerintah, terutama pelayanan pemerintah daerah (pemda).

Pengukuran dampak desentralisasi dan otda terhadap kinerja pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan membandingkan kondisi sebelum dan setelah diberlakukannya kebijakan tersebut melalui indikator-indikator terukur tertentu. Salah satu aspek yang dapat diukur adalah tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemda. Untuk saat ini dampak tersebut masih sulit diamati, akan tetapi kecenderungan yang terjadi sudah dapat dievaluasi melalui kebijakan yang dilakukan pemda, baik terkait langsung maupun tidak langsung dengan indikator yang akan diukur.

Kinerja pelayanan pemda saat ini antara lain akan tercermin dari kebijakan alokasi sektoral dalam APBD. Makin besar anggaran belanja yang dialokasikan ke dalam suatu sektor (baik absolut maupun relatif), makin besar perhatian pemda terhadap sektor itu, dan makin terbuka peluang bagi terciptanya kinerja pelayanan yang baik untuk sektor tersebut. Sementara itu salah satu pendekatan indikatif yang dapat

digunakan untuk melihat dampak otda terhadap usaha penciptaan pemerintahan yang bersih dan berkemampuan adalah dengan melihat perubahan yang terjadi dalam proses pengadaan dan atau pengerjaan program atau proyek yang didanai oleh APBD.

2. Metode Kajian

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

Tujuan:

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

Daerah Penelitian:

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

Tabel 1. Kabupaten dan kota sampel

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

Keterangan: Cetak *miring* adalah kota.

Hasil tiga kali kunjungan lapangan di awal studi ini (yaitu ke Nusa Tenggara Barat, Lampung, dan Jawa Timur) akan digunakan sebagai bahan untuk mengembangkan kuesioner standar untuk pengumpulan informasi sesuai dengan kerangka dasar kajian (lebih lanjut lihat Lampiran 1). Setelah tersusun instrumen (final) pengumpulan informasi, maka pada bulan Oktober 2002 akan dilakukan survei serentak di setiap daerah sampel lainnya, yang pelaksanaannya akan diserahkan kepada para peneliti regional dengan pengawasan peneliti SMERU.

Setelah kunjungan pertama ke Propinsi NTB pada April 2002, Tim SMERU melakukan kunjungan yang kedua ke Propinsi Lampung dengan fokus pengamatan di Kota Bandar Lampung, pada tanggal 23 Juni – 3 Juli 2002.

3. Gambaran Umum Daerah Penelitian

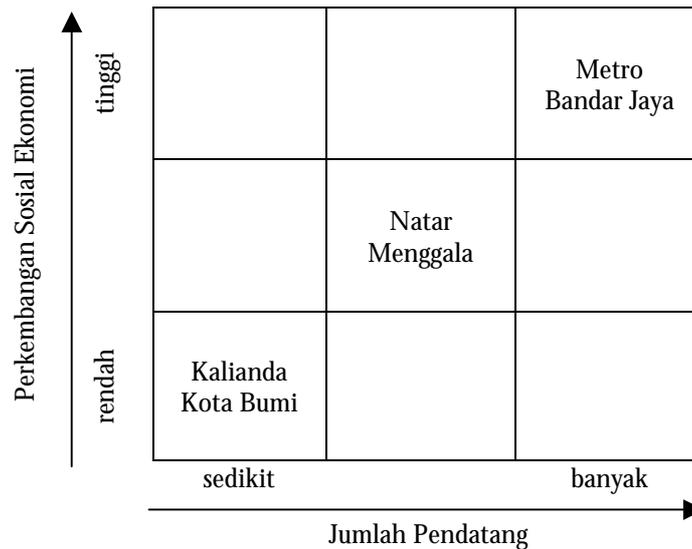
Wilayah Propinsi Lampung berada di ujung selatan Pulau Sumatera, sehingga secara geografis letaknya cukup strategis jika dikaitkan dengan kegiatan ekonomi di Jawa dan Sumatera. Luas wilayahnya sekitar 7,3% dari luas wilayah Pulau Sumatera, termasuk di dalamnya sekitar 62 buah pulau besar dan kecil. Mengingat sebagian besar wilayahnya berbatasan langsung dengan wilayah perairan laut (Selat Sunda, Laut Jawa, dan Samudra Indonesia), maka Propinsi Lampung memiliki wilayah pantai yang cukup panjang, sehingga menyimpan banyak potensi kelautan. Berdasarkan penggunaan lahan, sebagian besar wilayah Propinsi Lampung masih merupakan hutan (26%), terkonsentrasi di kawasan bagian barat sebagai rangkaian dari Pegunungan Bukit Barisan, kemudian diikuti lahan perkebunan (21%), tegalan/ladang (20%), dan sisanya antara lain berupa sawah, perkampungan/pemukiman, padang alang-alang, rawa/danau, dan tambak. Secara administratif Propinsi Lampung saat ini terbagi atas 8 kabupaten dan 2 kota. Gambaran umum daerah penelitian selengkapnya disajikan dalam Tabel 2.

Pelabuhan besar Bakauheni dan Panjang memegang peranan penting dalam menentukan kelancaran arus barang dan orang dari Jawa ke Sumatera dan sebaliknya. Selain itu, di sepanjang pantai dan Teluk Lampung juga terdapat beberapa pelabuhan kecil yang sering dikunjungi kapal-kapal nelayan untuk memasarkan hasil tangkapannya. Lapangan terbang utama di Lampung adalah “Raden Intan II” (dulu Branti) berjarak sekitar 28 km dari pusat Kota Bandar Lampung ke arah Kotabumi (di Kabupaten Lampung Utara).

Sebagai daerah penerima program transmigrasi terlama di Indonesia, Propinsi Lampung dihuni oleh masyarakat multi etnis dengan beragam budaya. Budaya yang telah terakulturasi dengan baik adalah Banten, Sumatera Selatan, Jawa, Sunda, Bali, Bugis dan Tionghoa. Masyarakat Lampung asli memiliki sistem hukum adat tersendiri yang dibedakan atas dua kelompok masyarakat, yaitu masyarakat adat “*peminggir*” atau “*seibatin*” (yang berdomisili di daerah pesisir) dan “*pepadun*” (yang berdomisili di daerah pedalaman)¹. Bidang pertanian (petani/pekebun, peternak, dan buruh tani) menjadi tumpuan mata pencaharian penduduk Lampung pada umumnya.

¹ Asal usul masyarakat Lampung dikenal dengan istilah “*sai bumi ruai jurai*”. Pengertian asli istilah tersebut adalah masyarakat Lampung terdiri dari dua keturunan, yaitu “*seibatin*” dan “*pepadun*”. Kemudian dalam perkembangannya, masyarakat mengartikan istilah tersebut menjadi ‘masyarakat Lampung terdiri dari masyarakat asli dan pendatang’.

Sejak era reformasi benturan antar etnis di Propinsi Lampung makin sering terjadi. Padahal perkembangan sosial ekonomi masyarakat Lampung selama ini lebih disebabkan oleh adanya interaksi antara penduduk asli dengan para pendatang. Makin banyak pendatang di suatu daerah, makin pesat perkembangan sosial ekonominya (lihat Gambar 1). Sementara hasil pendidikan (formal) yang terjadi selama ini dinilai kurang penting dampaknya dalam proses perkembangan sosial ekonomi masyarakat.



Gambar 1. Hubungan antara jumlah pendatang dan perkembangan kota di Propinsi Lampung

Kota Bandar Lampung dipilih sebagai salah satu daerah sampel penelitian mewakili daerah kota dengan tingkat PDRB perkapita rendah, sekaligus mewakili daerah kota di bagian barat Indonesia. Kota Bandar Lampung merupakan gabungan dari dua kota lama, yaitu Tanjungkarang dan Telukbetung. Wilayahnya berbatasan dengan beberapa kecamatan di Kabupaten Lampung Selatan dan Teluk Lampung. Topografi Kota Bandar Lampung terdiri dari daerah pantai di sepanjang Teluk Lampung serta beberapa buah pulau kecil, di bagian utara merupakan daerah perbukitan, serta di bagian barat dan tenggara merupakan dataran tinggi. Dengan luas wilayah kurang dari 0,6% dari luas wilayah Propinsi Lampung, Kota Bandar Lampung dihuni oleh sekitar 743 ribu jiwa penduduk atau 11,2% dari total penduduk Lampung. Kepadatan penduduknya lebih dari 4.000 jiwa/km², menjadi kota terpadat ketiga di Pulau Sumatera setelah Kota Palembang (di Sumatera Selatan) dan Kota Sibolga (di Sumatera Utara).

Secara administratif saat ini Kota Bandar Lampung terbagi atas 13 kecamatan dan 98 kelurahan (termasuk kecamatan dan kelurahan baru). Kelurahan Sukamenanti dan Kelurahan Labuhan Ratu di Kecamatan Kedaton (baru) adalah dua kelurahan sampel yang dikunjungi Tim SMERU. Kecamatan Kedaton merupakan salah satu kecamatan hasil pemekaran dari Kecamatan Kedaton (lama). Pemekaran Kecamatan Kedaton (lama) dilakukan pada awal tahun 2002, yaitu menjadi Kecamatan Kedaton, Kecamatan Rajabasa, dan Kecamatan Tanjung Senang. Data kecamatan masih

mengindik ke data lama mengingat pemekaran belum lama dilakukan. Saat ini Kecamatan Kedaton (baru) terdiri dari 8 kelurahan, yaitu: Labuhan Batu, Kedaton, Surabaya, Sidodadi, Kampung Baru, Sukamenanti, Perumnas Way Halim, dan Sepang Jaya dengan jumlah penduduk sekitar 80 ribu jiwa.

Tabel 2. Gambaran umum daerah penelitian

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepa- datan Pendu- duk/km ²	Jumlah Kepala Keluarga (KK)	Jumlah Keca- matan	Jumlah Desa/ Kelu- rahan
Propinsi Lampung, 2000	33.015,5	6.654.354	202	1.615.010	88	2.065
Kota Bandar Lampung, 2000	192,0	743.109	3.870	173.137	9	84
Kecamatan Kedaton, 2000	40,1	167.947	4.188	33.178	-	12
Kelurahan Sukamenanti, 2002	0,8	5.984	7.911	1.408	-	-
Kelurahan Labuhan Ratu, 2002	3,2	10.612	3.348	2.487	-	-

Sumber: Lampung Dalam Angka, 2000; Kota Bandar Lampung Dalam Angka, 2000; Renstra Kota Bandar Lampung 2001-2005; Monografi Kelurahan Sukamenanti dan Kelurahan Labuhan Ratu, 2002.

Mengingat lokasi kedua kelurahan ada di wilayah perluasan pusat Kota Bandar Lampung, maka akses terhadap berbagai sarana dan prasarana pendidikan (dari tingkat taman kanak-kanak/TK hingga Perguruan Tinggi/PT untuk pendidikan umum atau agama) dan kesehatan (Rumah Sakit, Pusat Kesehatan Masyarakat/Puskesmas, Rumah Bersalin, Balai Pengobatan, dan Apotek) cukup mudah. Beberapa perguruan tinggi negeri dan swasta seperti Universitas Negeri Lampung (Unila), Universitas Bandar Lampung, Universitas Muhammadiyah Bandar Lampung berada di wilayah Kelurahan Labuhan Ratu.

Penyelenggaraan pendidikan pada tingkat Sekolah Dasar (SD) di seluruh kota dan kabupaten di Propinsi Lampung banyak dilakukan oleh pihak pemerintah, sedangkan untuk tingkat pendidikan yang lebih tinggi, yaitu dari tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) hingga perguruan tinggi lebih banyak dilakukan oleh pihak swasta. Hal ini terlihat dari perbandingan jumlah sekolah negeri dan swasta seperti disajikan dalam Tabel 3. Mengenai pendidikan dasar, masalah yang disorot akhir-akhir ini adalah banyaknya kondisi bangunan sekolah yang rusak.

Seluruh kecamatan di Propinsi Lampung telah memiliki puskesmas, bahkan di beberapa kecamatan memiliki 2 hingga 3 puskesmas serta beberapa puskesmas pembantu. Pada tahun 2000, dari 230 puskesmas yang ada di Propinsi Lampung 23 diantaranya merupakan puskesmas rawat inap. Rumah sakit masih terkonsentrasi di Kota Bandar Lampung, bahkan 5 dari 8 kabupaten yang ada belum memiliki rumah sakit rujukan. Khusus di wilayah Kecamatan Kedaton (lama) terdapat 2 rumah sakit, 3 puskesmas, 14 puskesmas pembantu, 2 rumah bersalin, dan 9 balai pengobatan.

Tabel 3. Jumlah sekolah negeri dan swasta di Propinsi Lampung, Tahun Ajaran 2000/2001

Status Sekolah	Sekolah Dasar (SD)	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)	Sekolah Menengah Umum/Kejuruan (SMU/SMK)	Perguruan Tinggi (PT)
Negeri	4.279	305	105	4 ^{a)}
Swasta	136	597	359	44 ^{b)}
Total	4.415	902	464	48

Keterangan: ^{a)} 3 Perguruan Tinggi berada di Kota Bandar Lampung.

^{b)} 28 Perguruan Tinggi berada di Kota Bandar Lampung.

Sumber: Dinas Pendidikan Propinsi Lampung, Perkembangan Pendidikan Propinsi Lampung Tahun 2000/2001.

II. GAMBARAN UMUM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

1. Arah Kebijakan Publik

Rencana Strategis (Renstra) Daerah. Propinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung menjabarkan rencana pembangunan daerahnya dalam bentuk renstra. Hal ini dilakukan sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 108, 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang menegaskan bahwa renstra merupakan rencana lima tahunan yang menggambarkan visi, misi, tujuan, strategi, program dan kegiatan daerah yang akan dijadikan tolok ukur penilaian kinerja dan pertanggungjawaban kepala daerah. Propinsi Lampung secara eksplisit mengacu pada Program Pembangunan Nasional (Propenas) sebagai landasan penyusunan Renstra 2001-2004².

Renstra yang disusun Pemerintah Propinsi (Pemprop) Lampung diupayakan dapat menjadi acuan pemerintah kabupaten dan kota (pemkab/pemkot) dalam rangka menyelaraskan pembangunan secara menyeluruh dan agar terhindar dari konflik kepentingan antar daerah. Dengan demikian diharapkan antara Renstra propinsi dengan Renstra kabupaten/kota dapat bersinergi. Akan tetapi, dengan tidak adanya lagi hubungan hierarki antara pemprop dengan pemkab/pemkot yang mengakibatkan lemahnya koordinasi antar tingkat pemerintahan, sinergi dalam perencanaan pembangunan daerah tersebut menjadi terabaikan. Berdasarkan dokumen yang ada, Renstra Kota Bandar Lampung tidak secara eksplisit menjadikan Renstra Propinsi Lampung sebagai acuan dalam penyusunannya.

Propinsi Lampung mempunyai visi pembangunan berupa “terwujudnya masyarakat yang beriman dan bertaqwa, sejahtera, berkeadilan, berketahanan, berdaya saing, dan berbudaya”. Visi tersebut kemudian dijabarkan ke dalam 10 misi Renstra 2001-2005. Kesepuluh misi tersebut pada dasarnya menyangkut hal-hal sebagai berikut: ekonomi

² Menurut keterangan seorang pejabat pemprop, dokumen rencana pembangunan beberapa kabupaten menggunakan Propeda (Program Pembangunan Daerah) dan beberapa lainnya menggunakan Renstra.

kerakyatan, infrastruktur, kualitas sumber daya manusia, kelembagaan dan budaya masyarakat, supremasi hukum, serta kinerja dan kapasitas aparat daerah. Mengingat masa jabatan Gubernur saat ini berakhir pada 26 Januari 2003, maka misi tersebut akan dilaksanakan selama sisa masa jabatannya. Berdasarkan 10 misi tersebut, pemprop atas persetujuan DPRD membuat desain prosentase alokasi dana pembangunan APBD Propinsi Lampung 2001-2003 (lihat Lampiran 2). Dari data tersebut tampak bahwa bidang infrastruktur (sarana dan prasarana) menyerap sebagian besar dana APBD propinsi. Bidang lainnya yang akan menerima alokasi dana APBD cukup besar adalah yang terkait dengan urusan pendidikan dan kesehatan masyarakat.

Kota Bandar Lampung memiliki visi yang lebih fokus dan searah dengan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu: "terwujudnya peningkatan pelayanan masyarakat Kota Bandar Lampung melalui pembangunan yang bertumpu pada masyarakat dalam mencapai kesejahteraan yang berkeadilan" atau "pelayanan prima, partisipasi publik, kesejahteraan yang berkeadilan". Sementara visi propinsi terkesan terlalu luas dan ambisius. Namun, dalam menjabarkan misi untuk mencapai visi tersebut, upaya yang akan ditempuh Pemkot Bandar Lampung meliputi aspek-aspek yang sejalan dengan misi propinsi, yaitu meliputi upaya yang berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut: daya saing ekonomi, sumber daya alam dan lingkungan yang berkelanjutan, kualitas dan peran serta masyarakat/organisasi kemasyarakatan, sarana/prasarana dan aparat pemerintah, serta kehidupan religius dan toleransi.

Selanjutnya dalam menentukan isu strategis dan program prioritas, Pemprop Lampung menetapkannya berdasarkan pendekatan sektoral. Ada 10 bidang pembangunan yang menjadi prioritas program, yaitu meliputi bidang ekonomi, infrastruktur, sumber daya manusia, kesehatan dan kesejahteraan rakyat, keagamaan, budaya, sumber daya alam dan lingkungan hidup, hukum, politik, ketertiban dan ketentraman, pemerintahan dan otda, serta keserasian pembangunan. Terhadap masing-masing bidang tersebut dilakukan analisis lingkungan strategis (lingkungan internal dan eksternal) untuk mengetahui kekuatan dan kelemahannya, selanjutnya ditetapkan isu strategis dan program prioritas dari masing-masing bidang tersebut. Langkah yang hampir sama dilakukan pula oleh Pemkot Bandar Lampung. Isu, kebijakan dan program strategis yang dirumuskan pemkot meliputi bidang-bidang: ekonomi (industri, perdagangan dan dunia usaha, koperasi, pariwisata, lingkungan hidup dan tata ruang, keuangan daerah, jasa transportasi), sarana dan prasarana (perumahan dan pemukiman, sarana dan prasarana), sosial budaya (kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, pendidikan), kelembagaan, aparat pemerintah, politik, hukum dan ketertiban masyarakat. Dari uraian tersebut tampak bahwa, baik pemprop maupun pemkot tidak menetapkan skala prioritas yang tegas, tetapi mereka lebih mementingkan adanya pemerataan kegiatan pada semua bidang pelayanan pemerintahan di daerah.

Seorang pejabat di Pemkot Bandar Lampung mengakui bahwa Renstra 2001-2005 yang disusun menjelang pelaksanaan otda tersebut mengandung banyak kesalahan informasi dan kelemahan analisis. Secara umum program yang dibuat tidak terlalu sesuai dengan masalah yang sedang dihadapi kota. Oleh karena itu, saat ini Bappeda sedang melakukan upaya revisi dengan mempertimbangkan berbagai masukan dan

aspirasi masyarakat. Diharapkan revisi atas Renstra tersebut dapat diselesaikan pada tahun 2003.

Untuk mengetahui lebih jelas sejauh mana renstra dapat dioperasionalkan, dapat dilihat pada ulasan selanjutnya mengenai analisis keuangan daerah dan kinerja pelayanan publik di tiga sektor: pendidikan, kesehatan dan ke-PU-an/infrastruktur.

Upaya perencanaan secara “bottom up”. Setelah pelaksanaan desentralisasi dan otda, pemda mempunyai keleluasaan dalam menyusun program pembangunan yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan anggaran yang tersedia. Pemda dan DPRD banyak belajar dari kelemahan perencanaan program pembangunan yang sentralistis, yang mengakibatkan terjadinya banyak ketimpangan, karena cocok atau tidak cocok program dari pusat tersebut harus dilaksanakan oleh daerah³. Namun dalam praktiknya, untuk merumuskan perencanaan pembangunan yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan daerah ternyata tidak mudah. Pemprop Lampung dan Pemkot Bandar Lampung telah berupaya melakukan mekanisme perencanaan pembangunan melalui proses “bottom up”, namun hasilnya dinilai masih belum efektif.

