



*Laporan Lapangan*

# Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur

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](http://www.smeru.or.id) atau e-mail: [otda@yahoo.com](mailto:otda@yahoo.com)

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

Januari 2002

# TIM STUDI

Syaikhu Usman

M. Sulton Mawardi

Nina Toyamah

Ilyas Saad

M. Fadil Hasan

John Maxwell

Tony Umbu Sunga (Peneliti Regional)

## RINGKASAN

Kabupaten Sumba Timur, Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), mewakili kabupaten yang mempunyai tingkat produk domestik regional bruto (PDRB) rendah bawah yang dikunjungi Tim SMERU dalam rangka mengkaji pelaksanaan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999. Tim SMERU melakukan kunjungan lapangan ke daerah ini pada 12 – 19 September 2001. Daerah ini merupakan salah satu dari sembilan sampel yang tersebar di seluruh Indonesia.

Pada pertengahan Januari 2001, saat awal kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dilaksanakan, pemerintah propinsi, kabupaten, dan kota se wilayah NTT menandatangani sebuah naskah resmi yang disebut “Kesepakatan Etis”. Kesepakatan ini dibuat untuk menghindari benturan kepentingan antara pemerintah propinsi dan, atau antar, pemerintah kabupaten dan kota. Kesepakatan ini memuat keinginan bersama untuk melaksanakan otonomi daerah yang tetap dalam kerangka negara kesatuan. Inisiatif ini dinilai oleh banyak pihak sebagai suatu langkah tepat dan baik.

Setelah UU No. 22, 1999 dilaksanakan, ternyata kelancaran hubungan antara propinsi dan kabupaten/kota dirasakan menurun. Beberapa indikasinya antara lain: 1) permintaan laporan oleh pejabat propinsi tidak selalu dipenuhi oleh pejabat kabupaten dan kota; 2) banyak undangan rapat di tingkat propinsi hanya dihadiri oleh bawahan pejabat kabupaten dan kota; 3) pejabat kabupaten dan kota berpendapat bahwa, propinsi boleh membuat peraturan, tetapi keputusan ada di tangan kabupaten dan kota; 4) kepala dinas/biro propinsi tidak dapat mengirim surat langsung kepada kepala dinas/bagian yang sejenis di kabupaten dan kota karena yang terakhir ini merasa tidak lagi menjadi bawahan propinsi, surat-surat harus ditujukan kepada bupati dan walikota. Persoalan menjadi lebih rumit karena surat kepada bupati dan walikota harus ditandatangani oleh gubernur atau paling tidak sekretaris daerah propinsi; dan 5) Inspektorat Wilayah Propinsi tidak dapat lagi dengan mudah melakukan pemeriksaan ke kabupaten dan kota, karena tugas tersebut dianggap sudah menjadi wewenang bupati dan walikota.

Namun, kurang harmonisnya hubungan antara propinsi dan kabupaten/kota diduga hanya akan berlangsung sementara. Dua hal berikut merupakan indikasi ke arah itu. Pertama, empat kabupaten di NTT telah menyatakan akan menyerahkan beberapa bidang atau urusan yang menjadi kewenangannya ke propinsi atau pusat. Penyerahan ini umumnya disebabkan keterbatasan dana. Kedua, beberapa pejabat kabupaten, termasuk Bupati Sumba Timur, mengusulkan agar lebih banyak pasal-pasal UU yang penjabarannya tidak diatur dengan peraturan pemerintah (PP), tetapi cukup dijabarkan dengan peraturan daerah (perda) propinsi saja.

Berdasarkan data yang ada di propinsi, setiap kabupaten dan kota di Propinsi NTT sudah merumuskan kewenangannya masing-masing dalam bentuk “bidang” dan “rincian.” Jumlah bidang dan rincian masing-masing kabupaten/kota berbeda. Dari 14 kabupaten dan kota di NTT terdapat empat kabupaten yang menyerahkan beberapa kewenangannya kepada pemerintah propinsi/pusat, sembilan kabupaten

menyatakan belum dapat melaksanakan beberapa kewenangannya (tetapi tidak secara tegas menyerahkannya ke propinsi/pusat), dan enam kabupaten/kota yang mengerjakannya dengan propinsi atau kabupaten dan kota lain. Kabupaten Sumba Timur adalah salah satu dari dua kabupaten di NTT yang akan melaksanakan semua kewenangannya.

Penataan kelembagaan pemerintah propinsi belum sepenuhnya selesai. Salah satu hambatannya adalah masih menunggu kejelasan mengenai pelaksanaan kewenangan oleh setiap kabupaten dan kota. Selain itu, beberapa unit pelaksana teknis (UPT) masih dalam proses peralihan status, bahkan ada yang statusnya di bawah propinsi, tetapi DAU-nya disalurkan ke kabupaten. DPRD menilai struktur Sekretariat Daerah (Setda) masih terlalu besar. Hal ini terjadi karena penyusunan organisasi tidak hanya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, tetapi lebih pada mempertimbangkan jumlah pejabat/pegawai yang ada.

Kabupaten Sumba Timur telah menyelesaikan penataan kelembagaannya, dalam proses penataan ini pertimbangan atas struktur organisasi yang sudah ada terlihat sangat kuat sehingga struktur kelembagaan baru tidak terlalu berubah dibanding struktur sebelumnya. Namun salah satu persoalan yang dihadapi adalah masalah pengisian posisi jabatan. Di beberapa kabupaten termasuk Kabupaten Sumba Timur beberapa posisi terpaksa diisi oleh pejabat yang tidak memenuhi persyaratan secara kepangkatan. Gejala ini cukup berbahaya, karena pangkat tidak berarti “kemampuan kerja”. Padahal kebijakan desentralisasi dimaksudkan untuk memperbaiki pelayanan kepada publik.