Pada dasarnya penyusunan program perencanaan pembangunan daerah masih mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 9, 1982, yaitu melalui mekanisme Musyawarah Pembangunan Desa/Kelurahan (Musbangdes/kel) – Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di tingkat kecamatan – Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) di tingkat kabupaten/kota. Khususnya di Kota Bandar Lampung, pada tahun 2001 mekanisme perencanaan di tingkat kelurahan dikembangkan melalui pembentukan Tim Perencanaan Pembangunan Kelurahan (TPPK) sebagai pengganti Musbangkel. Pembentukan TPPK dibantu Lembaga Pengabdian Masyarakat Universitas Lampung (LPM-Unila), melalui penyelenggaraan pendampingan dan pelatihan dalam usaha mengembangkan proses penyusunan APBD yang berbasis masyarakat. Diharapkan TPPK mampu menyusun kebutuhan masyarakat kelurahan yang akan dibiayai oleh APBD. Upaya ini juga dimaksudkan untuk mengakomodir keinginan masyarakat terhadap pemkot dengan mengedepankan perencanaan yang benar-benar “bottom up”. Hasil perumusan perencanaan program di TPPK kemudian dikoordinasikan di tingkat kecamatan melalui UDKP, untuk selanjutnya dibawa ke tingkat Rakorbang.

Anggota TPPK dipilih langsung oleh masyarakat. Lurah, camat dan aparatnya tidak diperkenankan menjadi anggota tim. Di salah satu kelurahan sampel, seleksi anggota tim TPPK dilakukan mulai di tingkat lingkungan. Mereka yang terpilih sebagai anggota TPPK umumnya adalah tokoh masyarakat/agama yang memiliki keberanian dan kemampuan menyampaikan pendapat. Jumlah anggota TPPK ada empat orang, masing-masing menjadi ketua, sekretaris, seksi fisik, dan seksi ekonomi. Untuk menyampaikan usulan program yang telah dirumuskan di tingkat UDKP dipilih sebanyak tiga orang anggota TPPK yang diseleksi dari seluruh kelurahan yang ada.

³ Sebagai contoh, Propinsi Lampung banyak menerima transmigran, semua fasilitas yang dibangun sebagian besar diperuntukkan bagi pendatang. Di lain pihak pembangunan untuk kampung asli masih kurang sehingga terjadi ketimpangan. Dengan kebijakan otda, Pemprop Lampung mempunyai program membangun kampung tua yang selama ini diabaikan oleh pembangunan yang dirancang oleh pemerintah pusat.

Ketiga orang anggota terpilih tersebut bertugas menyampaikan usulan program tingkat kecamatan di tingkat Rakorbang.

Suasana penyelenggaraan UDKP dan Rakorbang tahun ini dinilai berbeda dari tahun-tahun sebelumnya. Dulu yang berbicara dalam UDKP adalah aparat kelurahan, sekarang disampaikan oleh TPPK yang beranggotakan tokoh masyarakat. Demikian pula dalam Rakorbang, dulu yang berbicara adalah pejabat kecamatan, sekarang diserahkan kepada para tokoh masyarakat yang mewakili setiap kecamatan. Aparat kelurahan dan kecamatan hanya sebagai pengarah/fasilitator saja dan tidak dilibatkan langsung saat perumusan dan penyampaian usulan. Pertemuan di tingkat UDKP dan Rakorbang tersebut dihadiri anggota dewan perwakilan rakyat setempat. Kehadiran anggota dewan pada forum tersebut merupakan salah satu upaya menangkap aspirasi masyarakat.

Secara umum, proses perencanaan pembangunan oleh TPPK dapat berlangsung dengan baik, namun dalam perjalanannya anggota tim menuntut agar institusi ini dibuat permanen⁴ dan bagi mereka disediakan gaji/honor. Bahkan, beberapa anggota tim mengharapkan agar proyek-proyek yang disetujui pemkot diminta untuk dikerjakan oleh TPPK sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat belum bisa dikembangkan secara murni. Anggota TPPK yang diharapkan sebagai perwakilan masyarakat menganggap penunjukannya dapat dijadikan sebagai sumber mata pencaharian, bukan sebagai tenaga sukarelawan yang bertugas memperjuangkan kebutuhan masyarakat di lingkungannya.

Selain melalui mekanisme TPPK, pemkot juga mengembangkan pola perencanaan pembangunan lain yang bertumpu pada 'masyarakat yang aspiratif'. Dalam rangka mencari jalan keluar atas berbagai permasalahan yang berkembang di masyarakat seperti masalah penanggulangan kemiskinan, kesehatan, dan pendidikan, Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Bandar Lampung menyelenggarakan rapat koordinasi dengan melibatkan seluruh "stakeholder". Cara lain yang ditempuh pemkot untuk menangkap aspirasi masyarakat adalah membuat angket yang dimuat di tiga koran daerah⁵ selama 3 bulan berturut-turut (Maret hingga Mei 2002). Melalui angket ini Bappeda mengundang masyarakat untuk menyampaikan usul kegiatan pembangunan yang diperlukan kota (lihat Kotak 1). Penjaringan aspirasi masyarakat juga dilakukan setiap saat melalui telepon, fax, e-mail dan radio daerah. Beberapa waktu yang lalu Bappeda juga mengembangkan program pengkomunikasian persoalan dan kegiatan kota melalui siaran radio.

Upaya inovatif pemda seperti ini sering kali dihambat oleh sikap tidak mendukung dari pihak-pihak internal pemkot sendiri. Misalnya, saat Bappeda mengajukan kerja sama siaran dengan beberapa stasiun radio daerah, pihak Radio Republik Indonesia (RRI) meminta biaya, sementara radio swasta justru tidak. Selain itu pada saat Bappeda menyelenggarakan lokakarya hasil angket, staf dinas teknis pemda tidak menunjukkan dukungan penuh, bahkan anggota dewan tidak ada yang datang.

⁴ Pihak LPM-Unila juga berharap agar mekanisme TPPK ini dapat dirumuskan dalam bentuk perda. Draft perda sudah diajukan, namun belum dibahas DPRD.

⁵ Radar Lampung, Lampung Ekspres, dan Lampung Post. Sebagian dari dana penyelenggaraan angket tersebut diperoleh dari bantuan ADB.

Banyak pejabat pemda yang pulang sebelum acara selesai, yang mengikuti lokakarya secara serius sampai akhir justru pihak di luar pemkot.

Kotak 1. Angket Pemkot Bandar Lampung dalam menjaring aspirasi masyarakat

Persoalan Kota *City Development Strategy*
MENURUT SAYA

MULAI hari ini, kami menampung aspirasi dari masyarakat Bandar Lampung untuk memberi masukan dalam penyusunan Strategi Pembangunan Kota, dengan mengungkapkan isu dan persoalan kota yang selama ini dirasakan masyarakat Sebagai persoalan serius di Kota Bandarlampung.

Sampaikan pendapat secara singkat, padat, dan jelas, ke: Sekretariat SPK, telepon 240938, atau Fax angket ini ke 240938, atau e-mail ke: cds@indo.net.id, atau langsung ke Bidang Fisik & Prasarana Bappeda Kota Bdl, Jl. Dr.Susilo No. 2 Bandar Lampung

Persoalan Kota yang saya rasakan :

Karena/penyebabnya :

Lokasi/Tempat :

Nama Pengirim/Alamat :

Pekerjaan :

Sumber: Radar Lampung

Bentuk-bentuk usulan masyarakat melalui TPPK. Kebutuhan masyarakat yang mengemuka dan berhasil dirumuskan oleh TPPK umumnya berupa pembangunan sarana fisik. Berikut adalah bentuk usulan program prioritas tahun 2002 yang dirumuskan TPPK di satu kelurahan sampel⁶, yaitu:

- (1) perbaikan sarana jalan dan gang;
- (2) perbaikan lokasi pemakaman kumuh yang selama ini tidak dipelihara Dinas Pemakaman;
- (3) kegiatan kemasyarakatan, pembinaan mental dan spiritual masyarakat, program bantuan untuk masyarakat miskin berupa semenisasi rumah, serta kegiatan kepemudaan dalam rangka mengatasi kasus kriminal, melalui penyelenggaraan pendidikan dan latihan tentang pengetahuan umum dan usaha (seperti las).

Untuk tahun 2001, sekitar 80% dari program yang diusulkan kelurahan ini, yaitu pembangunan jalan, dapat terealisasi. Tapi sayang, jalan yang dibangun tersebut setelah 6 bulan rusak lagi. Usulan TPPK untuk 2002 belum ada satu pun yang

⁶ Sebagian besar penduduk di kelurahan ini tergolong kelompok ekonomi lemah, yaitu sebagai pekerja kasar (buruh gali batu dan bongkar muat batu).

direalisasikan oleh pemkot. Sekarang TPPK sedang mempersiapkan penyusunan usulan tahun 2003. Mereka mengharapkan agar besarnya anggaran ditetapkan terlebih dahulu.

Menurut aparat kecamatan, Renstra Kota Bandar Lampung telah disusun berbasiskan aspirasi masyarakat melalui mekanisme TPPK tersebut. Bahkan menurut penjelasan beberapa kalangan DPRD dan salah seorang staf LPM-Unila, APBD Kota Bandar Lampung tahun 2002 diperkirakan sudah mengakomodasi sekitar 70% dari perencanaan pembangunan yang diajukan oleh masyarakat melalui mekanisme tersebut. Selebihnya merupakan hasil rumusan dari pejabat pemda, khususnya dinas-dinas teknis terkait.

Kinerja DPRD. Sudah 8 bulan sejak Ketua DPRD terdahulu meninggal dunia, DPRD Kota Bandar Lampung belum memiliki ketua karena tata-tertib DPRD yang baru belum disepakati. Tertundanya pengesahan tata-tertib tersebut terhambat oleh masalah landasan hukum. Pada saat pemilihan ketua sebelumnya landasan hukum tata-tertib masih mengacu pada Kepmendagri No. 59, 1999. Kemudian muncul peraturan baru berupa PP No. 1, 2001 yang mengatur hal yang sama secara berbeda. Perbedaan keduanya terutama mengenai mekanisme pemilihan ketua dewan. Berdasarkan Kepmendagri, secara otomatis ketua diambil dari fraksi dengan anggota terbanyak dan wakilnya dari fraksi dengan jumlah anggota terbanyak kedua. Jika ketua mundur atau meninggal dunia maka penggantinya diambil dari fraksi yang sama. Sementara itu, berdasarkan PP No. 1, 2001, pemilihan ketua dilakukan secara terbuka. Sampai sekarang DPRD belum menemukan kesepakatan atas perubahan tata tertibnya. Sehubungan dengan kondisi tersebut, beberapa responden mengatakan: “Bagaimana masyarakat mau percaya bahwa DPRD dapat membantu menyelesaikan persoalan rakyat, kalau persoalan internal mereka sendiri tidak dapat mereka selesaikan”.

Peran anggota dewan dalam melakukan kontrol dinilai masih lemah, karena dalam beberapa kasus mereka terlihat bersikap diskriminatif. Misalnya, saat Bappeda mempresentasikan konsep-konsep pembangunan, dewan kurang memberikan tanggapan. Namun jika berkaitan dengan kepentingan politis dan masalah anggaran, mereka menanggapi dengan antusias. Beberapa responden menyatakan bahwa anggota dewan cenderung bersikap serius terhadap persoalan-persoalan yang menyangkut kekuasaan dan uang. Misalnya, saat menanggapi laporan pertanggungjawaban (LPJ) Walikota, posisi dewan terkesan sangat dominan, bahkan cenderung menekan dan mencari-cari kesalahan eksekutif. Demikian pula saat pembahasan anggaran, mereka banyak melakukan koreksi dan ikut menjadi penentu dalam proses pengambilan keputusan.

Upaya dewan dalam menjaring aspirasi masyarakat juga dinilai belum efektif, karena masih dilakukan dengan cara-cara biasa. Selain terlibat saat proses perumusan program mulai di tingkat kecamatan, upaya penjangkaran aspirasi hanya dilakukan dengan menghadiri berbagai undangan seminar, terutama yang diselenggarakan LSM, menanggapi surat-surat masuk, dan menerima berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui unjuk rasa.

Salah seorang pejabat Pemkot Bandar Lampung mengatakan bahwa untuk mencapai tujuan pelaksanaan desentralisasi dan otda diperlukan “Pemerintah yang Baik”,

bukan sekadar “Birokrasi yang Baik”. Kinerja pemerintahan yang baik memerlukan: “Eksekutif dan legislatif yang baik, yudikatif yang apik, dan masyarakat yang partisipatif”. Meskipun birokrat eksekutif baik, kalau kemudian anggota dewan mengatakan: “Program ini bisa dilaksanakan kalau kami mendapat sekian persen, tentu sulit untuk menuju suatu pemerintahan yang baik”. Selama ini hanya birokrat yang dituntut untuk selalu baik, terutama oleh LSM, karena mereka selalu menilai “jelek” kinerja birokrat. Pemda berharap di masa mendatang pandangan LSM tersebut berubah, sejalan dengan semakin terbukanya pemda dalam menerima aspirasi.

2. Kelembagaan Pemerintah Daerah dan Kepegawaian

Seperti permasalahan yang dihadapi sebagian besar pemprop yang pernah dikunjungi Tim SMERU, Pemprop Lampung juga menghadapi hal yang sama berkenaan dengan struktur organisasinya, yaitu masih dibuat besar karena pertimbangan jumlah pegawai yang ada. Namun struktur organisasi pemprop yang telah terbentuk belum bisa dikatakan tidak efisien keberadaannya mengingat tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang akan diserahkan pemerintah pusat ke propinsi hingga saat ini masih belum jelas.

Dilihat dari aspek kepentingan koordinasi, menurut aparat propinsi, perbedaan nama kelembagaan pemda propinsi dengan kabupaten/kota juga diperkirakan akan menjadi hambatan, meskipun hal ini tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang ada. Selain itu, dengan adanya perbedaan dalam penetapan jumlah hari dan jam kerja perangkat/intansi antara satu daerah dengan daerah lainnya,⁷ dikhawatirkan akan semakin menambah hambatan dalam pelaksanaan koordinasi.

Menyangkut urusan kepegawaian, rendahnya kualitas aparatur daerah ternyata tidak saja dialami pemkab/pemkot, Pemprop Lampung juga masih menghadapi hal yang sama. Beberapa dinas/instansi teknis propinsi mengakui bahwa kewenangan yang menjadi tanggung jawabnya belum dapat dilaksanakan secara baik oleh aparatnya. Dinas Kesehatan Propinsi,⁸ misalnya, saat ini memiliki personil sebanyak 267 orang. Dari segi jumlah memang personil sebanyak ini sudah berlebih, namun mereka mengakui masih memiliki kelemahan dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan aspek perencanaan kesehatan. Demikian pula Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (Balitbangda) Propinsi Lampung, yang merupakan pengembangan dari Bagian Penelitian pada Bappeda sebelumnya, belum memiliki tenaga peneliti. Struktur organisasi Balitbangda terdiri dari sekretariat dan tiga bidang dengan jumlah staf 46 orang. Staf badan ini merupakan limphan pegawai yang datang dari berbagai instansi. Kepala Balidbangda adalah pejabat yang sebelumnya bekerja di Kantor Wilayah Departemen Perhubungan (Kanwil Dephub). Sebagai lembaga penelitian dan pengembangan yang belum mempunyai tenaga peneliti, maka pengerjaan semua proyek⁹ yang menjadi tanggung jawabnya ditenderkan kepada konsultan atau dikerjasamakan dengan tenaga pengajar/peneliti

⁷ Kabupaten Lampung Timur menggunakan 5 hari kerja.

⁸ Struktur Dinas Kesehatan Propinsi terdiri dari 4 sub-dinas, dan setiap sub-dinas terdiri dari 3 seksi.

⁹ Nilai dan jumlah proyek penelitian yang ditangani Balitbangda pada tahun 2001 dan 2002 berturut-turut adalah Rp750 juta (6 proyek) dan Rp865 juta (6 proyek).

dari LPM-Unila. Mengingat hal-hal tersebut, Pemprop Lampung menyadari bahwa struktur organisasi perangkat daerahnya belum sepenuhnya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi organisasi yang seharusnya dilaksanakan, oleh karena itu Pemprop Lampung merencanakan akan melakukan evaluasi pada tahun 2003.

Sementara itu, perangkat daerah Pemkot Bandar Lampung saat ini terdiri dari 3 asisten (tata praja, administrasi pembangunan, dan administrasi), 4 badan, 18 dinas, 1 kantor, serta 13 kecamatan dan 98 kelurahan. Semua dinas memiliki wakil kepala dinas. Badan Pengawas Kota (Bawasko) adalah satu-satunya badan yang memiliki wakil kepala badan. Jumlah bidang dan sub-bidang untuk masing-masing badan dan kantor serta jumlah sub-dinas dan seksi untuk setiap instansi dinas selengkapnya disajikan dalam Lampiran 3.

Dalam menyusun perangkat daerahnya, pemkot telah mempertimbangkan efisiensi dalam rangka penyederhanaan atau perampingan organisasi pemda. Upaya tersebut antara lain tampak dengan menggabung Bagian Hukum dan Bagian Organisasi, mengingat selama ini output dari kedua bagian tersebut sama, yaitu berupa produk hukum.¹⁰ Sebaliknya pemkot juga membentuk beberapa instansi baru mengingat urusan dan kewenangan yang harus ditangani telah bertambah, seperti pembentukan Badan Kepegawaian Daerah yang merupakan pengembangan dari Bagian Kepegawaian. Pengembangan ini dilakukan karena sejak pelaksanaan otda jumlah pegawai yang diurus Pemkot Bandar Lampung meningkat dari 2.844 orang (per Oktober 2000) menjadi 10.630 orang pegawai (per April 2002)¹¹.

Pemkot Bandar Lampung tetap membentuk Dinas Pertanahan yang secara organisasi bertanggung jawab kepada walikota, namun dalam pelaksanaan kewenangannya mengacu pada aturan dari pusat. Staf dinas ini sebagian besar berasal dari pegawai eks-Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota dan kepala dinas yang dilantik adalah kepala BPN lama. Dengan ditariknya kembali kewenangan bidang pertanahan ke pusat, tidak terjadi dualisme kepemimpinan.

Namun demikian, pelaksanaan beberapa bidang kewenangan dirasakan masih sering terjadi tumpang-tindih kegiatan dan tanggung jawab antar institusi yang ada, sehingga kinerja pemkot masih belum efektif. Oleh karena itu, meskipun struktur kelembagaan pemda tergolong relatif baru diberlakukan, tetapi Bagian Hukum dan Ortala sudah diminta oleh Walikota (Surat Keputusan/SK Walikota tentang pembentukan tim evaluasi sudah dibuat, tim diketuai oleh wakil walikota) untuk melakukan evaluasi terhadap tugas pokok, dan fungsi semua kelembagaan pemkot. Bentuk dan struktur organisasi tetap akan dipertahankan, karena jika diubah dikhawatirkan akan berimplikasi pada penempatan pejabat yang akan meresahkan pegawai secara keseluruhan. Diakui bahwa penamaan sub-dinas atau sub-bagian dalam suatu instansi juga masih perlu disesuaikan dengan kondisi lapangan. Di masa

¹⁰ Bagian Organisasi semula terdiri dari 4 sub-bagian (pengolahan data, kelembagaan, ketatalaksanaan, dan perpustakaan) sekarang dilebur menjadi sub-bagian organisasi dan tatalaksana, sementara dari bagian hukum lama tetap tidak dilebur (ada 3 sub-bagian, yaitu: dokumentasi, perundangan, serta penyuluhan dan bantuan hukum). Sehingga jumlah sub-bagian dalam Bagian Hukum dan Organisasi sekarang ada 4 sub-bagian.

¹¹ Pegawai pemkot (10.630 orang) terdiri dari 6.337 orang guru dan 4.293 non-guru. Saat ini, jumlah jabatan struktural ada 1.189, terdiri dari eselon: IIA (1 orang), IIB (24 orang), IIIA (138 orang), IIIB (13 orang), IVA (621 orang), dan IVB (392 orang).

mendatang, tidak tertutup kemungkinan harus melakukan perubahan terhadap struktur organisasi yang ada apabila hasil evaluasi mengharuskan adanya penggabungan atau pemecahan suatu instansi. Selain itu, keberadaan wakil kepala dinas juga dinilai banyak pihak kurang bermanfaat atau tidak efektif. Masalah ini merupakan salah satu aspek yang akan dievaluasi untuk kemudian dipertimbangkan akan dihilangkan.

Dalam beberapa pertemuan dengan pejabat pemprop dan pusat, muncul pemikiran untuk menyeragamkan struktur organisasi dinas di seluruh Indonesia. Sejauh ini pemikiran tersebut belum banyak mendapat tanggapan dari daerah. Hal itu mungkin disebabkan karena daerah tidak melihat alasan kuat di balik usul tersebut.