Sebagai daerah yang potensi ekonominya terbatas, sumber penerimaan yang berasal dari daerah sendiri, baik tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten dan kota, sangat rendah. Meskipun tidak bersifat permanen, ketergantungan NTT terhadap dana pusat akan berjangka panjang. Situasi ini lebih dipersulit oleh: 1) wilayah NTT sering mengalami bencana alam; dan 2) pantainya terbuka dan karena pengamanannya minimal maka rawan penyelundupan.

Jenis pajak dan retribusi daerah yang potensial di NTT tergolong sedikit. Untuk itu pemerintah daerah berusaha mencari sumber penerimaan dari non pajak dan retribusi, yaitu berupa Sumbangan Pihak Ketiga (SPK). Pemerintah propinsi mengatur SPK melalui Surat Keputusan (SK) Gubernur yang menunjuk sepuluh instansinya untuk memungut SPK melalui 27 jenis pelayanan pemerintah. SPK memang dapat menjadi sumber penerimaan yang cukup besar, tetapi karena aktivitas ekonomi propinsi ini masih tergolong rendah, khususnya kegiatan investasi, maka SPK tidak memberi hasil yang diharapkan. Dalam jangka menengah jenis pungutan ini bahkan dapat menjadi penghambat perekonomian daerah. Hambatan perkembangan perekonomian oleh SPK akan menjadi lebih berat kalau kabupaten dan kota juga mulai memungut SPK.

Kebijakan otonomi telah mengubah alokasi anggaran daerah dalam bentuk meningkatnya belanja rutin menjadi dua kali lipat, baik proporsi (dibanding anggaran pembangunan) maupun angka nominalnya. Kenaikan ini terjadi karena adanya alih

status pegawai pusat menjadi pegawai daerah dan relokasi pegawai asal Timor Timur<sup>1</sup>. Sekarang pegawai Propinsi NTT berjumlah hampir 20.000 dari sebelumnya sekitar 4.000 orang. Jumlah ini masih ditambah lebih dari 3.500 pegawai asal Timor Timur. Akibatnya, alokasi anggaran pembangunan berkurang separuh dibanding anggaran tahun lalu. Akibat lebih lanjut, dana untuk pelayanan kebutuhan dasar bagi masyarakat, seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan, menurun tajam.

Arah kebijaksanaan publik Propinsi NTT belum memiliki pola dan kecenderungan yang jelas. Keadaan tersebut disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, terjadi perubahan kebijakan yang mendadak dalam pelimpahan sejumlah besar kewenangan dari pusat ke kabupaten/kota, sehingga daerah belum sempat mempersiapkan kebijakan pelaksanaan kewenangan barunya secara terperinci. Kedua, adanya perubahan yang cukup mendasar dalam hubungan eksekutif dan legislatif sebagai hasil gerakan reformasi. Sekarang anggota DPRD merasa memiliki “kekuasaan” lebih besar yang mereka perlihatkan melalui campur tangan dalam berbagai urusan dan wewenang eksekutif. Ketiga, tidak atau belum jelasnya proses dan mekanisme penjangkaran aspirasi masyarakat, terutama oleh DPRD. Keempat, di pihak lain proses perumusan kebijakan publik yang dijalankan oleh kalangan eksekutif berjalan tidak transparan dan tidak disosialisasikan kepada masyarakat.

Sementara itu, di Kabupaten Sumba Timur terdapat nuansa yang cukup berbeda dalam proses perumusan kebijakan publik. Hal ini disebabkan sejak dua tahun lalu Kabupaten Sumba Timur mendapat bantuan teknis dari *Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit* (GTZ) dari Jerman. GTZ membantu program pemberdayaan masyarakat dan juga membantu pemerintah daerah meningkatkan kapasitas daerah melalui pelatihan dan pengkajian kebijakan yang partisipatif. Dengan adanya bantuan teknis ini maka sejak 2001 proses perencanaan kebijakan dan program pembangunan secara nyata mulai muncul dari bawah melalui dialog yang demokratis. Adanya suasana baru dalam proses perumusan kebijakan publik ini dirasakan dan dinilai positif oleh kalangan lembaga swadaya masyarakat (LSM).

---

<sup>1</sup> Propinsi NTT berbatasan langsung dengan eks Propinsi Timor-Timur. Dengan lepasnya Propinsi Timor-Timur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, tahun 1999, maka pegawai negeri yang ada di Propinsi dan di Kabupaten/kota di Timor-Timur dipindahkan ke propinsi/kabupaten lain, termasuk ke Propinsi dan Kabupaten di NTT.

# DAFTAR ISI

Bab	Halaman
TIM STUDI	i
RINGKASAN	ii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR SINGKATAN	vii
I. PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Metode Kajian	2
3. Tujuan Studi	3
4. Gambaran Umum Daerah Penelitian	4
II. PENATAAN KEWENANGAN, KELEMBAGAAN, DAN KEPEGAWAIAN DAERAH	7
1. Pengantar	7
2. Kewenangan dan Organisasi Pemerintah Daerah	8
• Pemerintah Propinsi NTT	8
• Pemerintah Kabupaten Sumba Timur	11
3. Administrasi Kepegawaian	15
• Pemerintah Propinsi NTT	15
• Pemerintah Kabupaten Sumba Timur	18
III. ANALISIS KEUANGAN DAERAH	21
1. Pemerintah Propinsi NTT	21
2. Pemerintah Kabupaten Sumba Timur	28
IV. KEBIJAKAN DAN PELAYANAN PUBLIK	36
1. Kondisi Lembaga Perwakilan	36
2. Arah Kebijakan Publik	41
3. Pelaksanaan Pelayanan Publik	44
V. KESIMPULAN	51
DAFTAR BACAAN	52