Mutasi pegawai adalah masalah yang dianggap pelik saat ini, khususnya berkaitan dengan masalah gaji yang sudah termasuk dalam DAU. Cukup banyak pegawai dari luar yang ingin menjadi pegawai pemkot. Umumnya pegawai yang mutasi ke pemkot adalah mereka yang pindah karena alasan ikut dinas suami/pasangan. Mengenai gaji mereka, pemkot selalu menekankan adanya kesepakatan bahwa gaji pegawai tersebut tetap dibayar hingga akhir anggaran berjalan oleh pemda dimana pegawai bersangkutan berasal. Demikian pula apabila ada mutasi ke luar, pemkot juga menyepakati hal yang sama. Pemkot sebenarnya bisa menerima pindahan pegawai dari propinsi, namun dalam prakteknya hal itu sulit terjadi, karena pegawai pemkot belum siap bersaing. Ada usulan bahwa kewenangan mutasi tetap dipegang oleh daerah, namun urusan penggajian tetap dipegang oleh pihak pusat.

Sebaliknya, proses kenaikan pangkat pegawai pemda setelah otda berlangsung lebih mudah dan cepat karena birokrasinya lebih pendek¹². Beberapa pihak, khususnya di tingkat propinsi, termasuk DPRD, menilai perangkat hukum perundangan yang mengatur hal tersebut terlalu longgar. Banyak penempatan pejabat terutama di tingkat pemkot dan pemkab tidak sesuai dengan keahlian, tingkat pendidikan dan pengalamannya. Persyaratan-persyaratan tersebut setelah otda berlangsung tidak lagi dijadikan syarat penempatan seseorang untuk menjadi pejabat di daerah. Untuk itu diperlukan peraturan yang tegas agar kualitas SDM selalu menjadi pertimbangan utama. Dengan keluarnya PP baru (No. 11, 12, dan 13) tahun 2002, pengurusan kepangkatan dalam setahun hanya dilakukan 2 kali, sebelumnya berdasarkan PP No. 97, 99, dan 100, tahun 2000 bisa dilakukan hingga 4 kali dalam setahun.

Menurut pengakuan sebagian besar pegawai daerah, tidak ada kebijakan formal untuk mendahulukan putra daerah dalam penunjukan pejabat mengingat beragamnya latar belakang masyarakat Lampung. Munculnya isu putra daerah terdorong oleh upaya sekelompok orang, terutama para elit daerah, untuk kepentingan politik semata, bukan murni muncul dari komunitas rakyat. Kepentingan politik dimaksud terutama berkaitan dengan rencana pemilihan beberapa bupati dan gubernur yang masa kerjanya akan berakhir. Pada umumnya semua pihak bersepakat bahwa pengertian putra daerah harus objektif dan mendahulukan wawasan kebangsaan.

¹² Saat ini birokrasi kepegawaian, khususnya untuk urusan kenaikan pangkat, berlangsung lebih cepat karena jalur birokrasi lebih pendek, yaitu dari kota langsung ke BKN dan sebaliknya. Dulu proses yang harus dilalui sangat panjang, yaitu dari kota dikirim ke propinsi, terus ke Depdagri, baru ke BKN, begitu juga sebaliknya.

Berkaitan dengan pemilihan calon gubernur, para anggota dewan dan tokoh masyarakat setempat menuntut adanya pergeseran paradigma. Penunjukan pemimpin daerah, khususnya gubernur, jangan hanya berlandaskan pada pelaksanaan tugas/pekerjaan, tetapi lebih dari itu, pemimpin daerah harus memiliki jiwa, rasa, dan hati nurani yang penuh untuk hidup di Lampung. Figur yang diinginkan tidak hanya sebagai pelaksana tugas yang setelah selesai bertugas kemudian kembali ke asalnya atau ke Jakarta, tetapi figur yang mempunyai ikatan jiwa dengan Lampung. Selama ini Propinsi Lampung baru satu kali mempunyai gubernur yang putra daerah. Selebihnya bukan putra daerah karena ditentukan oleh pemerintah pusat atau di *drop* dari luar, sehingga mereka tidak mempunyai "*sense of belonging*" terhadap daerah tempat mereka ditugaskan. Begitu masa jabatan selesai, biasanya mereka langsung meninggalkan Lampung. Ada juga pihak yang berpendapat bahwa gubernur tidak harus selalu orang Lampung, yang penting adalah orang yang bisa dipercaya, baik dan ditokohkan oleh orang Lampung.

3. Analisis Keuangan Daerah

Berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otda dalam aspek anggaran, kalangan DPRD menyatakan bahwa salah satu perubahan penting yang terjadi adalah menyangkut proses penyusunan APBD. Sebelum era otda, proses penyusunan APBD praktis hanya ditentukan oleh eksekutif dan peran DPRD tidak lebih dari sekadar pemberi stempel saja. Sekarang, hal seperti itu tidak terjadi lagi. Dengan adanya kewenangan DPRD yang makin besar dan nyata, peran DPRD dalam proses pengambilan keputusan mengenai anggaran menjadi ikut menentukan.

Persoalannya sekarang, apakah kebijakan anggaran tersebut benar-benar mewakili kepentingan rakyat, atau sekadar mewakili kepentingan pribadi/kelompok para wakilnya (DPRD). Hal ini merupakan salah satu permasalahan yang perlu mendapatkan kajian mendalam. Kesuksesan atau kegagalan pelaksanaan otda pada akhirnya akan banyak tergantung pada bagaimana pemda, baik propinsi maupun kabupaten/kota merumuskan, menentukan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan anggarannya.

Peran DPRD sekarang sangat strategis. Konsep anggaran yang telah disusun oleh panitia anggaran bersama eksekutif, kemudian dibahas secara intensif oleh DPRD. Dalam pembahasan ini banyak perubahan yang dilakukan oleh DPRD untuk disesuaikan dengan kebutuhan riil masyarakat. Dewan berupaya keras membantu eksekutif untuk membelanjakan dana yang ada seefektif dan seefisien mungkin. Dalam hal peningkatan penerimaan, dewan juga berusaha mendorong eksekutif untuk tidak terlalu banyak membebankan pungutan (pajak dan retribusi) kepada rakyat. Menurut DPRD, upaya meningkatkan penerimaan daerah hendaknya lebih dititikberatkan pada usaha untuk mendapatkan uang dari pusat, seperti dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan. Untuk dapat "merebut" dana dari pusat diperlukan kepiawaian tertentu di pihak eksekutif.

Pemprop Lampung

Penerimaan APBD. Dilihat dari sudut pandang pelaksanaan otonomi daerah seperti yang sekarang terjadi, peran pemprop masih cukup penting. Selain sebagai daerah otonom, pemprop juga adalah wakil pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu,

meskipun kewenangan pemprop tidak banyak lagi berkaitan dengan aspek pelayanan publik secara teknis, pemprop tetap membutuhkan anggaran yang mencukupi untuk menjalankan perannya tersebut.

Tabel 4. Sumber penerimaan APBD Pemprop Lampung, TA 2000-2002 (Rp juta)

Keterangan	Tahun Anggaran		
	2000*)	2001	2002
I. Sisa Perhitungan Anggaran Tahun Lalu	19.678,7	31.644,0	24.114,0
II. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	102.579,5	148.063,9	145.660,4
a.Pajak Daerah	87.427,6	110.371,1	116.100,0
b.Retribusi Daerah	10.436,1	14.503,5	14.536,2
c.Bagian Laba BUMD	-	-	2.300,0
d.Lain-lain PAD yang sah	4.715,9	23.189,2	12.724,2
III.Dana Perimbangan	224.160,5	273.625,4	298.533,1
a.Bagi Hasil Pajak	16.399,3	26.314,7	20.682,0
b.Bagi Hasil Bukan Pajak Sumber Daya Alam (SDA)	3.772,2	67.007,4	66.741,1
c.Subsidi Daerah Otonom (SDO)	66.453,0	-	-
d.Bantuan Pembangunan	137.536,0	-	-
e.Dana Alokasi Umum (DAU)	-	180.303,4	211.110,0
IV.Pinjaman Pemda (Dalam Negeri)	1.785,5	-	-
V. Lain-Lain Pendapatan yang sah	0,0	0,0	0,0
APBD (diluar Urusan Kas & Perhitungan/UKP)	348.204,2	453.333,3	468.307,5

Keterangan: *)TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber : APBD Propinsi Lampung TA 2000 – 2002.

Pada tahun anggaran (TA) 2001 saat otda mulai dilaksanakan, realisasi penerimaan anggaran Propinsi Lampung yang tercatat dalam APBD¹³ mencapai Rp453,3 milyar, atau meningkat sebesar 30% dibandingkan dengan TA 2000 (Rp348,2 milyar), seperti terlihat pada Tabel 4. Pada TA 2002, penerimaan Propinsi Lampung meningkat lagi menjadi Rp468,3 milyar. Selain disebabkan oleh adanya peningkatan dana perimbangan yang mencapai 22% (dari Rp224,2 milyar menjadi Rp273,6 milyar), peningkatan ini juga disebabkan oleh penerimaan dari PAD yang meningkat cukup tajam. Pada TA 2000, realisasi PAD yang dicapai oleh Propinsi Lampung berjumlah Rp102,6 milyar, meningkat menjadi Rp148,1 milyar pada TA 2001 atau terjadi peningkatan sebesar 44%. Peningkatan kedua komponen utama penerimaan APBD ini mengakibatkan komposisi penerimaan APBD tidak banyak mengalami perubahan. Proporsi penerimaan dari dana perimbangan tetap berkisar pada angka 60%, yakni 64% (TA 2000), 60% (TA 2001), dan 64% (TA 2002). Sedangkan proporsi penerimaan APBD yang berasal dari PAD tetap pada kisaran angka 30%, yakni 29,5% (TA 2000), 32,7% (TA 2001), dan 31,1% (TA 2002). Perubahan penerimaan komponen dana perimbangan yang perlu dicatat hanya yang menyangkut Bagi Hasil Sumber Daya Alam. Dengan diberlakukannya UU No. 25, 1999, Propinsi Lampung memperoleh tambahan penerimaan dari sumber tersebut dalam jumlah yang cukup besar. Jika pada TA 2000 hanya berjumlah Rp3,8 milyar, pada TA 2001 dan 2002 jumlahnya mencapai Rp67,0 milyar dan Rp66,7 milyar.

¹³ Di luar APBD, Pemprop Lampung pada TA 2002 juga mengelola dana dekonsentrasi dalam jumlah yang lebih besar daripada APBD, yaitu sebesar Rp593 milyar.

Perubahan kontribusinya terhadap APBD juga cukup signifikan, yakni dari 1,0% menjadi 15,0% (TA 2001), dan 14,0% (TA 2002).

Khusus mengenai PAD, di satu pihak terjadinya peningkatan yang cukup fenomenal tersebut (utamanya bersumber dari pajak dan retribusi daerah) mengindikasikan bahwa Pemprop Lampung telah berhasil memobilisasi dana masyarakat dalam memperkuat kemampuan keuangan pemda. Di lain pihak, kalangan DPRD menyatakan suatu prinsip bahwa anggaran yang dimiliki oleh pemprop tidak perlu besar jika ternyata justru menjadi beban masyarakat. Mengenai hal ini, pertanyaan yang perlu dikemukakan adalah apakah dengan semakin besarnya dana yang ditarik dari masyarakat melalui pajak dan retribusi maka beban masyarakat akan bertambah atau tidak. Lampiran 4 menunjukkan bahwa sejalan dengan pelaksanaan otda, Pemprop Lampung telah memberlakukan berbagai jenis pungutan baru yang harus dibayar oleh masyarakat. Jika sebelum otda (TA 1999/2000) retribusi yang dikenakan oleh Pemprop Lampung hanya terdiri dari 5 jenis, pada TA 2002 daftar retribusi tersebut telah bertambah menjadi 20 jenis. Kondisi ini memang agak "aneh". Dengan adanya pelaksanaan otda, praktis semua penyediaan jasa layanan publik beralih menjadi kewenangan pemkab/pemkot. Oleh karenanya hak pemprop untuk memungut retribusi seharusnya secara otomatis juga harus berkurang.

Aspek Pembelanjaan. Tabel 5 menunjukkan bahwa pelaksanaan otda telah membawa perubahan signifikan dalam komposisi alokasi belanja Pemprop Lampung. Perubahan yang dimaksud terutama terjadi akibat makin membengkaknya belanja rutin. Pada TA 2000, porsi APBD yang dialokasikan untuk belanja rutin hanya sebesar 49,8%. Untuk TA 2001 realisasi belanja rutin mencapai 65,7% dan pada TA 2002 ditargetkan sebesar 66,4%. Secara nominal angkanya juga mengalami perubahan sangat besar, yaitu dari Rp152,5 milyar (TA 2000) menjadi Rp234,4 milyar (TA 2001) atau terjadi peningkatan sebesar 54%. Pada TA 2002, target alokasi belanja rutin lebih besar lagi, yaitu mencapai Rp311,2 milyar. Akibat langsung dari kondisi demikian adalah proporsi belanja untuk pembangunan mengalami penurunan, yaitu dari 50,2% (TA 2000) menjadi 34,3% (TA 2001) dan 33,6% (TA 2002).

Untuk kalangan di luar birokrasi, komposisi proporsi belanja itu sendiri tidak terlalu dipersoalkan, karena setelah otda daerah menerima banyak limpahan pegawai yang harus digaji dan aset yang perlu dipelihara. Namun mereka umumnya menyatakan bahwa yang perlu dikritisi adalah rincian penggunaan dana APBD tersebut, baik rincian belanja rutin maupun rincian belanja pembangunan. Khusus untuk belanja rutin, kritik umum yang dilontarkan oleh berbagai komponen masyarakat, termasuk oleh kalangan eksekutif sendiri, adalah menyangkut alokasi belanja yang diperuntukkan bagi DPRD. Sementara untuk belanja pembangunan, yang banyak disoroti adalah alokasi belanja untuk Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan yang menyerap dana cukup besar. Hal tersebut disebabkan alokasi belanja untuk sektor ini praktis untuk kepentingan para birokrat sendiri. Pada TA 2001 dan 2002, jumlah dana yang diperuntukkan untuk sektor ini mencapai Rp19,7 milyar dan Rp21,9 milyar atau 5,5% dan 4,7% dari total belanja. Jumlah ini setara dengan alokasi belanja untuk Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja. Pada TA 2001, angka tersebut bahkan lebih besar dari yang diperuntukkan untuk sektor Pendidikan dan Kebudayaan, Bahasa, Kepercayaan

terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pemuda dan Olahraga yang hanya mencapai 3,1% (Rp11,2 milyar). Dengan kondisi pengalokasian anggaran seperti ini, kalangan di luar birokrasi umumnya menyatakan bahwa pelaksanaan otda (setidaknya untuk saat ini) tidak lebih dari sekadar ajang “pesta elit daerah”.

Tabel 5. Belanja rutin dan pembangunan APBD Propinsi Lampung, TA 2000-2002 (Rp Juta)

Uraian	Tahun Anggaran		
	2000 ^{a)}	2001	2002
Belanja Rutin	152.475,7 (49,8%)	234.388,5 (65,7%)	311.182,0 (66,4%)
Belanja Pembangunan	153.612,2 (50,2%)	122.400,0 (34,3%)	157.125,4 (33,6%)
Total Belanja ^{b)}	306.087,9 (100%)	356.788,5 (100%)	468.307,5 (100%)

Keterangan: ^{a)} TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

^{b)} Tidak termasuk Urusan Kas dan Perhitungan (UKP).

Sumber: APBD Propinsi Lampung, TA 2000 – 2002 (lihat Lampiran 5)

Belanja Elite Daerah. Salah satu “noda” pelaksanaan otda yang banyak disebut-sebut berbagai narasumber adalah perilaku anggota DPRD yang lebih mengedepankan kepentingan sendiri daripada kepentingan rakyat yang diwakilinya. Indikator yang mudah dibaca antara lain dapat dilihat dari alokasi APBD yang diperuntukkan bagi DPRD. Lebih spesifik lagi adalah besarnya “uang kehormatan” (gaji) yang diterima oleh para anggota DPRD.

Sejak diberlakukannya otda, jumlah anggaran untuk kepentingan DPRD dinilai sudah tidak terkontrol lagi. Menurut responden (masyarakat dan pemda), satu-satunya referensi yang digunakan DPRD dalam mengalokasikan anggaran adalah yang paling menguntungkan diri sendiri. Pada TA 2001 dan 2002, anggaran belanja yang diperuntukkan bagi DPRD propinsi mencapai Rp24,8 milyar dan Rp26,6 milyar (Tabel 6). Berdasarkan besaran ini, maka rata-rata belanja per anggota DPRD pada tahun pertama dan kedua pelaksanaan desentralisasi dan otda mencapai Rp24,8 juta dan Rp26,6 juta per bulan. Kondisi serupa juga terjadi di tingkat kabupaten/kota. Kenyataan demikian merupakan hal yang ironis kalau dibandingkan dengan, misalnya, ketika subsidi BBM untuk orang miskin sebesar Rp4 milyar pada tahun 2001 tidak mencukupi kebutuhan, pemprop tidak bersedia menyediakan dana tambahan untuk menutupi kekurangannya.

Tabel 6 menunjukkan alokasi anggaran yang disusun oleh DPRD¹⁴ untuk kepentingan para anggotanya. Pada TA 2001, jumlah anggaran yang secara langsung berkaitan dengan gaji para anggota dewan jumlahnya Rp14,1 milyar. Dengan jumlah anggota DPRD sebanyak 75 orang, maka rata-rata penerimaan (gaji) yang diterima mencapai Rp15,6 juta per bulan. Pada TA 2002, para anggota DPRD menaikkan gajinya sendiri menjadi rata-rata Rp17,7 juta per bulan. Selain alokasi anggaran yang terkait langsung dengan penerimaan tunai, sebagian

¹⁴ Menurut UU No. 22, 1999, DPRD mempunyai kewenangan untuk menentukan sendiri alokasi anggaran yang diperuntukkan bagi kepentingannya.

anggaran yang dikelola oleh Sekretariat DPRD juga menjadi sumber tambahan kesejahteraan bagi para anggota DPRD. Pada TA 2002, misalnya, honor rapat dianggarkan sebesar Rp570 juta, anggaran untuk Panitia Anggaran sebesar Rp128 juta. Selain itu, anggota DPRD juga mendapat uang bantuan sewa rumah yang total berjumlah Rp868,3 juta, setiap anggota memperoleh sebesar Rp10 juta dan unsur pimpinan Rp15 juta. Bagi anggota DPRD yang sudah mempunyai rumah di Bandar Lampung ini berarti mereka menyewakan rumahnya sendiri untuk digunakan sendiri. Implikasi dari ketentuan ini adalah semua biaya listrik, telepon, gas dan air menjadi tanggungan pemda. Total anggaran yang dialokasikan untuk mencukupi kebutuhan rumah tangga para anggota DPRD ini mencapai Rp1,2 milyar. Dengan tingkat penghasilan dan berbagai fasilitas gratis ini, tampaknya masih juga belum cukup bagi para anggota DPRD. Hal ini terlihat dari permintaan mereka untuk dibebaskan dari keharusan membayar Pajak Penghasilan (PPh), sehingga dengan kata lain PPh mereka juga menjadi beban APBD.

Tabel 6. Gaji kotor anggota DPRD Propinsi Lampung, TA 2001-2002 (Rp Juta)

Keterangan	Tahun Anggaran	
	2001	2002
Uang Representasi	1.275,8	1.502,8
Tunjangan perbaikan penghasilan	1.116,4	875,7
Uang Paket	389,9	375,7
Tunjangan Kesejahteraan	468,8	758,8
Tunjangan Jabatan	867,4	921,6
Tunjangan Mobilitas	4.945,7	4.398,8
Pakaian Dinas	750,0	1.078,1
Perjalanan dinas/pindah	3.141,8	4.890,0
Tunjangan lainnya	1.103,9	1.149,9
Jumlah	14.059,7	15.951,4
Sekretariat DPRD	8.256,6	7.961,3
Penerimaan per anggota per bulan	15,6	17,7
Rata-rata anggaran per anggota per bulan	24,8	26,6

Sumber: APBD Propinsi Lampung, TA 2001 - 2002.