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>	<b>Halaman</b>
1. Kabupaten dan kota sampel studi otonomi daerah	2
2. Luas wilayah, penduduk, dan administrasi pemerintahan	5
3. Jumlah Kewenangan yang telah dan belum dilaksanakan oleh setiap kabupaten/kota di Propinsi NTT	9
4. Jumlah lembaga teknis pemerintah propinsi dan kabupaten/kota di NTT setelah otonomi daerah	15
5. Jumlah PNS di Kabupaten Sumba Timur sebelum dan setelah otonomi daerah	18
6. Sumber APBD Pemerintah Propinsi NTT, TA 1999/2000 – 2001 (Juta Rupiah)	22
7. Sumber PAD Pemerintah Propinsi NTT TA 1999/2000 – 2001 (Juta Rupiah)	24
8. Jenis penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Pemprop NTT	25
9. Pengeluaran APBD Pemerintah Propinsi NTT, TA 1999/2000 – 2001 (Juta Rupiah)	27
10. Struktur penerimaan APBD Kabupaten Sumba Timur, TA 1999/2000 – 2001 (Juta Rupiah)	29
11. Penerimaan PAD Kabupaten Sumba Timur, TA 1999/2000, 2000, dan 2001 (Juta Rupiah)	33
12. Pengeluaran APBD Kabupaten Sumba Timur, TA 1999/2000 – 2001 (Juta Rupiah)	35

## DAFTAR SINGKATAN

ABT	Air Bawah Tanah
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APT	Air Permukaan Tanah
Asda	Asisten Sekretaris Daerah
ASSR	<i>Agriculture Sector Strategy Review</i>
Baperjakat	Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan
Bappeda	Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
BBM	Bahan Bakar Minyak
BBN-KB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BPD	Bank Pembangunan Daerah
BPD	Badan Perwakilan Desa
BPKP	Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPS	Badan Pusat Statistik
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CPIS	<i>Centre for Policy and Implementation Studies</i>
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Dikbud	Pendidikan dan Kebudayaan
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
DKI	Daerah Khusus Ibukota
DPD	Dana Pembangunan Daerah
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Golkar	Golongan Karya
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
HAM	Hak Asasi Manusia
HDI	<i>Human Development Index</i>
IPKI	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
Inpres	Instruksi Presiden

Itwilprop	Inspektorat Wilayah Propinsi
Kadinda	Kamar Dagang dan Industri Daerah
Kandepsos	Kantor Departemen Sosial
Kandepdikbud	Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
Kandepperindak	Kantor Departemen Perindustrian dan Perdagangan
Keppres	Keputusan Presiden
KK	Kartu Keluarga
KNPI	Komite Nasional Pemuda Indonesia
KTP	Kartu Tanda Penduduk
LoI	<i>Letter of Indent</i>
LAN	Lembaga Administrasi Negara
Mendagri	Menteri Dalam Negeri
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
Otda	Otonomi Daerah
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
Pemda	Pemerintah Daerah
Pemkab	Pemerintah Kabupaten
Pemprop	Pemerintah Propinsi
PEPEHANI	Persatuan Pedagang Hewan Indonesia
Perda	Peraturan Daerah
PERSEPSI	Pemantauan Reformasi Struktur Ekonomi dan Program Deregulasi Daerah
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
P dan K	Pendidikan dan Kebudayaan
PDKB	Partai Demokrasi Kasih Bangsa
PLB	Pendidikan Luar Biasa
PLS	Pendidikan Luar Sekolah
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PP	Peraturan Pemerintah
PTT	Pegawai Tidak Tetap

PU	Pekerjaan Umum
P3D	Personil, Peralatan, Pembiayaan, dan Dokumen
Rakor	Rapat Koordinasi
RAPBD	Rencana Anggaran Pendapatan dan Pembalajaan Daerah
Raperda	Rancangan Peraturan Daerah
Rp	Rupiah
SD	Sekolah Dasar
SDA	Sumber Daya Alam
SDM	Sumber Daya Manusia
SDO	Sumbangan Daerah Otonom
Sekda	Sekretaris Daerah
SIP	Suart Ijin Pemborong
SK	Surat Keputusan
SLTA	Sekolah Menengah Tingkat Atas
SLTP	Sekolah Menengah Tingkat Pertama
SMU	Sekolah Menengah Umum
SPK	Sumbangan Pihak Ketiga
Subdin	Sub Dinas
TA	Tahun Anggaran
TDR	Tanda Daftar Rekanan
TK	Taman Kanak-kanak
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UPT	Unit Pelaksanaan Teknis
UPTD	Unit Pelaksanaan Teknis Daerah
UU	Undang-undang
ZEEI	Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

# I. PENDAHULUAN

## 1. LATAR BELAKANG

Dalam era Orde Baru berkembang dua ciri pemerintahan, yaitu sistem sentralistik dan otokratik yang satu sama lain saling memperkuat. Pada dasarnya kedua sistem itu tidak disukai oleh masyarakat. Oleh karena itu, pada 1998 lahir gerakan reformasi yang berusaha mengubah sistem pemerintahan otokratik ke pemerintahan yang lebih demokratis. Usaha ini berhasil dengan cepat melalui jatuhnya Presiden Suharto. Namun usaha untuk mengubah sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi agaknya memerlukan langkah terencana dalam kurun waktu yang panjang.

Kelahiran UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan langkah baru untuk membenahi penyelenggaraan pemerintahan. Kedua UU itu diharapkan dengan cepat dapat mengatur pelaksanaan desentralisasi dan otonomi yang lebih luas bagi daerah. Namun, banyak pengamat menilai bahwa UU tersebut dibuat dengan "tergesa-gesa," karena itu pelaksanaannya menghadapi banyak hambatan.

Kendala yang dihadapi bukan hanya menyangkut perangkat peraturan perundangan yang lemah, tetapi juga karena sikap mental *top-down* yang masih melekat di lingkungan pejabat, baik pusat maupun daerah, dalam mengatur berbagai aspek kewenangan pemerintahan. Selama ini aparat pemerintah lebih banyak berperilaku memerintah daripada melayani publik. Birokrasi pemerintahan menjadi alat untuk mengontrol rakyat agar sikap kritis terhadap pemerintah tidak berkembang menjadi oposisi. Oleh karena itu, banyak pihak meragukan keberhasilan peningkatan pelayanan publik melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Keraguan ini timbul karena jabatan birokrasi pemerintahan sekarang kebanyakan masih dipegang oleh mereka yang pada era orde baru juga adalah pelaksana pemerintahan sentralistik dan otokratik.