Sehubungan dengan alokasi anggaran untuk DPRD tersebut, seluruh elemen organisasi non-pemerintah (ornop) di Lampung Tengah mengkampanyekan “Pembangkangan Sosial”, dalam bentuk himbauan untuk menolak pembayaran pungutan dalam bentuk apapun. Gejala “kejahatan anggaran” itu dinilai ornop sudah mencapai taraf yang keterlaluan, dan merupakan konspirasi antara eksekutif dengan legislatif. Gubernur, bupati/walikota yang tidak ingin posisinya dirongrong oleh DPRD, harus bersikap sangat akomodatif terhadap keinginan para anggota dewan. Di sisi lain, hal ini sebenarnya juga menguntungkan pihak eksekutif, dalam arti bahwa dengan memberikan kesempatan anggota DPRD memanfaatkan APBD untuk kepentingannya, maka eksekutif juga mempunyai kesempatan yang sama tanpa harus takut terhadap kontrol DPRD. KKN yang makin marak dan bersifat kolektif seperti ini membuktikan bahwa jalannya roda pemerintahan makin jauh dari sasaran yang hendak dicapai oleh pelaksanaan otda.

Pemkot Bandar Lampung

Seperti telah diuraikan dalam bagian laporan sebelumnya bahwa pada tahun 2002, Pemkot Bandar Lampung telah memulai suatu proses penyusunan anggaran belanja yang secara langsung melibatkan masyarakat dengan dibentuknya TPPK. Pemkot juga telah menyusun Raperda tentang Pedoman Penyusunan Rancangan APBD Kota Bandar Lampung yang Berbasis Masyarakat. Beberapa ketentuan penting dalam Raperda ini antara lain adalah penyusunan APBD harus menyertakan keterlibatan masyarakat secara luas. Tujuannya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai upaya perwujudan Rensta Bandar Lampung yang telah ditetapkan. Prinsip umum yang dimuat dalam raperda ini antara lain:

- (1) Anggaran harus berorientasi pada kepentingan publik.
- (2) Pengelolaan anggaran harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

Terlepas dari upaya pemkot untuk mencoba mengubah proses penganggaran tersebut, sejauh ini praktek pengalokasian anggaran secara umum belum banyak mengalami perubahan. Evaluasi dampak anggaran sebagai input untuk menyusun anggaran tahun berikutnya, misalnya, belum pernah dilakukan oleh pemkot. Evaluasi yang dilakukan baru terbatas pada aspek *input-output* yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Pendekatan sistem pengalokasian dana untuk masing-masing sektor masih mengacu pada pola tradisional, seperti menggunakan tingkat inflasi. Dengan pendekatan demikian maka parameter yang dipakai untuk menentukan berapa dana yang dibutuhkan oleh suatu sektor hanya didasarkan pada pertimbangan "*pantasnya berapa*".

Aspek Penerimaan. Seperti halnya pemprop, dana yang masuk dalam pembukuan APBD Pemkot Bandar Lampung juga mengalami peningkatan cukup besar. Pada TA 2001 dan 2002, APBD Kota Bandar Lampung mencapai Rp231,2 milyar dan Rp279,3 milyar. Kalau angka itu dibandingkan dengan APBD TA 2000 yang besarnya hanya Rp143,5 milyar, berarti telah terjadi peningkatan sebesar 61%. Data yang disajikan pada Tabel 7 juga menunjukkan bahwa peningkatan jumlah APBD ini terutama disebabkan oleh meningkatnya dana perimbangan, khususnya DAU dan Bagi Hasil Bukan Pajak SDA yang diterima oleh Kota Bandar Lampung, yaitu dari Rp122,0 milyar menjadi Rp191,1 milyar (TA 2001) dan Rp228,1 milyar (TA 2002). Sementara itu, meskipun kontribusi PAD terhadap APBD hanya sebesar 10,2% (TA 2001) dan 10,8% (TA 2002), namun APBD juga mengalami peningkatan cukup besar dari kontribusi PAD, yaitu dari Rp17,8 milyar (TA 2000) menjadi Rp23,7 milyar (TA 2001) dan Rp30,2 milyar (TA 2002).

Meskipun jumlah dana perimbangan semakin besar, namun kalangan di jajaran Pemkot Bandar Lampung menyatakan bahwa jumlah tersebut masih lebih kecil dibandingkan dengan total dana yang mengalir ke Kota Bandar Lampung sebelum otda (dana SDO, dana pembangunan daerah, dan dana sektoral). Parameter yang digunakan oleh pemerintah pusat dalam menetapkan DAU dinilai kurang mengakomodir kondisi nyata yang dihadapi oleh pemkot. Menurut aparat pemkot, beban sosial-ekonomi yang dihadapi oleh pemkot sekaligus sebagai ibu kota propinsi, lebih besar dibandingkan dengan yang dihadapi oleh pemkab. Oleh karena itu, alokasi DAU untuk pemkot seharusnya menyertakan pula parameter tersebut.

Sementara itu, dana dekonsentrasi yang sebenarnya dapat meringankan beban anggaran yang ditanggung oleh pemkot, sampai sekarang belum jelas mengenai berapa besar dan dalam bentuk proyek apa yang diterima oleh Kota Bandar Lampung.

Tabel 7. Penerimaan APBD Kota Bandar Lampung, TA 2000-2002 (Rp Juta)

Keterangan	Tahun Anggaran		
	2000 *)	2001	2002
I. Sisa Perhitungan Anggaran Tahun Lalu	3.735,0	6.530,5	11.783,6
II. Pendapatan Asli Daerah	17.819,8	23.696,7	30.158,2
a. Pajak Daerah	10.974,3	14.296,3	19.275,0
b. Retribusi Daerah	6.364,0	8.412,9	9.978,0
c. Bagian Laba Perusahaan Milik Daerah	227,2	260,0	360,0
d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah	254,3	727,5	545,2
III. Dana Perimbangan	121.979,9	191.148,1	228.132,0
a. Bagi Hasil Pajak	15.187,9	17.559,3	14.526,6
b. Bagi Hasil Bukan Pajak Sumber Daya Alam	170,3	13.497,7	14.255,4
c. SDO	64.425,7	-	-
d. Bantuan Pembangunan Daerah	42.196,0	-	-
e. DAU	-	159.411,8	199.350,0
f. DAK	-	679,4	-
IV. Lain-Lain Pendapatan yang Sah	-	9.823,6	9.180,0
a. Dana Kontijensi	-	9.823,6	-
b. Penerimaan dari Pemerintah	-	-	4.180,0
c. Penerimaan dari Propinsi	-	-	5.000,0
Jumlah APBD (diluar UKP)	143.534,7	231.198,9	279.253,9

Keterangan: *)TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber : APBD Kota Bandar Lampung TA 2000 – 2002.

Sumber penerimaan pemkot lainnya yang dipersoalkan adalah mengenai bagi hasil PPh. Di Kota Bandar Lampung, potensi penerimaan dari PPh mencapai Rp67 milyar, tapi yang dibagikan kepada Pemkot Bandar Lampung hanya sebesar Rp2,9 milyar. Di lain pihak, sebagai contoh, untuk Kabupaten Way Kanan yang potensinya kurang dari Rp1 milyar mendapat pembagian sebesar Rp2 milyar lebih. Kondisi demikian bisa terjadi karena kebijakan untuk membagi hasil PPh berada di tangan gubernur. Dalam hal ini asas pemerataan telah dilaksanakan, tetapi menurut responden asas keadilannya ditinggalkan.

Khusus mengenai PAD, selama pelaksanaan otda belum ada kebijakan atau perda baru yang diciptakan untuk menambah jenis sumber penerimaan PAD. Sejauh ini sumber-sumber penerimaan PAD Kota Bandar Lampung masih mengacu pada UU No. 18, 1997. Meningkatnya PAD TA 2001 dan 2002 semata-mata disebabkan oleh upaya intensifikasi yang dilakukan oleh pemkot. Dalam hal ini yang perlu digarisbawahi adalah intensifikasi tersebut tidak dilakukan dengan menaikkan tarif pajak maupun retribusi (belum ada perda kenaikan tarif), tetapi lebih kepada upaya untuk mengoptimalkan potensi penerimaan dari sumber-sumber yang telah ada.

Di luar aspek teknis yang menyangkut manajemen PAD, pelaksanaan otda telah membuat kalangan eksekutif, Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) khususnya, harus menanggung beban pekerjaan yang lebih berat. Tambahan beban yang dimaksud

tidak lain berasal dari DPRD. Melalui panitia anggaran, anggota DPRD menekan Dispenda untuk menghimpun PAD sebanyak-banyaknya. Hal ini mereka lakukan supaya “*panen raya dan panen tahunan*” para anggota DPRD terus bisa bertambah besar. Target penerimaan PAD yang dipatok para anggota dewan ini umumnya tidak didasarkan pada kondisi nyata di lapangan.

Aspek Pembelanjaan. Pelimpahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada penda, termasuk kewenangan dalam pengadministrasian pegawai pusat menjadi pegawai daerah, khususnya guru, telah membuat pola alokasi anggaran di daerah mengalami perubahan drastis. Penerimaan APBD yang meningkat seperti disajikan pada Tabel 7 tidak secara otomatis membuat Pemkot Bandar Lampung makin mampu mendanai kegiatan-kegiatan yang menjadi kewenangannya. Seperti yang terjadi pada Pemprop Lampung, sebagian besar penerimaan yang ada harus dialokasikan untuk membiayai belanja rutin. Pada TA 2001 dan 2002, angkanya mencapai 81,5% dan 85,2% dari total belanja, jauh lebih tinggi dibandingkan sebelum otda yang hanya mencapai 66,5% (TA 2000). Konsekuensi langsung dari kondisi demikian adalah makin menipisnya porsi anggaran yang tersedia untuk kegiatan pembangunan. Jika sebelum otda (TA 2000) Pemkot Bandar Lampung mampu mengalokasikan dana sebesar 33,5% dari total belanja untuk pembangunan, sekarang (TA 2002) alokasi dana tinggal 14,8% dari total anggaran.

Secara nominal, alokasi belanja pembangunan juga mengalami penurunan, yakni dari Rp45,2 milyar (TA 2000) menjadi Rp40,6 milyar (TA 2001). Menghadapi kondisi demikian, langkah yang ditempuh oleh pemkot adalah dengan sedapat mungkin mengalokasikan anggaran sesuai dengan skala prioritas yang dianggap paling mendesak. Gambaran mengenai hal ini dapat dibaca pada Lampiran 6 yang menunjukkan bahwa untuk menambah alokasi belanja pada sektor tertentu terpaksa mengurangi anggaran belanja sektor lainnya. Sebagai contoh, belanja pembangunan sektor kesehatan pada TA 2001 sebesar Rp2,5 milyar, jauh lebih besar dari anggaran TA 2000 yang hanya sebesar Rp321 juta. Tetapi pada saat yang sama, sektor pendidikan mengalami penurunan anggaran yang cukup tajam, yakni dari Rp6,2 milyar (TA 2000), menjadi Rp1,3 milyar (TA 2001).

III. KINERJA PELAYANAN PUBLIK

Secara umum pelayanan di sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dinilai masih berjalan sebagaimana biasanya, dalam pengertian dampaknya belum terlihat pada kehidupan masyarakat luas. Namun, karena sarana dan prasarana pendukung pelayanan cenderung memburuk, maka proses pelayanannya juga terhambat. Apabila dalam waktu dekat kondisi ini tidak diperbaiki, maka dampak negatifnya pada kehidupan masyarakat diperkirakan akan mulai terlihat dalam waktu dua atau tiga tahun mendatang. Bagian ini mencoba memaparkan hasil pengamatan di tiga sektor tersebut.

1. Sektor Pendidikan

Kebijakan dan Program. Dengan mengacu pada visi propinsi, Dinas Pendidikan Propinsi Lampung merumuskan visi pengembangan sektor pendidikan sebagai terwujudnya sumber daya manusia (SDM) yang beriman dan bertaqwa, berkualitas, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, berbudaya, mandiri, dan berdaya saing. Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung mempunyai visi yang kurang lebih sama dengan Propinsi Lampung.

Menguatnya keinginan pemda untuk memprioritaskan terwujudnya masyarakat yang beriman dan bertaqwa terjadi di banyak daerah. Latar belakang munculnya prioritas ini, bukan disebabkan karena banyak orang yang tidak taat melaksanakan perintah “ritual” agama, tetapi lebih didorong oleh banyaknya pelanggaran terhadap nilai-nilai moral agama. Bentuk nyata dari pelanggaran itu tercermin, misalnya, dalam perilaku KKN. KKN dilakukan dan melibatkan banyak orang, terlepas apakah mereka rajin melaksanakan perintah ritual agama atau tidak.¹⁵ Pertanyaannya, program apa saja yang dirancang pemda di sektor pendidikan untuk mencapai masyarakat yang beriman dan bertaqwa itu, sehingga mental korup dalam masyarakat sedikit demi sedikit dapat dikikis.

Untuk mencapai visi itu pendidikan agama saja dianggap tidak cukup, sehingga Pemprop Lampung perlu memasukkan unsur pendidikan budi pekerti secara khusus sebagai muatan lokal (lihat misi keempat pada Tabel 8). Sebagai muatan lokal, pendidikan budi pekerti dapat saja segera dilaksanakan oleh setiap sekolah, tetapi dalam kenyataannya belum ditemukan adanya sekolah yang telah mulai melaksanakan pendidikan budi pekerti. Memang tidak mudah bagi pejabat pendidikan (guru) di daerah untuk mengubah kurikulum, karena selama 30 tahun terakhir ini kurikulum pendidikan merupakan kewenangan pusat. Selain itu perumusan silabus suatu mata pelajaran sebagai rincian dari kurikulum memerlukan kemampuan berpikir dan keseriusan bekerja.

¹⁵ Mustofa Bisri, seorang pengasuh pondok pesantren terkenal di Rembang, Jawa Tengah, mengatakan bahwa mental korup yang melanda bangsa ini telah menjamah semua sendi kehidupan masyarakat, termasuk di bidang pendidikan. Menurut Mustofa penyebabnya adalah: “Proses pendidikan yang berlangsung selama ini hanya mengejar prestasi tidak pernah menyentuh akhlaq, sehingga yang tercipta adalah generasi dengan tenaga terampil tetapi akhlaqnya amburadul” (*Suara Karya*, 26 Agustus 2002).

Tabel 8. Empat dari 12 misi dan kebijakan strategis sektor pendidikan Propinsi Lampung

Misi	Kebijakan Strategis
1. Meningkatkan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan angka partisipasi murni melalui daya tampung. 2. Pemberian subsidi pendidikan. 3. Pemberdayaan masyarakat dalam pemberdayaan pendidikan.
2. Meningkatkan kualitas dan relevansi tenaga kependidikan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan kualifikasi tenaga kependidikan. 2. Peningkatan kompetensi tenaga kependidikan. 3. Peningkatan kualitas manajemen pengelolaan sekolah.
3. Meningkatkan jumlah judul dan mutu buku/modul pendidikan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan kualitas tenaga kependidikan untuk menulis buku/modul dan bahan ajar. 2. Pengadaan buku murah melalui subsidi untuk meningkatkan minat baca.
4. Meningkatkan kualitas pendidikan agama dan budi pekerti luhur.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyempurnaan kurikulum pendidikan agama dan budi pekerti (muatan lokal) serta pengintegrasian nilai agama dan budi pekerti ke dalam mata pelajaran. 2. Peningkatan kualitas guru pendidikan agama dan budi pekerti secara bertahap melalui pendidikan dan pelatihan serta penataran. 3. Penyelenggaraan ekstrakurikuler kegiatan keagamaan dan budi pekerti di sekolah. 4. Peningkatan pemenuhan sarana/prasarana penunjang ibadah di sekolah.

Sumber: Dinas Pendidikan Propinsi Lampung, 2001.

Kebijakan kurikulum kelihatannya masih akan tetap banyak diputuskan di tingkat pusat. Sekarang sekolah-sekolah masih menggunakan Kurikulum Pendidikan Dasar 1994. Kurikulum 1994 ini akan diganti dengan Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) yang direncanakan akan mulai diberlakukan secara nasional pada tahun ajaran 2004/2005 (lihat Kotak 2). Kurikulum ini memberi ruang yang cukup luas bagi daerah/sekolah untuk menyusun silabus setiap mata pelajaran. Untuk itu usaha meningkatkan kompetensi tenaga kependidikan menjadi satu program yang sangat strategis dan harus segera dilaksanakan. Namun dalam prakteknya selama dua tahun terakhir ini, dana untuk pendidikan, pelatihan, dan penataran guru tidak cukup tersedia dalam APBD Propinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung. Dengan kata lain, Renstra belum sepenuhnya tercermin dalam APBD.

Hambatan dalam Melaksanakan Pelayanan Prima. Di sektor pendidikan, otda baru berlaku dalam hal pengalokasian anggaran (dari segi jumlah anggaran pendidikan menempati urutan ketiga), sementara dalam hal substansi pengelolaan pendidikan masih sangat ditentukan oleh pusat. Pejabat daerah belum berani atau belum mampu memikirkan substansi pendidikan secara otonom. Mereka bekerja seperti biasanya dan melihat kegiatan pendidikan sebagai pekerjaan rutin biasa. Sebagai contoh, gubernur menunjuk seorang dengan latar belakang sarjana hukum yang sebelumnya Kepala Hubungan Masyarakat (Humas) Sekretariat Daerah (Setda) Propinsi untuk menjadi Kepala Dinas Pendidikan. Masyarakat menghendaki agar pejabat Dinas

Pendidikan adalah orang yang memang berkarir di bidang pendidikan, yang tidak hanya trampil dalam administrasi tetapi juga menguasai berbagai aspek substansi pendidikan.

Kotak 2. Kurikulum Berbasis Kompetensi

Kepala Pusat Kurikulum (Kapuskur) Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) Siskandar mengatakan bahwa Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) direncanakan akan diberlakukan pada tahun ajaran 2004/2005. Saat ini, KBK masih diujicobakan di beberapa sekolah di Jakarta, Banten, Jawa Barat, Yogyakarta, dan Jawa Timur. Selain itu, Depdiknas dan jajarannya juga melakukan sosialisasi KBK baik di pusat maupun di daerah

Kapuskur Balitbang menambahkan, uji coba penerapan KBK yang sudah dimulai sejak tahun ajaran lalu itu baru dilakukan di tingkat SD dan SLTP. Di SD, KBK baru diujicobakan di kelas satu dan kelas empat, sementara di SLTP baru dilakukan di kelas satu. Tahun ini, uji coba di SD akan diperluas dengan menambahkannya pada kelas dua dan kelas lima, sedangkan di tingkat SLTP akan ditambah di kelas dua. Baru pada tahun 2003 KBK akan sudah diujicobakan di semua kelas pada tingkat SD dan SLTP. Sementara di tingkat SLTA, uji coba KBK baru akan dilakukan mulai bulan Juli ini di beberapa sekolah di wilayah uji coba yang sama dengan tempat uji coba tingkat SD dan SLTP. Sekolah-sekolah yang melakukan uji coba KBK sudah mampu menyusun silabus pendidikannya sendiri. Meskipun masih didampingi oleh tim dari pusat kurikulum, tetapi paling tidak sekolah-sekolah itu bisa menunjukkan kemampuannya.

Kapuskur Siskandar menilai, ketika KBK mulai dilaksanakan tahun 2004 nanti, tidak akan ada pemaksaan terhadap sekolah untuk menerapkan KBK. Bagi sekolah-sekolah yang siap, memang diharapkan dapat menerapkan KBK dan dapat melakukan koordinasi dengan jajaran pendidikan di daerah dan pemerintah daerahnya sendiri. Sementara bagi yang merasa belum siap, tetap bisa menggunakan kurikulum yang sekarang sebagai acuan, sambil berangsur-angsur mempersiapkan diri.

Pada prinsipnya, KBK sebagai kebijakan pendidikan nasional diharapkan dapat diterapkan di semua sekolah. Akan tetapi, pelaksanaannya memang masih melihat kesiapan, kemampuan dan kondisi sekolah di daerah masing-masing. Sementara itu Kepala Balitbang Depdiknas Boediono, di depan peserta Rapat Kerja Depdiknas mengatakan, KBK memiliki empat komponen yang harus dipersiapkan. Keempat komponen itu adalah: (1) kegiatan belajar-mengajar; (2) pengelolaan kurikulum berbasis sekolah; (3) kurikulum dan hasil belajar; serta (4) penilaian berbasis kelas.

Menurut Boediono, dalam kegiatan belajar-mengajar guru perlu memberikan dorongan kepada siswa untuk menggunakan kewenangannya dalam membangun gagasan. Tanggung jawab belajar berada pada diri siswa, tetapi guru bertanggung jawab untuk menciptakan situasi yang mendorong prakarsa, motivasi, dan tanggung jawab siswa untuk belajar sepanjang hayat.

Dalam pengelolaan kurikulum berbasis sekolah, pihak sekolah mempunyai peran dan tanggung jawab yang terkait dengan peran dan tanggung jawab pihak lainnya dalam bidang pendidikan di daerah yang bersangkutan. Sekolah juga harus bisa meningkatkan komunikasi dengan berbagai pihak untuk mensosialisasikan gagasan, konsep, pelaksanaan KBK dan implikasinya terhadap siswa dan sekolah.