Namun demikian, meskipun ada banyak argumen bernada pesimis terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, tuntutan daerah untuk melaksanakan desentralisasi dan memiliki otonomi luas secepatnya makin hari makin menguat. Alasannya, penyelenggaraan pemerintahan di negara dengan wilayah luas dan penduduk besar, seperti Indonesia, sangat sulit dilakukan dengan pendekatan sentralistik. Di satu sisi, sentralisasi cenderung memberi kewenangan yang terlalu besar terhadap pejabat pusat, di sisi lain, lingkup pengawasan jalannya pemerintahan di daerah lemah. Kedua hal itu, agaknya telah menjadi penyebab suburnya korupsi, kolusi, dan nepotisme di Indonesia selama ini. Sementara itu, penangguhan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dikhawatirkan akan mendorong pengelolaan pemerintahan di Indonesia kembali ke sifat sentralistik dan otokratik.

## 2. METODE KAJIAN

Studi ini merupakan lanjutan dari kegiatan kajian Lembaga Penelitian SMERU pada tahun 2000 mengenai persiapan desentralisasi dan otonomi daerah. Pada tahun lalu Tim SMERU telah melakukan kunjungan lapangan ke sembilan propinsi dari 12 propinsi yang direncanakan (lihat Tabel 1). Pada 2001 ini Tim SMERU merencanakan akan mengunjungi daerah penelitian sebagaimana tercantum pada Tabel 1 guna melihat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Pertimbangan utama pemilihan 12 propinsi sebagai lokasi studi ini adalah representasi ketersebarannya, yaitu di wilayah-wilayah Bagian Timur Indonesia, Jawa, dan Bagian Barat Indonesia dan tingkat produk domestik regional bruto (PDRB)/kapita.

**Tabel 1. Kabupaten dan Kota sampel Studi Otonomi Daerah**

Kabupaten/Kota	Propinsi	Pulau	Kategori (PDRB/kapita)
<u>Kabupaten:</u>			
1. Kabupaten Kudus	Jawa Tengah	Jawa	Tinggi atas
2. Kabupaten Jayawijaya	Papua	Irian	Tinggi tengah
3. Kabupaten Minahasa	Sulawesi Utara	Sulawesi	Tinggi bawah
4. Kabupaten Sanggau	Kalimantan Barat	Kalimantan	Sedang atas
5. Kabupaten Solok	Sumatera Barat	Sumatera	Sedang tengah
6. Kabupaten Donggala	Sulawesi Tengah	Sulawesi	Sedang bawah
7. Kabupaten Magetan	Jawa Timur	Jawa	Rendah atas
8. Kabupaten Lombok Barat	Nusa Tenggara Barat	Nusa Tenggara	Rendah tengah
9. Kabupaten Ngada*	Nusa Tenggara Timur	Nusa Tenggara	Rendah bawah
<u>Kota:</u>			
1. Kota Sukabumi	Jawa Barat	Jawa	Tinggi
2. Kota Banjarmasin	Kalimantan Selatan	Kalimantan	Sedang
3. Kota Binjai**	Sumatera Utara	Sumatera	Rendah

Keterangan: Cetak miring adalah daerah sampel yang dikunjungi pada tahun 2000.

\* = Diganti dengan Kabupaten Sumba Timur, karena alasan teknis transportasi.

\*\* = Diganti dengan tiga kabupaten, yaitu Karo, Simalungun, dan Deli Serdang.

Desentralisasi dan otonomi daerah mengandung permasalahan yang luas dan mempengaruhi semua sektor pelayanan pemerintah. Oleh karena itu, Tim SMERU perlu membatasi area permasalahan yang akan dikaji, dengan menentukan hanya dua sektor saja yang akan ditelusuri secara intensif di setiap daerah sampel. Sektor yang dipilih adalah sektor yang sifat pelayanannya menyentuh kepentingan rakyat banyak dan berbagai lapisan masyarakat, misalnya kesehatan, pendidikan, dan pertanian. Penetapan sektor pelayanan untuk setiap daerah dipilih berdasarkan besar dan rumitnya permasalahan yang dihadapi daerah pada sektor tersebut atau berdasarkan keberhasilan daerah tersebut dalam mengembangkan sektor tertentu.

Laporan ini ditulis berdasarkan kerja lapangan Tim Desentralisasi dan Otonomi Daerah SMERU yang dilaksanakan pada 12 - 19 September 2001 di Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Karena alasan teknis transportasi, tim mengubah lokasi penelitian, dari yang semula di Kabupaten Ngada menjadi di Kabupaten Sumba Timur.

Pilihan ke Kabupaten Sumba Timur diambil untuk lebih memungkinkan tim melakukan kunjungan dalam waktu yang relatif terbatas. Pengamatan tim di Propinsi NTT difokuskan pada sektor peternakan dan kesehatan.

Informasi lapangan dikumpulkan dari para pejabat di lingkungan Kantor Gubernur dan Kantor Bupati yang terdiri dari gubernur dan bupati atau stafnya; pimpinan berbagai biro dan bagian, seperti biro dan bagian hukum; organisasi; tata pemerintahan; keuangan; dan perekonomian. Selain itu tim juga mengunjungi pimpinan instansi otonom tingkat propinsi dan kabupaten yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Bappeda, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Peternakan, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan Dinas Pendapatan Daerah. Untuk melengkapi informasi, tim juga mengunjungi instansi vertikal yang masih ada di daerah, yaitu Kantor Badan Pusat Statistik (BPS). Para pelaku dan pengamat ekonomi yang dikunjungi terdiri dari Pengurus Kamar Dagang dan Industri (Kadinda), Pengurus Persatuan Pedagang Hewan Indonesia (Pepehani), pedagang berbagai tingkat, peternak, redaktur dan wartawan koran di daerah, pengurus lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan staf pengajar perguruan tinggi.

### **3. TUJUAN STUDI**

1. Mengamati dan menganalisis langkah-langkah pelaksanaan yang dilakukan oleh daerah dalam rangka implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Pengamatan diutamakan pada tiga isu penting, yaitu: 1) reorganisasi kewenangan, struktur pemda, dan kepegawaian; 2) penerimaan dan belanja pemda; dan 3) akuntabilitas institusi perwakilan serta proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik;
2. Melakukan dokumentasi secara sistematis (kualitatif dan kuantitatif) kasus-kasus yang mengenai kaitan antara kebijakan daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan kinerja pemerintah dalam pelayanan publik; dan
3. Mengamati dan menganalisis kesiapan masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya dan mekanisme DPRD dalam menyerap aspirasi masyarakat, agar berdampak pada perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan atas pelayanan publik oleh institusi pemerintah.

Manfaat yang diharapkan dari proses dan hasil studi ini adalah:

1. Membantu meningkatkan efektifitas dan percepatan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam upaya mengurangi resiko pergolakan daerah yang dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa dan mengurangi kepercayaan investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia;
2. Menyediakan umpan balik yang cepat kepada pemerintah dan pihak-pihak yang berkompeten guna melakukan berbagai penyesuaian kebijakan dan tehnik pelaksanaannya;

3. Mendorong berkembangnya partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah; dan
4. Percepatan perubahan kondisi sosial ekonomi penduduk melalui perubahan sikap para pejabat pusat dan daerah dalam mengelola pelayanan kepada masyarakat.

#### **4. GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN**

Wilayah Propinsi NTT meliputi 566 pulau besar dan kecil dengan luas daratan 47,3 ribu km<sup>2</sup>. Jumlah penduduknya 3,9 juta jiwa (1999), tersebar di 42 pulau, sementara sebagian besar pulau lainnya (524 pulau kecil) belum bernama dan tidak berpenghuni. Jajaran pulau besar di NTT meliputi Flores, Sumba, Timor dan gugusan Kepulauan Alor, sehingga NTT dikenal pula dengan akronim Flobamora. Wilayah perairan lautnya mencapai 200 ribu km<sup>2</sup> atau lebih dari empat kali luas daratannya. Luas ini belum termasuk wilayah perairan zona ekonomi eksklusif Indonesia (ZEEI) dengan garis pantai sepanjang 5.700 km.

Topografi di semua pulau di NTT berbukit dan bergunung dengan dataran yang tersebar secara sporadis dan sempit dengan kemiringan lahannya rata-rata lebih dari 50%. Kedalaman tanah umumnya relatif tipis, antara lain karena faktor struktur batuan induk berupa koral dan tanah yang terbuka dengan vegetasi penutup yang minim, sehingga rentan terhadap erosi. Keadaan iklim umumnya kering, dengan musim kemarau panjang antara 8-9 bulan/tahun, sedangkan musim penghujan hanya 3-4 bulan. Dengan kondisi demikian, area dan produktivitas lahan pertanian, baik pada lahan basah maupun lahan kering, sangat terbatas.

Dengan luasnya padang penggembalaan yang menyediakan pakan ternak cukup banyak dan beragam, sangat mendukung pengembangan usaha peternakan di NTT. NTT merupakan salah satu pemasok ternak potong (sapi dan kerbau) untuk memenuhi konsumsi daging di tanah air, terutama Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dan Jawa Barat. Demikian pula potensi perairan laut di sekitar NTT dapat diandalkan sebagai sumber daya hayati berbagai species. Selain itu NTT juga memiliki potensi pertambangan, seperti minyak bumi, marmer, batu aji, dan lain-lain. Jika dilihat dari letak geografisnya, NTT berbatasan dengan Timor Leste dan relatif dekat dengan Australia dan negara-negara Pasifik Selatan lainnya. Dalam konteks perdagangan Asia Pasifik, kondisi tersebut dapat menjadi peluang besar. Namun sekarang garis pantai yang panjang ini dapat dikatakan masih terbuka tanpa pengawasan dan pengamanan yang memadai. Keadaan ini membuat daerah pantai NTT rawan penyelundupan.

Selain kondisi alam yang tidak subur, permasalahan pokok pembangunan di NTT adalah masih rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM). Berdasarkan indikator kemiskinan 1999, NTT merupakan propinsi kedua dengan persentase penduduk miskin terbesar setelah Papua. Rata-rata lama sekolah penduduk, umumnya kurang dari enam tahun, tergolong rendah dibandingkan dengan propinsi lainnya. Tingkat

kesejahteraan masyarakat NTT yang diukur berdasarkan *human development index* (HDI) menempati ranking ke-24 baik pada 1996 maupun 1999<sup>3</sup>. Dengan berbagai keterbatasan yang ada, sektor pertanian (perkebunan dan peternakan) tetap merupakan lapangan usaha yang menjadi tumpuan hidup sebagian besar masyarakat NTT, karena relatif tidak membutuhkan keterampilan dan keahlian khusus.

Masyarakat NTT sangat pluralis, memiliki keragaman bahasa, suku, agama, sistem nilai dan tradisi yang kaya dengan nilai-nilai estetika. Apabila tingkat toleransi yang tinggi tetap terpelihara sehingga interaksi sosial di antara masyarakat dapat tetap terjaga, hal ini akan merupakan potensi lain yang dapat dijadikan basis pengembangan sosial-ekonomi masyarakat. Namun sebaliknya apabila interaksi sosial tidak dilandasi toleransi tinggi, maka potensi tersebut akan menjadi sumber konflik yang dapat menggagalkan, bukan hanya tujuan pembangunan ekonomi, tetapi juga tujuan berbangsa. Akhir-akhir ini kehidupan sosial-ekonomi masyarakat NTT banyak dipengaruhi, untuk tidak mengatakan diganggu, oleh datangnya pengungsi asal Timor-Timur.