Menurut Boediono, dalam komponen kurikulum dan hasil belajar, siswa, orangtua dan guru dapat memperoleh kejelasan tentang hasil belajar yang dapat dicapai siswa di sekolah. Pendekatan yang berfokus pada hasil belajar ini dapat memberikan kelonggaran bagi guru untuk menentukan pendekatan yang paling tepat, dan menantang para siswa untuk mencapai hasil belajar setinggi mungkin. Sekolah dan guru akan menggunakan kurikulum dan hasil belajar ini untuk mengembangkan pembelajaran dan program pengajaran sesuai dengan kebutuhan siswa, keadaan sekolah, dan tuntutan kehidupan.

Komponen penilaian berbasis kelas dilakukan dengan pengumpulan kerja siswa, hasil karya, penugasan, kinerja dan tes tertulis. Guru akan menilai kompetensi dan hasil belajar siswa berdasarkan tingkat pencapaian prestasi siswa.

*Sumber: Balitbang Depdiknas, Biro Humas dan Hukum Depdiknas dan Kompas, 2 Juli 2002
www.depdiknas.go.id*

Secara umum jumlah anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan bidang pendidikan dalam APBD Propinsi Lampung meningkat (lihat Tabel 9). Prosentase belanja sub-sektor pendidikan terhadap belanja pembangunan juga meningkat tajam. Dari sebelum otda (TA 1999/2000) hingga setelah otda (TA 2002) anggaran pendidikan meningkat lebih dari 2 kali lipat, yaitu dari 5,2% menjadi 11,8%. Sementara itu, prosentasenya terhadap total belanja APBD dan belanja sektor selama 4 tahun anggaran terakhir relatif stabil.

Tabel 9. Alokasi belanja sektor pendidikan Propinsi Lampung ^{*)},
1999/2000-2002 (Rp juta)

Uraian	1999/2000	2000 ^{**)}	2001	2002
A. Total belanja APBD	207.597,2	306.087,9	356.788,5	468.307,5
B. Belanja pembangunan	104.401,8	153.612,2	122.400,0	157.125,4
C. Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan thd Tuhan YME, Pemuda & Olah Raga	6.561,0	10.918,6	11.194,8	22.360,0
D. Sub-sektor Pendidikan	5.422,8	9.062,7	9.640,5	18.469,1
--Prosentase thd total belanja (A)	2,6%	3,0%	2,7%	3,9%
--Prosentase thd belanja pembangunan (B)	5,2%	5,9%	7,9%	11,8%
--Prosentase thd Sektor (C)	82,7%	83,0%	86,1%	82,6%

Keterangan: ^{*)} Rincian alokasi berdasarkan program dan proyek lihat Lampiran 7.

^{**)}TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber: APBD Propinsi Lampung TA 1999/2000, 2000, 2001, 2002.

Berbeda dengan tingkat propinsi, di Kota Bandar Lampung, alokasi dana APBD untuk bidang pendidikan merosot tajam, baik nilai mutlaknya maupun prosentasenya (lihat Tabel 10). Prosentase belanja sub-sektor pendidikan terhadap belanja pembangunan turun dari 13,7% sebelum otda (TA 1999/2000) menjadi hanya 4,3% pada TA 2002. Demikian pula prosentasenya terhadap belanja total APBD juga turun drastis.

Tabel 10. Alokasi belanja sektor pendidikan Kota Bandar Lampung ^{*)},
1999/2000-2002 (Rp juta)

Uraian	1999/2000	2000 ^{**)}	2001	2002
A. Total belanja APBD	94.391,0	134.827,4	219.106,0	279.253,9
B. Belanja pembangunan	23.347,4	45.229,6	40.604,6	41.207,3
C. Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan thd Tuhan YME, Pemuda & Olah Raga	6.848,1	6.216,5	1.334,7	1.776,9
D. Sub-sektor Pendidikan	3.193,3	6.151,0	1.344,7	1.776,9
Prosentase thd total belanja (A)	3,4%	4,6%	0,6%	0,6%
Prosentase thd belanja pembangunan (B)	13,7%	13,6%	3,3%	4,3%
Prosentase thd Sektor (C)	46,6%	98,9%	100%	100%

Keterangan: ^{*)} Rincian alokasi berdasarkan program dan proyek lihat Lampiran 8.

^{**)}TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber: APBD Kota Bandar Lampung TA 1999/2000, 2000, 2001, 2002.

Pada tingkat propinsi, fokus alokasi dana APBD digunakan untuk pendidikan dasar, sementara dana dekonsentrasi dipergunakan untuk SLTP dan SMU. Pada TA 2002 Propinsi Lampung memperoleh dana dekonsentrasi untuk pendidikan sebesar Rp71 milyar. Meskipun APBD propinsi dipakai seluruhnya untuk pendidikan dasar, tetapi karena alokasi dana pembangunan pendidikan yang bersumber dari APBD kota/kabupaten dua tahun terakhir ini menurun tajam, maka pelayanan pendidikan dasar mulai terhambat. Dampak dari semua itu antara lain sekitar 50% dari 4.400 gedung SD di Propinsi Lampung dalam keadaan rusak. Pada tahun ajaran 2000/2001 rata-rata setiap SD di Kota Bandar Lampung hanya menerima dana Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) sebesar Rp400 ribu/tahun, sedangkan pada tahun ajaran sebelumnya setiap SD menerima sebesar Rp2 juta. Sekarang beberapa sekolah hanya mengandalkan dana sumbangan orang tua murid yang diatur oleh Badan Pembantu Pelaksanaan Pendidikan (BP3). Bantuan buku pelajaran yang biasa diterima setiap tahun oleh sekolah, sejak pelaksanaan otda tidak lagi diterima. Bantuan buku ini penting, terutama untuk kelompok murid miskin yang jumlahnya sekitar 20% dari total jumlah murid di setiap sekolah.

Melihat luasnya kerusakan gedung SD di Propinsi Lampung, maka pada perubahan APBD TA 2002, pemprop menyediakan dana Rp5,5 miliar untuk proyek rehabilitasi 100 gedung SD. Namun proyek ini mendapat kritik dari beberapa anggota Komisi D DPRD Propinsi Lampung. Mereka mengatakan bahwa proyek tersebut melanggar PP No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom karena menurut PP ini, pendidikan dasar merupakan kewenangan kabupaten/kota (*Lampung Post*, 25 Juni 2002). Dalam acara dengar pendapat dengan Komisi D, Sekretaris Bappeda mengatakan: "Memang betul, masalah pendidikan dasar merupakan kewenangan kabupaten/kota. Akan tetapi, jika hal ini belum tertangani, mengapa kita tidak menanganinya, apalagi masalah ini sangat mendesak".

Dalam hal perbaikan gedung sekolah, bantuan dari pemprop/pusat diterima dengan baik oleh kabupaten/kota. Tetapi, bantuan propinsi/pusat untuk membayar insentif kelebihan mengajar dikritik oleh staf Dinas Pendidikan Kota Bandar Lampung. Pembayaran tersebut dinilai bersifat diskriminatif, karena hanya guru SLTP dan SMU yang memperoleh uang insentif, sementara guru SD dan TK tidak. Kebijakan ini telah menimbulkan keresahan di kalangan guru SD dan TK. Keresahan ini kemudian berkembang menjadi tuntutan adanya persamaan perlakuan terhadap semua guru oleh pemerintah.

Persoalan lain yang dihadapi Lampung adalah distribusi guru yang tidak merata, baik dari segi jumlah maupun mutu. Setelah otda jalur birokrasi untuk beberapa urusan kepegawaian memang lebih pendek, tetapi mutasi pegawai terhambat, sehingga distribusi guru sulit diratakan. Salah satu hambatan bagi mutasi guru adalah karena gaji mereka sudah ada di dalam DAU masing-masing kabupaten/kota. Dalam beberapa kasus mutasi, guru yang bersangkutan tetap harus mengambil gajinya di tempat kerja (daerah) lamanya sampai tahun anggaran baru. Sebagai implikasi terbatasnya dana, kesempatan pelatihan bagi para guru cenderung berkurang, demikian pula kemampuan pemda/pemkot untuk mengangkat guru baru juga menjadi sangat terbatas.

Persepsi Masyarakat terhadap Pelayanan. Menjelang pelaksanaan otda beberapa pihak berharap akan terjadi banyak perubahan di bidang pendidikan, seperti pembebasan biaya pendidikan untuk tingkat SD dan perbaikan kesejahteraan guru. Perhatian dan pengawasan pemda terhadap sekolah diharapkan akan menjadi lebih baik. Realitas yang terjadi ternyata jauh dari harapan. Misalnya, banyak responden menjadi bertambah prihatin ketika mengetahui bahwa penerimaan anggota DPRD meningkat pesat, jauh di atas penerimaan guru dan dosen. Anggota dewan (propinsi) berpenghasilan hampir mencapai Rp18 juta/bulan, sementara guru SMU dengan masa kerja sepuluh tahun hanya sekitar Rp1 juta/bulan; dan dosen golongan III/c (sarjana dengan masa kerja 5 tahun) berpenghasilan Rp1,5 juta/bulan.

Pelayanan pendidikan sampai sekarang masih menghadapi persoalan klasik. Misalnya, daya tampung sekolah, terutama di tingkat SLTP ke atas, masih rendah. Dengan terbatasnya dana pembangunan diperkirakan persoalan daya tampung ini tidak akan dapat diatasi dalam jangka pendek, bahkan mungkin akan makin memburuk. Situasi ini akan menjadi lebih buruk kalau tidak tersedia dana untuk merehabilitasi gedung SD yang mulai tua dan rusak. Partisipasi masyarakat dalam pendanaan pendidikan juga masih jauh dari harapan. Pungutan sumbangan penyelenggaraan pendidikan (SPP) dan BP3 saja masih banyak yang menunggak. Hal ini mungkin disebabkan adanya program SD Inpres di masa lalu yang membuat masyarakat sangat tergantung pada proyek-proyek pemerintah. Oleh karena itu, beberapa pejabat daerah mengharapkan agar alokasi dana pembangunan bidang pendidikan menggunakan mekanisme pengalokasian DAK yang difokuskan langsung untuk tujuan-tujuan tertentu.

Akibat terbatasnya daya tampung, maka dalam penerimaan murid baru tahun ini, menurut pengamat pendidikan, masih ada sogok-menyogok untuk mendapatkan jatah bangku. Demikian pula informasi jumlah kelas yang akan dibuka masih dibuat tidak transparan. Misalnya, rencana penerimaan 10 kelas hanya diumumkan delapan kelas, dua kelas lainnya (mungkin) dipakai untuk "dibisniskan".

Berdasarkan hasil ujian nasional siswa tahun ini, kinerja sektor pendidikan di Lampung terlihat normal saja (tidak merosot dan tidak juga lebih baik). Namun dalam hal tatakerja kelembagaan, terutama di kabupaten/kota, memang terdapat perubahan sejalan dengan bertambahnya kewenangan. Sekarang boleh dikatakan bidang pendidikan berada pada masa transisi. Banyak hal yang di tingkat kabupaten/kota memerlukan penyesuaian. Misalnya, dana sektor pendidikan yang tersedia kurang dibandingkan kebutuhan nyata, sementara kabupaten/kota harus mulai memikirkan pengelolaan SLTP dan SMU.

Masyarakat secara umum juga belum melihat adanya perubahan dalam pelayanan pendidikan, walaupun ada yang berubah, perubahannya bahkan membingungkan. Sektor pendidikan yang seharusnya menjadi prioritas pembangunan tidak memperoleh alokasi dana yang cukup dalam APBD, bahkan jumlah dana yang dialokasikan berkurang dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, terutama di tingkat kabupaten/kota. Beberapa responden berpendapat bahwa penggunaan dana juga tetap tidak mencerminkan keadilan karena sekolah yang biasa menerima dana pembangunan terus menerima dana, sementara yang tidak pernah menerima tidak berubah keadaannya. Hal itu dilatarbelakangi oleh adanya beberapa pejabat dinas

yang mempunyai hubungan tertentu dengan sekolah-sekolah tertentu. Jadi pendekatan KKN masih berjalan, termasuk dalam hal pengangkatan guru dan tender proyek pembangunan fisik dan pengadaan barang. Dalam penunjukan kepala dinas dan kepala sekolah di beberapa kabupaten/kota, akhir-akhir ini terlihat kecenderungan lebih memberi prioritas kepada “putra daerah”.

2. Sektor Kesehatan

Kebijakan. Setelah satu setengah tahun desentralisasi dan otda dilaksanakan, beberapa pihak menilai belum ada perubahan mendasar terhadap kebijakan sektor kesehatan di Propinsi Lampung. Renstra pembangunan kesehatan Propinsi Lampung (2001-2005) disusun pada tahun 2000, sebelum desentralisasi dan otda dilaksanakan. Visi kesehatan yang ingin dicapai adalah “Lampung Sehat 2010”, yaitu: masyarakat Lampung yang ditandai oleh penduduknya yang hidup dalam lingkungan dan dengan perilaku hidup sehat, memiliki kemampuan untuk menjangkau pelayanan kesehatan yang bermutu dan merata, serta memiliki derajat kesehatan yang optimal dalam rangka menuju masyarakat yang beriman dan bertaqwa, sejahtera, berkeadilan, berketahanan, berdaya saing, dan berbudaya dalam wadah “Sang (sai) Bumi Rua Jurai”.

Sasaran yang ingin dicapai sektor kesehatan pada 2005 cukup jelas dituangkan dalam Renstra. Semua sasaran itu ditunjukkan dalam bentuk angka-angka target yang ingin dicapai pada 2010. Misalnya, umur harapan hidup ditargetkan mencapai rata-rata 70 tahun dan angka kematian ibu melahirkan menurun di bawah 225/1000 kelahiran hidup. Pencantuman nilai sasaran dalam bentuk angka dalam Renstra merupakan suatu hal yang tepat. Sayangnya, dalam Renstra tidak dicantumkan pentahapan yang ingin dicapai dalam periode tahunan sampai tahun 2010. Selain itu, juga tidak disebutkan posisi/keadaan pada saat Renstra disusun.

Sementara itu, Kota Bandar Lampung memiliki kebijakan sektor kesehatan berupa *Master Plan* Pembangunan Kesehatan Tahun 2002-2005. Rencana Induk ini berisi penjelasan dan perkiraan sumber dana untuk sektor kesehatan, yaitu dari APBN, APBD Propinsi, APBD Kota, *Public Health Program* (PHP), termasuk juga dari dana swadaya melalui Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM). Dengan demikian, Rencana Induk tersebut dapat dimanfaatkan juga oleh pemprop dalam mengalokasikan APBD propinsi dan dana dekonsentrasi, sehingga tumpang-tindih antara program/projek pemprop dan pemkot sejauh mungkin dapat dihindari.

Visi kesehatan Kota Bandar Lampung adalah “Terwujudnya pelayanan kesehatan berkualitas dan merata bagi masyarakat Kota Bandar Lampung Tahun 2005”. Arti berkualitas di sini adalah dapat memberikan pelayanan kesehatan secara cepat, tepat, dan memenuhi kriteria standar pelayanan kesehatan. Merata dalam arti dapat melayani seluruh lapisan masyarakat dan dapat menjangkau seluruh wilayah kota Bandar Lampung. Visi ini kemudian diturunkan dalam misi, sasaran, dan arah kebijakan yang cara pencapaiannya diuraikan dengan tahapan kegiatan. Rencana Induk Kota Bandar Lampung tergolong lengkap, karena dalam pentahapan kegiatan sudah dicantumkan nilai-nilai/angka-angka yang ingin dicapai dinas kesehatan setiap tahunnya (dari tahun 2002 sampai 2005).

Dari segi kebijaksanaan makro jangka panjang sektor kesehatan, baik Propinsi Lampung maupun Kota Bandar Lampung sudah memiliki perencanaan yang lengkap. Sekarang tergantung bagaimana rencana/kebijaksanaan dalam *master plan*/Renstra tersebut dijabarkan dalam kegiatan mikro jangka pendek.

Kewenangan dan Kepegawaian di Sektor Kesehatan. Antara kewenangan propinsi dan kabupaten/kota di sektor kesehatan masih terjadi tumpang-tindih dan batasan yang tidak jelas, khususnya menyangkut kewenangan lintas kabupaten/kota. Pemda propinsi menilai bahwa penjabaran kewenangan dalam PP No. 25, 2000 masih mengambang dan belum cukup rinci. Meskipun demikian, ditinjau dari segi program antara propinsi dan kabupaten/kota masih sejalan karena masing-masing mempunyai *master plan*/Renstra yang searah. Koordinasi antara dinas propinsi dengan dinas kabupaten/kota berjalan baik, meskipun ada penurunan dari segi intensitas, dibandingkan sebelum otda.

Penanganan kebijakan pembangunan sektor kesehatan, menurut staf Dinas Kesehatan Propinsi, tidak bisa dikotak-kotakkan berdasarkan batas administrasi, terlebih karena kemampuan dan potensi daerah berbeda-beda. Dengan kebijakan desentralisasi dan otda, dinas kesehatan propinsi mengkhawatirkan bahwa kondisi kesehatan masyarakat antar daerah akan makin tidak merata, dan di daerah miskin kondisi kesehatan masyarakatnya dikhawatirkan akan makin memburuk.

Sebagian besar tenaga medis dan paramedis, terutama di puskesmas, adalah tenaga kontrak, sehingga komitmen mereka terhadap tugas diperkirakan lebih lemah dibandingkan jika mereka berstatus sebagai tenaga tetap. Selain itu, kelanjutan kontrak kerja mereka juga belum jelas, apakah akan diserahkan ke daerah atau tetap dipegang pusat. Kalaupun diserahkan ke daerah, daerah tidak akan mampu membayarnya. Oleh karena itu, kontrak tenaga dokter dan bidan yang berstatus pegawai tidak tetap (PTT) sebaiknya dikelola pemerintah pusat. Di Kota Bandar Lampung ketersediaan tenaga medis dan paramedis dapat dikatakan cukup, sedangkan di kabupaten/kota lain di Propinsi Lampung masih kurang. Pemda kabupaten/kota masih cenderung mengangkat tenaga administrasi, sementara untuk pengangkatan tenaga dokter, perawat dan bidan yang sangat dibutuhkan jarang dilakukan.

Pendanaan. Sebelum otda (TA 1999/2000), Propinsi Lampung mengalokasikan 2,7% dari total anggaran belanjanya (Rp5,5 milyar) untuk sub-sektor kesehatan, dan pada TA 2000 naik menjadi 8,0% (Rp24 milyar). Alokasi anggaran terbesar adalah untuk Program Pengawasan Obat dan Makanan, yaitu dalam bentuk proyek pengadaan obat, masing-masing sebesar Rp2 milyar dan Rp22 milyar (lihat Tabel 11). Setelah otda, alokasi anggaran APBD propinsi untuk sub-sektor kesehatan secara umum tidak berkurang bahkan cenderung meningkat. Pada TA 2001 dan 2002, pemprop mengalokasikan masing-masing 4,6% dan 4,4% dari APBDnya (Rp16,3 milyar dan Rp20,6 milyar). Alokasi anggaran terbesar masih untuk pengadaan obat, meskipun prosentase kenaikannya tidak sebesar prosentase kenaikan alokasi untuk keseluruhan sub-sektor kesehatan. Hal ini diperkirakan karena pemda memberi perhatian yang besar pada Program Pelayanan Kesehatan Masyarakat yang dari TA 2000 ke TA 2001 naik lebih dari enam kali lipat dan dari TA 2001 ke 2002 naik lebih dari dua kali lipat.

Tabel 11. Anggaran sub-sektor kesehatan Propinsi Lampung, TA 1999/2000-2002
(Rp juta)

Uraian	1999/2000	2000*)	2001	2002
Total belanja APBD	207.597,2	306.087,9	356.788,5	468.307,5
Belanja Pembangunan	104.401,8	153.612,2	122.400,0	157.125,4
Sektor Kesehatan, Kesos, Peranan Wanita, dan Anak Remaja	6.007,6	24.953,8	17.076,5	22.729,9
Sub Sektor Kesehatan	5.508,0	24.358,0	16.299,8	20.605,6
1. Program Penyuluhan Kesehatan	29,5	53,5	289,2	427,2
2. Program Pelayanan Kesehatan Rujukan dan Rumah Sakit	1.348,1	-	-	-
3. Program Pelayanan Kesehatan Masyarakat	1.021,2	499,4	3.201,4	6.698,3
4. Program Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit	343,1	715,9	542,0	590,0
5. Program Perbaikan Gizi	-	-	41,7	-
6. Program Pengawasan Obat dan Makanan	2.405,8	22.756,9	11.991,5	12.890,0
7. Program Penempatan Tenaga Kesehatan	360,3	332,2	234,0	-
-Prosentase sub-sektor thd Belanja Pembangunan	5,3%	15,9%	13,3%	13,1%
-Prosentase sub-sektor thd Total Belanja	2,7%	8,0%	4,6%	4,4%

Keterangan: *)TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber: APBD Propinsi Lampung 1999/2000, 2000, 2001, dan 2002.