**Tabel 2. Luas wilayah, penduduk, dan administrasi pemerintahan di NTT, 1999**

Wilayah (Propinsi/Kabupaten)	Luas Wilayah (km <sup>2</sup> )	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk/km <sup>2</sup>	Jumlah Kabupaten/Kota	Jumlah Kecamatan	Jumlah Desa/Kelurahan
Propinsi NTT	47.349,9	3.929.039	83	13/1	124	2.516
--Kabupaten Sumba Timur	7.000,5	186.185	27	-/-	11	131
----Kecamatan Pandawai	621,5	18.470	30	-/-	-	9
-----Desa Mbatakapidu	48,2	1.658	34	-/-	-	-

Sumber: -Program Pembangunan Daerah Pemerintah Propinsi NTT, Tahun 2000-2004.  
-Sumba Timur Dalam Angka, 2000.

Secara administratif wilayah Propinsi NTT terbagi atas 13 kabupaten, 1 kota, 124 kecamatan, 2.207 desa dan 309 kelurahan. Kabupaten Sumba Timur adalah daerah di Propinsi NTT yang ditetapkan sebagai sampel dalam penelitian ini. Luas wilayahnya tercatat sekitar 7,0 ribu km<sup>2</sup> (14,8% dari luas wilayah Propinsi NTT) merupakan kabupaten terluas kedua setelah Kabupaten Kupang, yang terbagi atas 11 kecamatan dan 131 desa/kelurahan. Pada 2000, jumlah penduduknya tercatat 186.185 jiwa dengan kepadatan 27 jiwa/km<sup>2</sup>, merupakan Kabupaten yang mempunyai kepadatan penduduk paling jarang di NTT. Di Kabupaten Sumba Timur Tim SMERU juga mengunjungi Kecamatan Pandawai dan Desa Mbatakapidu, sebagai kecamatan dan desa sampel.

Dibandingkan dengan kabupaten lain di NTT, produksi beberapa jenis komoditi pertanian berupa tanaman pangan dan perkebunan di Kabupaten Sumba Timur tidak menonjol. Sebaliknya populasi ternak besar terutama kerbau dan kuda yang ada di kabupaten ini mencapai 22% dari total populasi kedua jenis ternak tersebut di NTT.

<sup>3</sup> Sumber: Indonesia Human Development Report 2001, "Toward a New Consensus Democracy and Human Development in Indonesia, BPS, Bappenas, UNDP, 2001.

Kabupaten ini memiliki lahan penggembalaan/padang rumput paling luas di NTT, yaitu 30% dari luas lahan kering yang ada di daerah Sumba Timur atau 30% dari luas padang penggembalaan di NTT.

Prasarana dan sarana perhubungan baik untuk kepentingan lokal, antar wilayah dan ke luar wilayah, dari segi jumlah, mutu, dan frekuensinya masih sangat terbatas, namun demikian telah cukup memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mengakses berbagai keperluannya. Peran perhubungan laut sangat strategis di wilayah NTT, seluruhnya ada 22 pelabuhan laut yang dilengkapi dermaga serta 12 pelabuhan tradisional yang secara rutin disinggahi berbagai macam sarana transportasi laut. Khusus di Sumba Timur terdapat Pelabuhan Waingapu. Sementara untuk sarana perhubungan udara, selain Bandara Kupang terdapat 13 bandara yang melayani penerbangan domestik, namun sebagian di antaranya relatif jarang didarati. Bandara Mau Hau di Waingapu, Ibukota Kabupaten Sumba Timur, merupakan salah satu bandara yang masih tetap melayani penumpang walaupun frekuensinya terbatas, karena angkutan darat dan laut sudah semakin lancar.

Ketersediaan prasarana pelayanan pendidikan di NTT terkendala oleh ketersebaran tempat tinggal penduduk dan masih banyaknya daerah yang terisolasi. Jarak antar desa bahkan antar dusun dalam satu desa sangat jauh. Jumlah dan kualitas guru belum memadai, serta ketersebarannya tidak merata karena mereka terkonsentrasi di perkotaan. Sementara itu prasarana pelayanan kesehatan berupa Puskesmas dan Puskesmas Pembantu (Pustu) telah tersedia di hampir setiap kecamatan. Di Kabupaten Sumba Timur, hampir setiap desa mempunyai Puskesmas Pembantu. Namun demikian mobilitas tenaga kesehatan yang ada masih sangat terbatas.

## **II. PENATAAN KEWENANGAN, KELEMBAGAAN, DAN KEPEGAWAIAN DAERAH**

### **1. PENGANTAR**

Keterbatasan pemda propinsi dan kabupaten/kota di NTT dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah tidak mengendurkan semangat mereka untuk tetap menghadapi dan menjalani proses pelaksanaannya dan menerimanya sebagai suatu komitmen bangsa yang harus dilakukan. Baik pemda propinsi maupun pemda kabupaten/kota telah melakukan penataan kembali berbagai urusan internalnya, khususnya menyangkut kewenangan, kelembagaan, kepegawaian, dan keuangan yang disesuaikan dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sesuai UU No. 22 dan UU No. 25, 1999. Proses penataan dilakukan secara bertahap dan terus diperbaharui dan disesuaikan dengan kebutuhan. Oleh karena itu berbagai peraturan daerah (perda) yang mengatur berbagai aspek tersebut masih terbuka untuk diubah. Sementara itu, upaya sosialisasi diakui masih sangat lemah dan terbatas. Berdasarkan pemantauan akademisi, LSM dan pers, pemahaman tentang otonomi daerah di kalangan aparat pemda sendiri belum benar, apalagi di tingkat masyarakat umum.

Sejalan dengan pelaksanaan komitmen di atas, terus berkembang pula tuntutan dan harapan, terutama dari propinsi, untuk adanya penyesuaian kebijakan. Secara tegas UU No. 22, 1999 menetapkan bahwa kewenangan lebih besar diserahkan kepada pemda kabupaten/kota, namun masih ada yang mengharapkan agar pelaksanaan otonomi daerah, setidaknya untuk NTT, berada di propinsi. Ada beberapa alasan yang mendasarinya, yaitu bahwa NTT merupakan wilayah kepulauan yang dihuni oleh masyarakat yang heterogen. Kondisi demikian sangat rentan terhadap munculnya disintegrasi, sehingga dibutuhkan jalinan koordinasi yang kuat yang mampu menjadi "tali pengikat" lintas daerah dan etnis, untuk itu peran propinsi harus tetap kuat. Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi daerah lebih tepat berada di propinsi.

Permasalahan lain yang mengemuka adalah mengenai hubungan koordinasi antara pemda propinsi dan kabupaten/kota yang cenderung melemah mengingat tidak ada lagi hubungan hirarkhi antara propinsi dengan kabupaten/kota. Sebagian pemda kabupaten cenderung menganggap tidak ada lagi keharusan pemda kabupaten melaporkan berbagai kegiatannya ke pemda propinsi, sehingga terjadi diskontinuitas informasi. Sementara pihak pusat juga cenderung melakukan hubungan langsung dengan para bupati/walikota tanpa koordinasi dengan gubernur. Oleh karena itu, aparat di tingkat propinsi khususnya, berharap agar pasal UU No. 22, 1999 yang mengatur hal tersebut ditinjau kembali.

Dalam upaya menjaga hubungan antara propinsi dengan kabupaten/kota agar tetap terjalin dengan baik sehingga keutuhan wilayah dan penduduk NTT tetap terjaga, Gubernur berinisiatif membuat suatu kesepakatan bersama dengan seluruh Bupati/Wali Kota dan Ketua DPRD di seluruh kabupaten/kota di NTT yang dikenal dengan "Kesepakatan Etis". Kesepakatan ini sifatnya normatif, dan tidak mempunyai sanksi hukum apapun. Karena itu beberapa pihak menganggap keberadaan kesepakatan ini

kurang efektif. Namun aparat propinsi menganggap bahwa kesepakatan tersebut mampu memperbaiki hubungan keduanya, sehingga tercipta suatu sinergi dalam melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah. Upaya ini diperkuat dengan keluarnya PP No. 56, 2001 tentang Kewenangan Pembinaan dan Pengawasan oleh Propinsi terhadap Kabupaten dan Kota. Pada dasarnya hubungan antara propinsi dengan kabupaten/kota dapat berlangsung baik, bahkan pada tanggal 11-12 September 2001, diselenggarakan pertemuan dengan aparat inti kabupaten dan kota dalam rangka Rapat Evaluasi dan Pengkajian Pelaksanaan Otonomi Daerah di 14 Kabupaten/Kota se-Nusa Tenggara Timur.

Menyangkut persoalan revisi atas UU No. 22, 1999, sebagian aparat (terutama di propinsi) menghendaki adanya peninjauan kembali terhadap beberapa pasal. Sementara itu beberapa pihak lainnya, terutama di kabupaten/kota, berpendapat bahwa untuk saat ini yang terpenting adalah melengkapi peraturan pelaksanaan UU tersebut, dan membuatnya dengan benar dan konsisten. Lambatnya dan tidak konsistennya berbagai peraturan pelaksanaan UU yang ada dianggap sebagai sikap setengah hati “orang pusat” dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah tersebut.

## **2. KEWENANGAN DAN ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH**

### **Pemerintah Propinsi NTT**

Kewenangan. Kewenangan propinsi dijabarkan sesuai Peraturan Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom yang kemudian disempurnakan setelah PP No. 39, 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Pengesahan atau penetapan hasil penjabaran kewenangan masih diperdebatkan, apakah akan dibuat perdanya, cukup ditetapkan dalam Surat Keputusan (SK) Gubernur, atau dibiarkan saja tanpa penetapan resmi. Pihak yang berpendapat agar hasil penjabaran kewenangan ditetapkan dalam perda beralasan agar keberadaannya kuat secara hukum. Sebaliknya, alasan penolakan penyusunan perda karena kewenangan yang ada akan terus berkembang dan berubah.

Dalam penetapan kewenangan tersebut masih terjadi tarik-menarik kepentingan antara propinsi dan kabupaten/kota, antara lain menyangkut urusan pendapatan daerah, penyerahan unit pelaksana teknis daerah (UPTD), dan pengangkatan Kepala Sekolah Menengah Umum (SMU) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP). Selain itu penjabaran kewenangan di tingkat propinsi juga dihambat oleh adanya perbedaan hasil inventarisasi dan penjabaran kewenangan di setiap kabupaten/ kota, akibatnya bentuk struktur organisasi dan tata kerja unit kerja/instansi di setiap kabupaten/kota berbeda. Rangkuman Laporan Evaluasi dan Pengkajian Pelaksanaan Otonomi Daerah di 14 Kabupaten/Kota se-NTT memperlihatkan jumlah kewenangan di setiap kabupaten/kota berdasarkan kewenangan yang telah dilaksanakan dan yang belum dilaksanakan (lihat Tabel 3). Sebagian besar kabupaten dan kota telah secara rinci memilah kewenangan yang dilaksanakan, yang belum dilaksanakan dan atau diserahkan ke pusat/propinsi, serta yang dikerjasamakan dengan pusat/propinsi. Kabupaten Sumba Timur dan Kabupaten Alor adalah dua kabupaten di NTT yang tidak melakukan pemilahan atas kewenangannya. Dengan demikian propinsi juga akan

menghadapi permasalahan rumit dan berat dalam melaksanakan berbagai kewenangan yang diserahkan atau belum dilaksanakan oleh kabupaten/kota, karena memerlukan pemilahan dan pendekatan yang tidak seragam lagi.