Alokasi anggaran obat dalam APBD propinsi dibuat besar karena Pemprop Lampung mengkhawatirkan pemkab/pemkot tidak akan mengalokasikan anggaran obat secara memadai. Alokasi anggaran obat dalam APBD propinsi itu akan langsung diserahkan ke puskesmas di setiap kabupaten/kota. Dalam pengalokasian anggaran ini, pemprop akan mempertimbangkan kemampuan masing-masing kabupaten/kota, namun untuk TA 2002 masih dibagi secara merata. Jumlah anggaran kesehatan yang dialokasikan pemkab/pemkot bervariasi antara Rp300 juta hingga Rp3 milyar. Setelah mengetahui adanya alokasi obat dari propinsi, beberapa kabupaten/kota malahan mengurangi anggaran kesehatannya. Kebijakan ini seharusnya tidak dilakukan, karena kondisi kesehatan masyarakat masih rendah. Pembangunan kesehatan masyarakat justru memerlukan dana yang lebih besar.

Kota Bandar Lampung menyediakan anggaran sub-sektor kesehatan masih di bawah 1,0% dari total belanja APBDnya, baik sebelum maupun setelah otda. Sebelum otda (TA 1999/2000) jumlah dana yang dianggarkan pemda untuk sektor kesehatan sebesar Rp163 juta atau 0,17% dari APBD tahun yang sama, sedangkan untuk TA 2000 jumlahnya naik menjadi Rp201 juta, tetapi proporsinya turun menjadi 0,15% (lihat Tabel 12). Kecilnya anggaran sektor kesehatan kabupaten/kota di seluruh Indonesia sebelum otda disebabkan karena sebagian terbesar dana operasional pusat-pusat pelayanan kesehatan (puskesmas, pustu) berasal dari pusat. Pada tahun 2000 dana yang diterima Kota Bandar Lampung dari pusat untuk sektor kesehatan berjumlah Rp11,5 milyar, sangat jauh berbeda jika dibandingkan dengan dana sektor kesehatan dalam APBD kota untuk tahun yang sama yang hanya sebesar Rp201,6 juta.

Menjelang pelaksanaan otda, sebelum penyusunan anggaran tahun 2001 Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung sudah menyampaikan kebutuhan anggaran bidang kesehatan kepada pemkot. Pemkot terkejut melihat kebutuhan tersebut karena

ternyata dana kesehatan yang harus disediakan sangat besar. Selama ini mereka mengira bahwa dengan Rp200 juta sudah memadai. Oleh karena itu, Dinas Kesehatan harus berjuang keras untuk mendapatkan alokasi dana yang lebih besar dalam APBD. Sebelum otda hal seperti ini tidak pernah mereka pikirkan karena dana yang diterima dari pemprop/pusat sudah cukup besar.

Tabel 12. Anggaran sub-sektor kesehatan Kota Bandar Lampung, TA 1999/2000-2002 (Rp juta)

Uraian	1999/2000	2000*)	2001	2002
Total belanja APBD	94.391,0	134.827,4	219.106,0	279.253,9
Belanja Pembangunan	23.347,4	45.229,6	40.604,6	41.207,3
Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, dan Anak Remaja	492,5	321,5	2.511,9	2.880,0
Sub Sektor Kesehatan	163,4	201,6	2.139,9	2.435,0
1. Program Penyuluhan Kesehatan	0,0	56,9	8,0	25,0
2. Program Pelayanan Kesehatan Masyarakat	78,3	104,6	2.101,9	2.310,0
3. Program Perbaikan Gizi	85,1	40,0	30,0	100,0
-Prosentase sub-sektor thd Belanja Pembangunan	0,76%	0,45%	5,27%	5,91%
-Prosentase sub-sektor thd Total Belanja	0,17%	0,15%	0,98%	0,87%

Keterangan: Untuk TA 2000 dan 2002 Program Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit digabung dengan Program Pelayanan Kesehatan Masyarakat (d disesuaikan dengan format 2002).

*) TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber: APBD Kota Bandar Lampung 1999/2000, 2000, 2001, dan 2002.

Pada TA 2001 dana sub-sektor kesehatan Kota Bandar Lampung dialokasikan sebesar Rp2,1 milyar atau 0,98% dari total belanja APBD TA 2001, dan Rp2,4 milyar atau 0,87% dari APBD TA 2002. Meskipun alokasi dana jauh di bawah jumlah yang diajukan, Dinas Kesehatan menilai pelayanan kesehatan masih tetap berjalan seperti biasa. Hingga saat ini, beberapa kegiatan Dinas Kesehatan masih didanai oleh pusat. Pada TA 2001, misalnya, Kota Bandar Lampung masih menerima dana pusat, antara lain, berupa dana untuk vaksin Rp4 milyar, Jaring Pengaman Sosial (JPS) Bantuan Kesehatan Rp453 juta, dan PHP Rp1,6 milyar.

Departemen Kesehatan secara nasional mengharapkan agar daerah mengalokasikan APBD untuk sektor kesehatan sebesar 15%. Kalau mengacu pada ketentuan tersebut, maka untuk Kota Bandar Lampung berarti $15\% \times \text{Rp}279 \text{ milyar (TA 2002)} = \text{Rp}41,8 \text{ milyar}$. Angka ini jauh di atas angka minimal yang dipikirkan dan dialokasikan oleh Pemkot Bandar Lampung. Namun, pada target 15% yang dikeluarkan Departemen Kesehatan tersebut terdapat ketidakjelasan bagi daerah, apakah angka 15% tersebut untuk pembangunan saja atau untuk dana rutin dan pembangunan (termasuk gaji staf pegawai kesehatan).

Puskesmas. Di Kota Bandar Lampung terdapat 22 Puskesmas dan 55 Puskesmas Pembantu (Pustu). Menurut beberapa staf puskesmas dan pustu di Kecamatan Kedaton yang dikunjungi tim SMERU, pelaksanaan otda belum menyebabkan perubahan nyata terhadap kegiatan puskesmas. Perubahan yang dirasakan adalah menurunnya dana operasional (transpor, perbaikan gedung, alat-alat) yang diterima puskesmas. Pada TA 2000 dana dari pusat yang diterima salah satu puskesmas di

Bandar Lampung dan 7 pustu yang dibawahinya mencapai Rp45.706.900. Saat ini dana tersebut tidak ada lagi, dan bentuk perhatian pemkot untuk menunjang kegiatan operasional puskesmas hanya sebesar Rp50.000/bulan. Dana ini dipakai untuk berbagai hal, termasuk biaya pemeliharaan gedung serta membayar bensin, listrik, dan air. Dana tersebut jauh dari mencukupi, karena biaya rata-rata per-bulan untuk air, listrik, dan telepon, puskesmas harus mengeluarkan Rp500.000. Untuk TA 2003, Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung mengajukan dana operasional puskesmas dan pustu sebesar Rp250 juta.

Selain dana yang diterima dari Dinas Kesehatan, puskesmas diberi hak untuk mengelola sebagian dana retribusi pelayanan kesehatan yang dibayar pasien. Kebijakan desentralisasi dan otda belum mengubah retribusi pelayanan puskesmas, yaitu Rp1.000/pasien, demikian juga dengan tarif pelayanan pustu. Pengelolaan dana ini aturannya juga belum berubah, yaitu 50% disetor ke Kas Daerah dan 50% dikelola langsung oleh puskesmas yang bersangkutan (Perda Kota Bandar Lampung No. 8, 1997). Puskesmas Kedaton rata-rata dapat menyeter sebesar Rp700.000/bulan. Dari 50% yang dikelola puskesmas, 15% disetor ke Dinas Kesehatan dan 85% digunakan untuk kegiatan operasional puskesmas. Demikian pula pengelolaan dana oleh pustu.

Dengan berkurangnya dana operasional puskesmas, dapat diduga upaya pembinaan kesehatan masyarakat akan berkurang. Pada gilirannya dikhawatirkan perhatian kepada masyarakat miskin, upaya pencegahan penyakit menular, dan penyelenggaraan pelatihan kesehatan masyarakat akan merosot. Wilayah Kota Bandar Lampung merupakan wilayah endemik demam berdarah. Kecamatan Kedaton, misalnya, termasuk wilayah rawan demam berdarah, akan tetapi Puskesmas Kedaton tidak memiliki dana untuk penyemprotan nyamuk. Dengan demikian upaya preventif dan promotif jelas akan makin lemah dan kinerja puskesmas cenderung merosot. Melihat kondisi ini, beberapa staf dan pengamat kesehatan di Bandar Lampung mengatakan bahwa "kalau mau jujur" pelayanan kesehatan masyarakat lebih kondusif di era sebelum desentralisasi dan otda.

Mengingat terbatasnya dana untuk pengelolaan puskesmas, pemkot merencanakan akan melakukan uji coba pengoperasian puskesmas dengan sistem swadana. Dengan sistem ini tarif puskesmas perlu disesuaikan dengan biaya yang dibutuhkan untuk mengoperasikan puskesmas dengan baik, tanpa bantuan dari pemda, kecuali untuk gaji staf. Untuk itu tarif puskesmas diperkirakan akan dinaikkan dari Rp1.000 menjadi Rp5.000. Sistem swadana akan diujicobakan pada tahun 2003 di beberapa puskesmas terpilih. Asumsinya, puskesmas swadana akan berusaha meningkatkan pelayanan agar mendapat sebanyak mungkin pasien, karena seluruh biaya pengelolaan puskesmas sepenuhnya menjadi tanggung jawab puskesmas. Namun, di pihak lain kenaikan tarif ini juga dikhawatirkan akan mengurangi kesempatan orang miskin untuk berobat ke puskesmas.

Alternatif lain untuk mengatasi keterbatasan dana pengelolaan puskesmas adalah dengan cara penerapan sistem JPKM (Jaminan Perlindungan Kesehatan Masyarakat). Rencana pelaksanaan sistem JPKM masih dalam tahap perumusan. Untuk menganalisis kelayakan JPKM, pada tahun 2000 Dinas Kesehatan pernah menghitung kebutuhan dana pelayanan kesehatan di seluruh puskesmas yang besarnya mencapai Rp12 milyar/tahun (termasuk biaya operasional dan obat). Jika

jumlah kepala keluarga (KK) di Kota Bandar Lampung ada 12.000 KK, maka setiap KK harus membayar Rp100.000/tahun atau Rp8.500/bulan. Kalau orang miskin akan dibebaskan dari iuran (jumlah orang miskin di Kota Bandar Lampung diperkirakan sebanyak 20% dari jumlah KK), maka biaya yang harus dibayar setiap KK menjadi sekitar Rp111.000/tahun atau Rp9.300/bulan. Perhitungan lainnya menunjukkan bahwa menurut hasil Susenas 1998, penduduk Kota Bandar Lampung yang berobat ke Puskesmas jika sakit sebanyak 7,2%, membeli obat sendiri sebanyak 40%, dan sisanya berobat ke tempat lain, seperti ke dokter swasta. Dengan meningkatkan pelayanan puskesmas, diharapkan bagian terbesar dari mereka yang tergolong dalam kelompok 40% ini menjadi calon potensial yang akan memanfaatkan pelayanan puskesmas.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kesehatan masyarakat, Dinas Kesehatan sedang mempertimbangkan pelaksanaan kedua alternatif tersebut (sistem swadana dan JPKM). Khusus untuk JPKM pemkot masih menunggu pengesahan UU tentang JPKM, agar status hukumnya menjadi lebih jelas¹⁶.

Persepsi Masyarakat. Secara umum para pengamat kesehatan dan tokoh masyarakat menilai bahwa setelah pelaksanaan desentralisasi dan otda, mereka belum melihat ada perubahan dalam pelayanan kesehatan. Hal ini ditandai dengan masih rendahnya indikator kesehatan, pendekatan pembangunan kesehatan masih berlangsung secara “*top down*”, pembangunan kesehatan masih menitikberatkan pada aspek fisik dan upaya “*curative*”, informasi tentang kesehatan masih kurang, serta peran serta masyarakat masih kecil dan semu. Rendahnya derajat kesehatan disebabkan juga oleh kondisi masyarakat yang terpaksa belum menempatkan kebutuhan kesehatan sebagai prioritas. Umumnya masyarakat masih mengabaikan urusan kesehatan, karena pemenuhan kebutuhan makan (urusan “perut”) masih menjadi masalah yang lebih mendesak.

Pengamat kesehatan menilai bahwa anggaran belanja yang disusun pemprop dan pemkab/pemkot belum mencerminkan adanya perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, pelayanan kesehatan masyarakat tidak menunjukkan perbaikan. Dua tahun terakhir ini jumlah obat dan alat kontrasepsi yang tersedia cenderung berkurang dibandingkan tahun sebelumnya. Kalau situasi ini berlangsung terus, maka dalam dua atau tiga tahun lagi akan terlihat dampaknya pada derajat kesehatan masyarakat yang makin menurun.

Di balik itu ada juga optimisme di kalangan pengamat kesehatan dan tokoh masyarakat, yaitu setelah menyimak perubahan sikap pemda yang kini lebih terbuka dan responsif. Misalnya, LSM di bidang kesehatan mulai dilibatkan dan diminta masukannya dalam rangka restrukturisasi (penyusunan struktur organisasi dan penempatan pejabat) di Dinas Kesehatan propinsi sebagai upaya pengembangan akuntabilitas publik. Koalisi LSM di Bandar Lampung pernah mengajukan usul untuk menggali kebutuhan masyarakat dalam bidang kesehatan melalui metoda penelitian partisipatif. Dengan upaya tersebut diharapkan di masa depan tidak ada lagi puskesmas yang kosong atau posyandu yang ditutup. Puskesmas dan posyandu harus menjadi milik masyarakat, dijalankan oleh dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Koalisi LSM merencanakan pilot proyek pelayanan kesehatan yang sesuai dengan

¹⁶ Konsep RUU JPKM sebenarnya sudah tiga tahun lebih disampaikan ke Kantor Sekretariat Negara (Setneg). Sampai sekarang, legalisasi JPKM masih berdasarkan pada izin Menkes.

kebutuhan nyata masyarakat di dua desa/kelurahan di setiap kabupaten/kota. Secara umum pemda menerima usul ini dengan baik, namun pelaksanaannya terhambat oleh birokrasi pencairan dana yang masih berbelit-belit.

3. Sektor Infrastruktur

Di era desentralisasi dan otda saat ini, kewenangan yang menyangkut sektor infrastruktur, khususnya prasarana jalan, masih ditangani oleh masing-masing tingkat pemerintahan sesuai dengan kelas jalan yang ada. Jalan yang dikategorikan sebagai jalan negara menjadi wewenang pemerintah pusat, jalan propinsi menjadi wewenang pemprop, dan jalan yang dikategorikan sebagai kelas jalan kabupaten/kota menjadi kewenangan pemkab/pemkot yang bersangkutan. Dalam kategori kelas jalan yang terakhir ini termasuk pula jalan kolektor maupun jalan-jalan di wilayah permukiman.

Untuk Kota Bandar Lampung, prasarana jalan yang menjadi wewenang pemkot meliputi jalan sepanjang 900,3 km yang terbagi menjadi 902 ruas jalan. Tabel 13 menunjukkan bahwa dalam memasuki era otda (2001), kondisi ruas-ruas jalan di Kota Bandar Lampung sebagian besar mengalami kerusakan. Kondisi jalan yang termasuk dalam kondisi baik dan sedang hanya 43,5%. Pada tahun 2002 kondisi jalan yang baik dan sedang meningkat menjadi 54,9%. Dalam hal ini pemkot menyadari bahwa dilihat dari fungsi prasarana jalan yang sangat penting bagi berbagai aktivitas sosial ekonomi masyarakat, maka seluruh jalan yang ada seharusnya berada dalam kondisi prima. Jika kondisi demikian berhasil diwujudkan maka hal ini merupakan salah satu bentuk capaian pelayanan pemkot terhadap warganya. Namun, mengingat tingkat kemampuan keuangan pemkot belum memungkinkan untuk mencapai kondisi tersebut, keberadaan kondisi jalan yang ada sekarang merupakan hasil upaya optimal yang dapat dilakukan.

Tabel 13. Kondisi jalan di Kota Bandar Lampung (km), tahun 2002

Keterangan	2001	Prosentase	2002*)	Prosentase
Baik	132,0	14,7%	196,5	21,8%
Sedang	259,6	28,8%	297,9	33,1%
Rusak	138,3	15,4%	130,3	14,5%
Rusak Berat	66,7	7,4%	55,7	6,2%
Tidak dirinci	303,7	33,7%	220,0	24,4%
Total	900,33	100,0%	900,32	100,0%

Keterangan: *) Kondisi per Juni 2002

Sumber : Dinas PU Kota Bandar Lampung, 2002.

Alokasi Anggaran. Data yang disajikan pada Tabel 14 menunjukkan bahwa sebelum pelaksanaan desentralisasi dan otda, alokasi anggaran yang diperuntukkan bagi sektor transportasi mencapai Rp6,0 milyar (TA 1999/2000), dan kemudian pada TA 2000 meningkat menjadi Rp10,4 milyar, atau mencapai 6,4% dan 7,7% dari total belanja pada TA bersangkutan.

Sebelum era otda, selain dana yang bersumber dari APBD, kegiatan pembangunan dan pemeliharaan jalan kota juga didukung oleh dana yang bersumber antara lain dari IPJK (Inpres Peningkatan Jalan Kabupaten). Oleh karena itu Sub Sektor Prasarana Jalan Pemkot Bandar Lampung dapat melaksanakan 2 program, yaitu

Program Rehabilitasi dan Pemeliharaan Jalan dan Jembatan, dan Program Peningkatan Jalan dan Jembatan. Memasuki pelaksanaan desentralisasi dan otda (TA 2001), alokasi dana untuk sektor ini mulai mengalami penurunan. Mengingat tidak adanya dukungan dana dari sumber lain sebagaimana sebelumnya, maka dana yang ada hanya diperuntukkan bagi program pemeliharaan saja. Program peningkatan jalan dan jembatan tidak lagi bisa dilakukan. Pada TA 2002, alokasi anggaran yang mampu disediakan oleh Pemkot Bandar Lampung jumlahnya makin kecil, yaitu hanya Rp4,4 milyar, atau mengalami penurunan sebesar 52% dibandingkan dengan alokasi TA sebelumnya.

Tabel 14. Alokasi belanja pembangunan sektor transportasi Kota Bandar Lampung, TA 1999/2000-2002 (Rp Juta)

Keterangan	Tahun Anggaran			
	1999/00	2000*)	2001	2002
Belanja pembangunan sektor transportasi	6.015,5	10.356,4	9.190,1	4.389,1
Persentase terhadap total belanja APBD	6,4%	7,7%	4,2%	1,6%
Perubahan		72,2%	-11,3%	-52,2%
I. Sub sektor prasarana jalan	5.805,9	9.661,7	8.566,9	4.014,1
Perubahan		66,4%	-11,3%	-53,1%
a. Program Rehabilitasi dan Pemeliharaan Jalan dan Jembatan	3.580,6	8.341,9	8.566,9	4.014,1
Perubahan		133,0%	2,7%	-53,1%
b. Program Peningkatan Jalan dan Jembatan	2.225,3	1.319,9	0,0	0,0
II. Sub sektor transportasi darat	209,6	694,7	623,2	375,0
Perubahan		231,4%	-10,3%	-39,8%
Program Pengembangan Fasilitas Lalu Lintas Jalan	209,6	694,7	623,2	375,0

Keterangan: *)TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber : APBD Kota Bandar Lampung, TA 1999/2000 – 2002.

Di satu pihak, akibat makin terbatasnya anggaran maka kapasitas kegiatan rehabilitasi dan pemeliharaan jalan menjadi makin terbatas pula. Di lain pihak, banyak kondisi jalan di Kota Bandar Lampung yang sudah rusak, jika dibiarkan akan menjadi rusak parah¹⁷. Kalau sudah rusak parah, untuk memperbaikinya membutuhkan dana lebih besar. Faktor keterbatasan anggaran ini pula barangkali yang menyebabkan usulan-usulan kegiatan pembangunan yang dilakukan melalui proses perencanaan “*bottom up*” tidak sepenuhnya dapat direalisasikan. Di Kelurahan Sukamenanti dan Labuhan Ratu, misalnya, tidak ada satu pun usulan kegiatan pembangunan (umumnya berupa perbaikan jalan pemukiman) yang direalisasikan oleh pemkot (kondisi sampai dengan Juni 2002). Jika kondisi demikian terus berlangsung, sangat boleh jadi antusiasme dan partisipasi masyarakat yang mulai terbangun dalam proses perencanaan pembangunan akan mengalami “kematian” kembali.

¹⁷ Menurut istilah Dinas PU sudah banyak yang “*korengan*”. Jika dalam waktu dekat kondisi jalan demikian tidak segera ditangani, maka kondisinya akan berubah cepat menjelma menjadi “*kanker*”.

IV. KECENDERUNGAN KE DEPAN

UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 dilahirkan dalam arus gerakan reformasi untuk memperjuangkan kehidupan yang lebih demokratis melalui penataan pemerintahan yang lebih akuntabel kepada rakyat.¹⁸ Sebenarnya, perjuangan utama gerakan reformasi adalah memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) melalui pelaksanaan pemerintahan yang transparan. Perjuangan ini melahirkan UU No. 28, 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.¹⁹ Kedua hal tersebut menunjukkan bahwa pengembangan demokrasi dan pemberantasan korupsi, terkait satu sama lain. Artinya, demokrasi tidak akan berkembang kalau KKN tidak diberantas, atau tanpa kehidupan yang demokratis, korupsi cenderung akan berlangsung terus.

Dalam bentuk lain, kebijakan desentralisasi dan otda yang bertujuan meningkatkan pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat cenderung hanya akan ada di atas kertas kalau praktek KKN tidak dicegah. Sejak dilaksanakannya kebijakan desentralisasi dan otda, hasil penelitian SMERU mengindikasikan kecenderungan belum adanya perbaikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Bersamaan dengan itu cerita tentang korupsi di lingkungan aparat penyelenggara negara muncul setiap hari di berbagai tempat.

Perubahan pada Tataran Kebijakan. Kecenderungan untuk berusaha menjalankan kekuasaan secara lebih demokratis terlihat di Kota Bandar Lampung melalui pembentukan Tim Perencanaan Pembangunan Kelurahan (TPPK). Di banyak tempat anggota tim ini terdiri dari warga masyarakat yang bukan aparat pemerintah. Namun, dalam perjalanannya pemberian ruang partisipasi tersebut terhambat oleh situasi yang berbau KKN. Setelah beberapa usul TPPK disetujui untuk dibiayai oleh APBD, anggota TPPK mulai berkeinginan memperoleh keuntungan dari proyek-proyek yang mereka usulkan. Mereka meminta agar pelaksanaan proyek tersebut diserahkan kepada anggota TPPK. Bahkan, ada yang menuntut agar TPPK menjadi lembaga permanen dan pemerintah perlu menyediakan gaji bagi anggotanya. Kecenderungan bermental KKN agaknya tidak hanya ada pada aparat penyelenggara negara, tetapi juga telah merasuki kehidupan masyarakat pada umumnya. Dalam hal TPPK mungkin mereka belajar dari perilaku wakil-wakil rakyat di DPRD. Selama masyarakat tidak mampu membangun pemerintahan yang bersih dan tegas dalam melaksanakan peraturan perundangan, maka berbagai kebijakan hanya akan menjadi “permainan” elit di atas kertas.

Selain itu, dalam rangka menjaring aspirasi rakyat Pemkot Bandar Lampung menyebarkan angket yang mengundang masyarakat untuk menyampaikan saran tentang strategi pembangunan kota. Angket ini disebar dalam bentuk iklan di beberapa koran lokal selama tiga bulan berturut-turut. Hasilnya dirumuskan dan dikembangkan lebih lanjut melalui dua cara, yaitu: (1) lokakarya dengan

¹⁸ Rumusan awalnya tertuang dalam TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁹ Rumusan awalnya tertuang dalam TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

mengundang berbagai kelompok masyarakat, dan (2) aparat pemda (eksekutif; legislatif) serta diskusi interaktif dengan masyarakat melalui beberapa stasiun radio. Seorang penggagas kegiatan ini mencatat dua kecenderungan buruk yang menyangkut perilaku aparatur pemerintah: pertama, aparat pemda acuh tak acuh, sementara kelompok masyarakat lebih tekun mengikuti lokakarya; dan kedua, untuk melaksanakan siaran diskusi interaktif, aparat radio pemerintah pertama-tama mempertanyakan dananya, sedangkan pengelola radio swasta tidak meminta biaya.

Kelembagaan dan Kepegawaian Daerah. Pembentukan kelembagaan suatu organisasi, secara teoritis dimulai dengan analisis tugas dan fungsinya, kemudian disusun unit-unit kelembagaan untuk menampung atau melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, sesudah itu baru dicari dan ditetapkan pegawai yang akan mengisi berbagai posisi dalam organisasi. Pada kasus penyusunan struktur kelembagaan pemda, prosesnya dilakukan terbalik. Pertimbangan penyusunan unit-unit organisasi lebih didasarkan pada jumlah pegawai yang ada, bukan tugas dan fungsi yang menjadi beban kerja organisasi. Oleh karenanya, meskipun menurut UU No. 22, 1999 propinsi bertanggung jawab melaksanakan kewenangan yang lebih terbatas dibandingkan sebelumnya, namun unit-unit organisasinya cenderung tetap dibuat besar. Kecenderungan seperti ini akan membuat manajemen pemerintahan berada dalam situasi “lebih besar pasak daripada tiang,” yang berarti masyarakat sulit untuk memperoleh pelayanan yang optimal dari pemerintah.

Sebenarnya sudah lama jumlah pegawai struktural organisasi pemerintah dinilai oleh banyak pengamat berlebih. Hal ini terjadi selain karena selama ini lapangan kerja di pemerintahan berperan sebagai “katup pengaman” pengangguran, juga disebabkan adanya kecenderungan penerimaan pegawai yang bernuansa KKN. Dengan latar belakang seperti itu hampir tidak mungkin bagi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan perampingan organisasi yang berarti pengurangan pegawai. Jangankan pemutusan hubungan kerja pegawai, sekarang ini mekanisme mutasi pegawai pun, baik antara propinsi dan kabupaten/kota maupun antar kabupaten/kota makin sulit dilakukan. Pelaksanaan desentralisasi dan otda cenderung menghambat mobilitas (lokasi) pegawai, karena gaji pegawai selama satu tahun anggaran melekat pada DAU. Tetapi, mobilitas vertikal, seperti kenaikan gaji berkala dan kenaikan golongan, dinilai oleh banyak responden pejabat daerah lebih lancar dibandingkan sebelumnya, karena keputusannya dapat diselesaikan di kantor gubernur untuk pegawai propinsi atau kantor bupati/walikota untuk pegawai kabupaten/kota.

Fenomena Keuangan Daerah. Alokasi keuangan daerah sepenuhnya menjadi urusan daerah. Kalau di masa lalu dalam memperoleh dan mengalokasikan dananya, pemda (pihak eksekutif) harus berunding dengan pejabat propinsi atau pusat, sekarang mereka harus berunding dengan DPRD. Salah satu persoalan yang mempunyai kecenderungan untuk selalu dibicarakan dalam “perundingan” itu tidak jauh berbeda, yaitu berbagai ruang kesempatan yang terkait dengan kemungkinan KKN atau memanfaatkan dana untuk kepentingan sendiri. Indikasi kearah itu yang banyak disebut oleh responden adalah terus menurunnya proporsi alokasi dana pembangunan dalam APBD. Pada empat tahun terakhir (1999/2000, 2000, 2001, dan 2002) secara berturut-turut Propinsi Lampung mengalokasikan dana pembangunan sebesar 50,3%, 50,2%, 34,3%, dan 33,6% dari total APBDnya, sementara Kota Bandar Lampung masing-masing 24,7%, 33,5%, 18,5%, dan 14,8%. Kecenderungan seperti ini akan

makin menghambat adanya perbaikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan kemungkinan yang akan terjadi bahkan makin merosotnya pelayanan publik.

Penurunan proporsi dana pembangunan itu tentu tidak sepenuhnya disebabkan adanya kecenderungan KKN atau mementingkan diri sendiri, tetapi juga disebabkan kenyataan banyaknya kewenangan dan pegawai pusat yang dilimpahkan ke daerah. Sejak pelaksanaan desentralisasi dan otda pengeluaran rutin daerah cenderung membengkak, terutama untuk membayar gaji pegawai dan melaksanakan berbagai pelayanan pemerintahan.

Reaksi terhadap situasi itu antara lain meningkatnya semangat pemda untuk menaikkan PAD melalui peningkatan tarif pungutan dan menciptakan berbagai pungutan baru. Sejak pelaksanaan desentralisasi dan otda, Propinsi Lampung telah menambah jenis retribusinya dari 5 menjadi 20 macam. Sebenarnya kebijakan ini tergolong “aneh”, sebab propinsi menurut UU No. 22, 1999 melaksanakan kewenangan pemerintahan yang terbatas. Selain itu, propinsi mempunyai kesempatan untuk mendapatkan dana dekonsentrasi, misalnya pada TA 2002 sektor pendidikan menerima dana dekonsentrasi sebesar Rp71 milyar, sementara APBD hanya mengalokasikan Rp18,5 milyar. Dalam kaitan ini, beberapa anggota DPRD Propinsi Lampung mengharapkan kiranya Pemprop Lampung berupaya meningkatkan penerimaannya dengan lebih kreatif dalam menarik dana dari pusat, bukan dengan membebani rakyat melalui berbagai pungutan.

Kondisi Pelayanan kepada Masyarakat. Responden masyarakat cenderung menyatakan bahwa desentralisasi dan otda belum memberikan dampak pada pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Pelayanan pemerintah masih berjalan sebagaimana biasanya. Namun di antara mereka yang sebelumnya berharap kebijakan desentralisasi dan otda akan memperbaiki suasana kehidupan di daerah mulai menyatakan kekecewaannya.

Di pihak lain, para pegawai pemerintah cenderung melihat bahwa kebijakan baru ini membawa perubahan yang cukup besar. Sejak dua tahun terakhir ini birokrasi pemerintah disibukkan dengan perubahan internal untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan desentralisasi dan otda. Sementara itu, usaha memperbaiki pelayanan kepada masyarakat relatif terabaikan, bahkan sarana dan prasarana pendukungnya cenderung merosot akibat alokasi dana yang terbatas.

Meskipun ada perbedaan penilaian antara masyarakat dan pegawai pemerintah, namun tidak berarti ada yang salah dalam memberikan penilaian. Di lapangan, perubahan pada sarana dan prasarana pendukung tidak dengan sendirinya segera mengubah proses, kualitas, dan kuantitas pelayanan. Dengan kata lain, dalam jangka pendek pegawai pemerintah masih dapat mempertahankan standar pelayanan yang selama ini biasa mereka lakukan.

Akan tetapi, apabila kecenderungan ini tidak segera diantisipasi, maka beberapa tahun ke depan masyarakat akan menghadapi kondisi pelayanan yang makin mundur. Misalnya, separuh dari 4.400 gedung SD di Propinsi Lampung sekarang dalam keadaan rusak. Kerusakan ini sudah mulai terjadi sebelum era desentralisasi dan otda, karenanya masyarakat tentu tidak dapat mengaitkannya dengan kebijakan tersebut. Namun, kalau dana pembangunan pendidikan dalam APBD

tidak mampu menanggulangi kerusakan ini, maka masyarakat akhirnya dapat mengatakan bahwa kebijakan desentralisasi dan otda menjadi penyebab merosotnya pelayanan pendidikan.

Demikian juga, pemikiran untuk menjadikan Puskesmas sebagai pusat pelayanan kesehatan yang berswadana, pada mulanya dapat dilihat sebagai ide yang baik dalam rangka meningkatkan partisipasi rakyat dalam pengembangan kesehatan masyarakat. Namun, karena mayoritas pemanfaat puskesmas adalah kelompok miskin, maka ketika usaha swadana ini mensyaratkan peningkatan tarif dari Rp1.000 menjadi Rp5.000 per pasien, akibatnya justru menurunkan partisipasi rakyat dalam pembangunan kesehatan. Pada gilirannya, ketika masyarakat mengetahui bahwa latar belakang penswadaan puskesmas itu adalah keterbatasan dana daerah, maka sangat beralasan kalau masyarakat menuntut untuk kembali ke sistem sentralisasi. Sebenarnya bukan hanya masyarakat, tetapi staf dan pengamat kesehatan yang justru sudah mengindikasikan ke arah tersebut dengan menyatakan: "Kalau mau jujur, kondisi sebelum desentralisasi sebenarnya lebih kondusif bagi pelayanan kesehatan masyarakat".

V. KESIMPULAN

1. Pejabat Propinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung menyadari bahwa perangkat daerah yang ada sekarang belum memenuhi konsep “kaya fungsi miskin struktur”. Di satu pihak daerah masih mengalami kelebihan pegawai, namun di pihak lain kualitas pegawai daerah justru dinilai masih rendah. Selain itu, dari segi penataan kewenangan masih terjadi tumpang tindih, yang mengakibatkan kinerja instansi daerah tidak efisien. Kesadaran ini mendorong pemerintah propinsi dan kota untuk melakukan evaluasi atas perangkat daerahnya. Melalui upaya evaluasi itu diharapkan setahap demi setahap daerah akan menuju struktur organisasi yang lebih ideal atau memenuhi konsep “kaya fungsi miskin struktur”.
2. Mekanisme perumusan perencanaan pembangunan antara propinsi dengan kabupaten/kota berlangsung tanpa koordinasi. Kondisi demikian dikhawatirkan dapat menyebabkan pola pembangunan daerah menjadi tidak bersinergi satu sama lain, bahkan dapat menyebabkan sistematika pembangunan regional menjadi tidak terarah. Propinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung menjabarkan rencana pembangunan daerah dalam bentuk Rencana Strategis (Renstra), namun pemerintah kota tidak secara eksplisit mengacu pada renstra propinsi sebagai dasar penyusunan renstranya. Walaupun demikian kedua renstra dapat dikatakan telah menjabarkan misi, isu strategis, dan program prioritas yang searah. Bahkan pemkot memiliki visi yang lebih fokus dibandingkan visi propinsi.
3. Banyak pihak di daerah sepakat bahwa partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik akan menjadi dasar keberhasilan pelaksanaan pemerintahan di era otonomi daerah. Sejak tahun 2001, Pemerintah Kota (Pemkot) Bandar Lampung mulai mencoba melaksanakan proses penyusunan APBD yang berbasis masyarakat dengan membentuk Tim Perencana Pembangunan Kelurahan (TPPK). Anggota TPPK dipilih oleh masyarakat dan dari masyarakat sendiri. Selain itu, pemkot juga secara pro-aktif mengembangkan pola perumusan perencanaan pembangunan yang bertumpu pada “masyarakat yang aspiratif” melalui penyelenggaraan rapat koordinasi dengan melibatkan banyak “stakeholder”, penyebaran angket melalui media masa, dan penyelenggaran siaran radio. Dalam prakteknya, mekanisme ini belum sepenuhnya mendapat apresiasi yang sama, terutama dari pihak-pihak yang secara langsung terlibat di dalamnya, sehingga menghambat upaya pengembangan partisipasi masyarakat secara murni.
4. Setelah otonomi daerah, APBD Propinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung meningkat tajam. Peningkatan APBD propinsi khususnya selain disebabkan dana perimbangan, juga karena penerimaan dari PAD meningkat cukup tajam. Pada TA 2000, pemprop memberlakukan 15 jenis retribusi baru. Hal ini tidak sesuai dengan kenyataan bahwa menurut UU No. 22, 1999 kewenangan propinsi makin terbatas. Proporsi terbesar APBD baik di tingkat propinsi maupun kota, dipakai untuk pengeluaran rutin, terutama untuk membayar gaji pegawai. Akibatnya proporsi alokasi anggaran untuk pembangunan dan

anggaran pelayanan publik menurun dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Banyak kritik dilontarkan sehubungan dengan besarnya alokasi anggaran yang digunakan untuk kepentingan para elite daerah tersebut.

5. Pelayanan publik, khususnya di sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, belum menunjukkan perubahan nyata ke arah yang semakin baik, akan tetapi justru menunjukkan kecenderungan sebaliknya. Saat ini kondisi sarana dan prasarana pendukung pelayanan cenderung memburuk. Hal ini dihadapkan dengan semakin terbatas dan bahkan berkurangnya dana pembangunan yang tersedia. Dana operasional penyelenggaraan pelayanan dasar di tingkat puskesmas dan sekolah dasar jauh berkurang, demikian juga dana untuk sektor infrastruktur, khususnya prasarana jalan juga semakin berkurang. Jika dalam waktu dekat kondisi tersebut tidak diperbaiki maka proses pelayanan akan terhambat yang akhirnya berdampak negatif terhadap upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.
6. Mekanisme sistem pemerintahan yang telah berubah belum diikuti oleh perubahan perilaku pejabat publik. Salah satu hambatan pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 terkait dengan perilaku KKN yang masih tinggi dan hampir merata diantara penyelenggara negara. Kedua UU ini seharusnya dijalankan dalam satu kesatuan "trilogi" dengan UU No. 28, 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Selama KKN tidak dapat diredam, maka berbagai kebijakan pemerintah, termasuk kebijakan desentralisasi dan otda tidak akan mampu memperbaiki kondisi sosial ekonomi masyarakat.

DAFTAR BACAAN

- BPS Kota Bandar Lampung.
Kota Bandar Lampung Dalam Angka 2000. Bandar Lampung, Juni 2001.
- BPS Propinsi Lampung.
Propinsi Lampung Dalam Angka 2000. Bandar Lampung, Juni 2001.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 131, 2001 tentang “Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2002.”
- Lembaga Penelitian SMERU
“Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten di Sumatera Utara”. Jakarta, April 2001.
“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Magetan, Jawa Timur”. Jakarta, Juli 2001.
“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Kudus, Jawa Tengah”. Jakarta, Juli 2001.
“Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten di Sulawesi Utara dan Gorontalo”. Jakarta, Juli 2001.
“Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur”. Jakarta, Januari 2002.
- Pemerintah Propinsi Lampung.
“Rencana Strategis Pembangunan Daerah Propinsi Lampung Tahun 2001 – 2005.” Bandar Lampung, 2001.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 84, 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 99, 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 110, 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 56, 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU).
“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Sukabumi, Jawa Barat.” Jakarta, Juni 2000.
“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat.” Jakarta, Juli 2000.
“Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Solok, Sumatera Barat.” Jakarta, Agustus 2000.

Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU).

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

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

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

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

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

LAMPIRAN I

Kerangka Kajian

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

□ Lingkungan Kerja Pemda

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

□ Pelayanan kepada Masyarakat

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

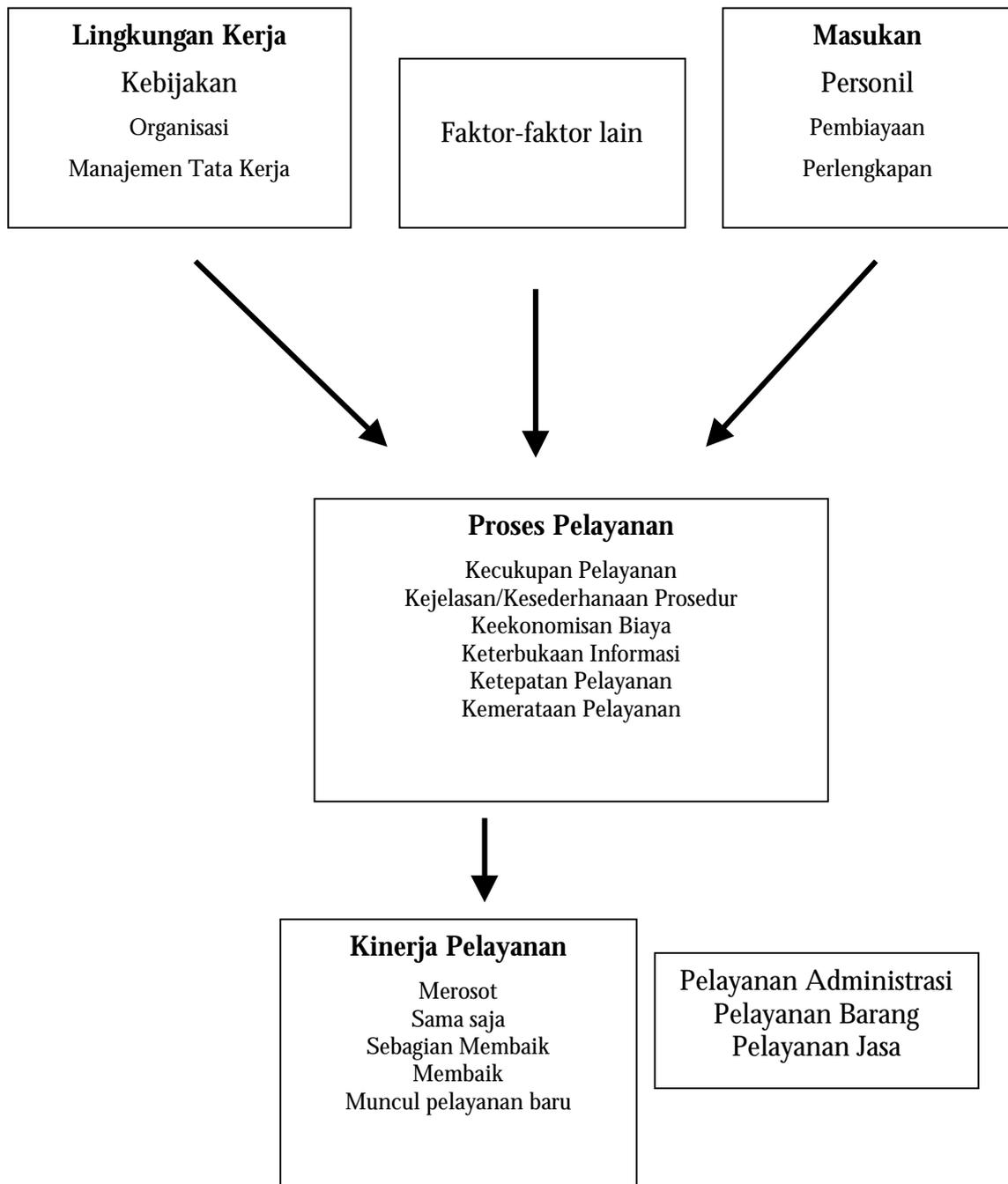
□ Partisipasi Masyarakat

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

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

program/ proyek mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Dari sisi lain kajian ini ingin melihat sejauh mana kegiatan pemerintah dilakukan secara terbuka, berkeadilan, dan akuntabel dihadapan berbagai kelompok masyarakat.

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



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

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

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

Keterangan: Cetak *miring* adalah kota.

LAMPIRAN 2

Desain prosentase alokasi dana pembangunan APBD Propinsi Lampung, TA 2001-2003

No.	Misi	Prosentase alokasi dana pembangunan APBD		
		2001	2002	2003
1.	Membangun dan mengembangkan perekonomian daerah dan perekonomian rakyat yang tangguh berbasis agribisnis dan bertumpu pada sistem ekonomi rakyat.	8,7%	10,0%	10,0%
2.	Meningkatkan dan memelihara daya dukung infrastruktur (sarana dan prasarana) untuk mobilitas sumber daya, orang, barang, dan jasa, serta mendukung program pembangunan infrastruktur nasional.	43,8%	35,0%	35,0%
3.	Meningkatkan kualitas sumber daya manusia (pendidikan, ketrampilan, keahlian, dan intelektualitas) dan keberdayaan masyarakat.	15,2%	17,5%	20,0%
4.	Meningkatkan kualitas kesehatan dan kesejahteraan masyarakat, serta mendukung pelayanan bagi penyandang masalah sosial.	13,1%	15,0%	15,0%
5.	Mendukung peningkatan peranan dan fungsi lembaga keagamaan dan masyarakat dalam upaya untuk mewujudkan masyarakat yang beriman dan bertakwa dan kerukunan umat beragama.	1,2%	2,5%	2,5%
6.	Menggali dan mengembangkan budaya daerah untuk mengisi dan mewarnai pembangunan.	0,6%	2,5%	2,5%
7.	Memulihkan dan mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup yang berbasiskan rakyat dan kelestarian lingkungan.	2,1%	3,0%	3,5%
8.	Mendukung penegakan supremasi hukum yang berkeadilan dan kehidupan demokrasi serta peningkatan ketentraman dan ketertiban masyarakat.	1,0%	2,0%	2,0%
9.	Meningkatkan kinerja dan kapasitas daerah dalam membangun pemerintah daerah yang bersih dan baik (<i>clean and good governance</i>) serta memperkuat pelaksanaan otda.	13,3%	10,5%	7,5%
10.	Menyelaraskan dan memadukan pembangunan antar daerah, penataan ruang, dan pertanahan.	1,0%	2,5%	2,5%

Keterangan: Total prosentase alokasi anggaran untuk tahun 2002 dan 2003 adalah 100,5% ada kesalahan/kelebihan sebesar 0,5%.

Sumber: Rencana Strategis (Renstra) Propinsi Lampung 2001-2005.

LAMPIRAN 3

Perangkat Daerah Kota Bandar Lampung

Tabel Lampiran 3.1. Struktur Organisasi Badan dan Kantor Pemkot Bandar Lampung

Nama Badan dan Kantor	Jumlah Bidang	Jumlah Sub Bidang per-Bidang	Jumlah Seksi
1. Badan Pengawas Kota (Bawasko)	5	2-4	-
2. Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda)	5	3-4	-
3. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda)	3	4	-
4. Badan Kepegawaian Daerah (BKD)	3	3-4	-
5. Kantor Kesatuan Polisi Pamong Praja (Pol. PP)	-	-	3

Keterangan: - Setiap Badan dipimpin seorang Kepala Badan. Khususnya Bawasko dibantu Wakil Kepala Badan. Sekretariat yang membawahi 3-4 Sub Bagian, serta Kelompok Jabatan Fungsional.
 - Kantor Pol. PP dipimpin seorang Kepala Kantor dilengkapi Sub Bagian Tata Usaha, serta Kelompok Jabatan Fungsional.

Sumber: Bagian Hukum dan Ortala Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Tabel Lampiran 3.2. Struktur Organisasi Dinas Pemkot Bandar Lampung

Nama Dinas	Jumlah Sub Dinas	Jumlah Seksi per Sub Dinas
1. Dinas Pertanian dan Peternakan	5	3-4
2. Dinas Perindustrian dan Perdagangan	5	4
3. Dinas Koperasi PKM dan Penanaman Modal	4	2-3
4. Dinas Tenaga Kerja	4	3
5. Dinas Pendidikan dan Perpustakaan	5	3-4
6. Dinas Kesehatan	5	4
7. Dinas Pertanahan	5	2-3
8. Dinas Bina Marga dan Pemukiman	3	3-4
9. Dinas Perhubungan	3	2-4
10. Dinas Tata Kota	4	4
11. Dinas Kependudukan	5	2-3
12. Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan	5	2-3
13. Dinas Perikanan dan Kelautan	4	3
14. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	3	2-3
15. Dinas Pendapatan Daerah	5	2-3
16. Dinas Kebersihan dan Keindahan Kota	5	2-4
17. Dinas Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat	5	3-4
18. Dinas Pasar	4	2-4

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

Sumber: Bagian Hukum dan Ortala Pemerintah Kota Bandar Lampung.

LAMPIRAN 4

Jenis retribusi daerah yang diberlakukan Pemprop Lampung pada TA 1999/ 2000 dan 2002

1999/2000		2002	
1.	Retribusi Pelayanan Kesehatan	1.	Retribusi Pelayanan Kesehatan
2.	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	2.	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
3.	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	3.	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga
4.	Retribusi Penjualan Hasil Produksi Daerah	4.	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
5.	Retribusi Izin Trayek	5.	Retribusi Izin Trayek
		6.	Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
		7.	Retribusi Pengujian Kapal Perikanan
		8.	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
		9.	Retribusi Pasar Grosir/Pertokoan
		10.	Retribusi Tempat Penginapan Pesanggrahan/ Villa
		11.	Retribusi Tempat Pendaratan Ikan
		12.	Retribusi Penyebrangan di Atas Air
		13.	Retribusi Pengolahan Limbah Cair
		14.	Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
		15.	Retribusi Izin Komoditi Keluar Propinsi Lampung
		16.	Retribusi Izin Penyimpanan/Penimbunan Semen dan Batubara serta Mineral Lainnya
		17.	Retribusi Pungutan terhadap Pengambilan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK)
		18.	Retribusi Pengangkutan Bahan Galian Batubatra, Bahan Baku Semen, dan Barang-barang Potensial Lainnya
		19.	Retribusi Pelayanan Karantina Hewan dan Tumbuhan antar Area
		20.	Retribusi Izin Dispensasi Jalan/Muatan Lebih

Sumber: APBD Propinsi Lampung, TA 1999/2000 dan 2002.

LAMPIRAN 5

Alokasi belanja APBD Propinsi Lampung, 1999/2000 - 2002 (Rp Juta)

Jenis Pengeluaran	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Anggaran
	1999/2000	2000 ¹⁾	2001	2002
A. Belanja rutin	103.195,33	152.475,70	234.388,46	311.182,04
1. Belanja pegawai	43.776,85	58.942,54	127.788,91	141.551,42
2. Belanja barang	30.738,44	42.475,21	45.039,61	53.967,32
3. Belanja pemeliharaan	3.817,58	4.797,88	6.187,07	8.224,91
4. Belanja perjalanan	2.723,61	4.504,72	5.150,66	6.077,13
5. Belanja lain-lain	9.029,57	20.399,26	30.536,46	29.247,44
6. Usaha-usaha Daerah	-	1.785,48	682,08	2.300,00
7. Angsuran pinjaman/hutang dan bunga	17,08	760,07	766,98	354,14
8. Ganjaran subsidi dan sumbangan/bantuan	1.930,24	2.533,33	771,69	42.039,20
9. Pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain	10.254,25	16.067,87	16.259,21	18.340,50
10. Pengeluaran tak terangka	907,70	209,33	1.205,79	9.079,98
B. Belanja pembangunan murni	104.401,84	153.612,22	122.400,04	157.125,43
1. Sektor Industri	1.151,32	893,64	869,11	1.343,60
2. Sektor Pertanian dan Kehutanan	10.257,58	13.586,93	7.833,66	6.300,53
3. Sektor Sumbaer Daya Air dan Irigasi	8.681,25	11.445,47	15.003,20	17.801,71
4. Sektor Tenaga Kerja	204,98	233,99	816,46	634,65
5. Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah, Koperasi	1.348,83	1.469,26	619,79	9.761,39
6. Sektor Transportasi	40.815,03	43.717,26	36.818,83	36.393,45
7. Sektor Pertambangan dan Energi	175,00	369,61	813,04	807,00
8. Sektor Pariwisata Pos dan Telekomunikasi	590,46	933,37	596,52	686,90
9. Sektor Pembangunan Daerah dan Permukiman	1.194,76	3.560,77	2.799,00	3.465,50
10. Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	3.946,35	5.975,01	2.094,84	3.916,10
11. Sektor Pendidikan dan Kebudayaan, Bahasa, Kepercayaan thd Tuhan YME, Pemuda & Olah Raga	6.561,04	10.918,57	11.194,84	22.359,99
12. Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera		20,38	217,88	60,00
13. Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial dan Peranan Wanita, Anak dan Remaja	6.007,57	24.953,81	17.076,52	22.729,90
14. Sektor Perumahan dan Permukiman	1.849,28	1.216,86	-	250,00
15. Sektor Agama	711,30	1.471,66	1.381,24	3.702,75
16. Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	2.358,29	2.671,70	1.424,77	1.605,00
17. Sektor Hukum	19,93	221,09	614,13	425,00
18. Sektor Aparat Pemerintah dan Pengawas	14.573,87	24.735,21	19.665,89	21.856,95
19. Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi & Media Masa	249,79	259,12	580,34	2.440,00
20. Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	495,23	501,52	558,39	585,00
21. Sektor Subsidi Pembangunan Kepada Daerah Bawahan	3.210,00	4.457,00	1.421,62	-
Total Belanja	207.597,17	306.087,92	356.788,50	468.307,47

Keterangan: ¹⁾TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber: APBD Propinsi Lampung, TA 1999/2000-2002.

LAMPIRAN 6

Alokasi belanja APBD Kota Bandar Lampung, 1999/2000 - 2002 (Rp Juta)

	Jenis Pengeluaran	Realisasi	Realisasi	Realisasi	Anggaran
		1999/2000	2000 ¹⁾	2001	2002
A.	Belanja rutin	71.043,56	89.597,81	178.501,41	238.046,62
1.	Belanja pegawai	55.458,35	69.192,10	149.495,09	177.016,49
2.	Belanja barang	8.477,67	11.277,33	13.787,91	18.232,94
3.	Belanja pemeliharaan	2.033,70	2.400,17	3.185,48	4.188,09
4.	Belanja perjalanan	345,23	556,85	1.037,80	1.292,00
5.	Belanja lain-lain	2.370,17	3.323,52	5.878,62	12.558,42
6.	Angsuran pinjaman/hutang dan bunga	-	-	803,71	17.602,93
7.	Ganjaran subsidi dan sumbangan/bantuan	319,56	413,33	616,99	873,00
8.	Pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain	1.517,42	2.120,49	3.344,36	6.030,36
9.	Pengeluaran tak tersangka	521,44	314,03	351,44	252,38
B.	Belanja pembangunan murni	23.347,40	45.229,55	40.604,55	41.207,27
1.	Sektor Industri	436,09	66,67	51,80	200,00
2.	Sektor Pertanian dan Kehutanan	605,91	798,02	287,89	259,50
3.	Sektor Sumbaer Daya Air dan Irigasi	-	-	-	-
4.	Sektor Tenaga Kerja	50,00	231,26	-	135,00
5.	Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah, Koperasi	1.461,12	1.523,85	1.076,99	910,00
6.	Sektor Transportasi	6.015,47	10.356,45	9.190,12	4.389,09
7.	Sektor Pertambangan dan Energi	-	-	26,35	-
8.	Sektor Pariwisata Pos dan Telekomunikasi	26,47	191,12	30,14	2.147,00
9.	Sektor Pembanguann Daerah dan Permukiman	2.559,57	6.922,76	8.850,03	11.431,12
10.	Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	614,79	89,04	989,43	1.988,00
11.	Sektor Pendidikan dan Kebudayaan, Bahasa, Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Pemuda dan Olah Raga	3.208,28	6.216,50	1.334,69	1.776,85
12.	Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	384,99	1.003,04	1.564,38	1.175,85
13.	Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial dan Peranan Wanita, Anak dan Remaja	492,45	321,49	2.511,87	2.880,00
14.	Sektor Perumahan dan Permukiman	3.273,72	9.713,59	7.548,76	4.417,31
15.	Sektor Agama	315,20	905,79	570,29	685,00
16.	Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	1.072,20	2.820,62	1.523,64	2.076,00
17.	Sektor Hukum	149,51	129,33	30,00	195,00
18.	Sektor Aparat Pemerintah dan Pengawas	2.032,19	3.716,34	4.789,90	5.836,55
19.	Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi, dan Media Massa	39,69	133,29	192,36	550,00
20.	Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	584,96	90,39	35,90	155,00
21.	Sektor Subsidi Pembangunan Kepada Daerah Bawahan	24,82	-	-	-
	Total Belanja	94.390,96	134.827,36	219.105,97	279.253,89

Keterangan: ¹⁾TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber: APBD Kota Bandar Lampung, TA 1999/2000-2002.

LAMPIRAN 7

Alokasi belanja sektor pendidikan Propinsi Lampung, 1999/2000-2002 (Rp juta)

Uraian	1999/2000	2000 ¹⁾	2001	2002
Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan thdp Tuhan YME, Pemuda dan Olah Raga	6.561,0	10.918,6	11.194,8	22.360,0
SUB SEKTOR PENDIDIKAN	5.422,8	9.062,7	9.640,5	18.469,1
Program Pembinaan Pendidikan Dasar	3.208,6	5.362,5	9.541,5	18.469,1
Proyek Pengadaan Alat Peraga Pelajaran di Sekolah Dasar (Dana Umum/DU)	203,3	976,6	-	-
Proyek Pendataan Pendidikan Dasar	29,7	-	-	-
Proyek Pengadaan Sarana Pendidikan Dasar (Dana Khusus Pendidikan Dasar /DK Dikdas)	1.545,4	-	-	-
Proyek Pembinaan Pendidikan (GNOTA)	-	-	-	70,0
Proyek Pengadaan Buku Pelajaran Sekolah Dasar (DK Dikdas)	1.430,1	2.586,4	1.831,7	6.304,0
Proyek Pengadaan Buku Bacaan (DU Dikdas)	-	1.799,5	1.343,9	-
Proyek Peningkatan Pendidikan Dasar dalam Era Otda dan Pelatihan Guru (Dana Bagi Hasil Minyak/DBHM)	-	-	139,7	6.462,8
Proyek Revitalisasi Pendidikan Wajib Belajar Dikdas 9 Tahun di Pedesaan	-	-	3.456,8	-
Proyek Pelatihan dan Penyertaan DII (DBHM)	-	-	1.291,2	-
Proyek Pembinaan Pendidikan Propinsi Lampung (DBHM)	-	-	43,0	-
Proyek Bantuan Sarana Sekolah SD/SMP/SMU Swasta (DBHM)	-	-	999,5	5.632,3
Proyek Pengembangan Lab. Bahasa Lampung di Unila dan Pelatihan/Penataan Guru Bahasa Lampung (DBHM)	-	-	435,9	-
Program Pembinaan Pendidikan Menengah	-	-	-	-
Program Pembinaan Pendidikan Tinggi	115,0	-	99,0	-
Proyek Bantuan Persiapan Pendirian Fakultas Kedokteran Unila dan Inventarisasi Pembuatan Kamus Bahasa Lampung (DU)	115,0	-	-	-
Proyek Pengadaan Mebel dan Pemeliharaan Asrama Mahasiswa Lampung di Jakarta dan Yogyakarta	-	-	99,0	-
Program Pembinaan Tenaga Kependidikan dan Kebudayaan	2.099,2	3.700,2	-	-
Proyek Bimbingan Pengetahuan & Keterampilan Kepala/Guru SD (DU)	173,9	285,5	-	-
Proyek Pelatihan dan Penyetaraan Guru SD D-II (DK Dikdas)	1.774,1	2.051,0	-	-
Proyek Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) SD (DK)	-	37,9	-	-
Proyek Penempatan Guru SD Terpencil (DK Dikdas)	151,3	506,6	-	-
Proyek Pembinaan Perpustakaan (DK Dikdas)	-	463,7	-	-
Proyek Pelatihan Guru (DK Dikdas)	-	355,6	-	-

Keterangan: ¹⁾TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber: APBD Propinsi Lampung TA 1999/2000-2002.

LAMPIRAN 8

Alokasi belanja sektor pendidikan Kota Bandar Lampung, 1999/2000-2002 (Rp juta)

Uraian	1999/00	2000 ¹⁾	2001	2002
Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Pemuda & OlahRaga	6.848,1	6.216,5	1.334,7	1.776,9
SUB SEKTOR PENDIDIKAN	3.193,3	6.151,0	1.344,7	1.776,9
Program Pembinaan Pendidikan Dasar	3.193,3	6.151,0	1.344,7	814,9
Proyek Pengadaan Meubelair SD (DU/DAU)	57,6	-	631,0	-
Proyek Bantuan Beasiswa (PAD)	-	-	-	80,0
Proyek Penanggulangan Pekerja Anak (DU)	35,5	41,3	-	-
Proyek Bantuan Ujian Akhir SD/MI (PAD)	-	-	-	70,1
Proyek Pengembangan Sarana dan Prasarana	29,9	-	-	-
Serta Buku Perpustakaan Umum (DU)	-	-	-	-
Proyek Pembangunan dan Revitalisasi/Rehab SD/MI (Dana Khusus/DAU)	3.070,3	6.109,6	665,6	664,8
Proyek PORSENIDA Tingkat Kota Bandar Lampung (DAU)	-	-	48,0	-
Program Pembinaan Pendidikan Menengah	-	-	-	688,0
Proyek Pembangunan Ruang Kelas Baru SLTP (PAD)	-	-	-	235,0
Proyek Rehabilitasi SLTP 17 dan SMU 13 (PAD)	-	-	-	168,0
Proyek Pengadaan Bangku, Meja SD/MI, SLTP/ MTS, & SMU/SMK Negeri/Swasta	-	-	-	285,0
Program Pembinaan Pendidikan Tinggi	-	-	-	-
Program Pembinaan Pendidikan	-	-	-	274,0
Tenaga Kependidikan dan Kebudayaan	-	-	-	-

Keterangan: ¹⁾TA 2000 sudah disetarakan menjadi satu tahun kalender.

Sumber: APBD Kota Bandar Lampung TA 1999/2000-2002.