**Tabel 3. Jumlah kewenangan yang telah dan belum dilaksanakan oleh setiap kabupaten/kota di Propinsi NTT**

No.	Kabupaten/Kota	Kewenangan yang dilaksanakan		Kewenangan yang belum dilaksanakan dan atau diserahkan				Kewenangan yang dikerjasamakan dengan propinsi/kabupaten	
				diserahkan ke pusat/propinsi		Belum dilaksanakan			
		Bidang	Rincian	Bidang	Rincian	Bidang	Rincian	Bidang	Rincian
1.	Kab. Sumba Barat	25	744	8	32	-	-	2	-
2.	Kab. Sumba Timur	29	554	-	-	-	-	-	-
3.	Kab. Kupang	25	762	2	4	18	55	10	36
4.	Kab. Timor Tengah Selatan	32	626	-	-	10	48	-	-
5.	Kab. Timor Tengah Utara	29	554	-	-	14	59	-	-
6.	Kab. Belu	28	t.a.d	-	-	6	t.a.d	-	-
7.	Kab. Alor	25	300	-	-	-	-	-	-
8.	Kab. Flores Timur	23	1.007	11	t.a.d	8	35	2	t.a.d
9.	Kab. Sikka	44	370	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d
10.	Kab. Ende	24	855	-	-	2	2	-	-
11.	Kab. Ngada	27	430	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d
12.	Kab. Manggarai	25	1.369	10	t.a.d	10	17	2	t.a.d
13.	Kab. Lembata	26	281	-	-	4	t.a.d	8	t.a.d
14.	Kota Kupang	34	673	-	-	20	70	12	45

Keterangan: t.a.d=data/informasi tidak tersedia

Sumber: Rangkuman Laporan Evaluasi dan Pengkajian Pelaksanaan Otonomi

Daerah di 14 kabupaten/kota se-NTT, 11-12 September 2001 di Kupang.

**Struktur organisasi.** Penataan organisasi dan tata kerja di lingkungan Pemerintah Propinsi NTT dilakukan dengan mengacu pada penjabaran kewenangannya serta pada PP No. 84, 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Berdasarkan data terakhir, telah dibentuk dan ditetapkan bentuk organisasi dan tata kerja instansi atau unit kerja di Propinsi NTT yang terdiri dari:

1. Sekretariat DPRD Propinsi, ditetapkan dalam Perda No. 8, 2000 pada 7 Desember 2000. Struktur organisasi Sekretariat DPRD Propinsi terdiri atas 4 bagian dan 13 sub bagian. Keempat bagian itu adalah Bagian Umum, Bagian Persidangan dan Risalah, Bagian Keuangan, dan Bagian Humas dan Protokol. Setiap bagian membawahi 3 hingga 4 sub bagian.
2. Dinas Daerah sebanyak 17 buah ditetapkan dalam Perda No. 9, 2000 pada 7 Desember 2000. Lima dinas di antaranya adalah yang mengatur kewenangan di sektor pertanian, yaitu: Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura, Dinas Peternakan, Dinas Perkebunan, dan Dinas Kehutanan.

3. Sekretariat Daerah Propinsi NTT, ditetapkan dalam Perda No. 10, 2000 pada 7 Desember 2000. Struktur organisasinya terdiri dari 4 Asisten, 13 Biro, 49 Bagian dan 139 Sub Bagian.
4. Lembaga Teknis Daerah yang terdiri dari 12 Badan dan 2 Kantor, ditetapkan dalam Perda No. 11, 2000 pada 7 Desember 2000. Kemudian berdasarkan SK Gubernur No. 42, 2001 pada 22 Agustus 2001, dibentuk Badan Perpustakaan Propinsi.
5. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Propinsi sebanyak 38 UPTD ditetapkan dalam Perda No. 5, 2001 pada 11 Juni 2001.

Penataan organisasi tersebut belum selesai sepenuhnya, sehingga terbuka kemungkinan adanya perubahan baik dari segi jumlah dan bentuk unit kerja/instansi maupun bentuk struktur setiap instansi. Selama ini proses penataan lembaga dilakukan secara cepat, "serba instan" dan asal dibentuk. Pembentukannya tidak didahului suatu tahapan analisis jabatan, karenanya tidak ada pertimbangan yang jelas dan mendasar. Organisasi dibentuk lebih karena alasan politis dan pertimbangan untuk mengakomodir pejabat dan pegawai. Di samping itu, tidak konsistennya penyerahan kewenangan dari pusat ke propinsi dan masih berlangsungnya tarik-menarik kewenangan antara propinsi dengan kabupaten dan kota juga menghambat proses penataan. Misalnya, beberapa unit pelaksana teknis (UPT) di bidang perpustakaan, statusnya masih dalam proses peralihan, belum sepenuhnya diserahkan ke propinsi. Demikian juga masalah pertanahan yang kewenangannya ditarik kembali oleh pusat, serta adanya kesalahan atau tumpang-tindih dalam pengalokasian sebagian urusan di antara unit kerja/instansi yang ada.

DPRD nampaknya belum puas atas bentuk kelembagaan yang ada. Pembahasan perda tentang struktur organisasi di DPRD berlangsung alot dan memakan waktu sekitar 2 bulan. DPRD menuntut agar perangkat pemda dibuat ramping, dengan mengacu pada konsep "miskin struktur kaya fungsi". Dewan meminta agar struktur organisasi di Setda dirampingkan dari 13 biro menjadi 8 biro. Dewan juga tidak menyetujui adanya posisi wakil kepala dinas. Saat itu pemda bertahan dengan rencananya, dan beralasan bahwa untuk melakukan perubahan diperlukan analisis jabatan terlebih dahulu.

Analisis jabatan tetap perlu dilakukan agar kelembagaan yang dibentuk benar-benar sesuai dengan kebutuhan, tidak terjadi tumpang-tindih pelaksanaan kewenangan, serta tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Untuk itu pemda propinsi membentuk tim<sup>4</sup> pengumpul dan pengolah data uraian jabatan struktural pada badan/kantor/dinas/unit kerja lingkup Pemerintahan Propinsi (Pemprop) NTT yang ditetapkan berdasarkan SK Gubernur No. BO.065/15/2001 pada 10 Maret 2001 yang diubah berdasarkan SK Gubernur No. BO.065/65/2001 pada 8 Juni 2001. Hasil analisis sementara menunjukkan bahwa struktur organisasi pemda yang ada perlu diubah karena terdapat tumpang-tindih kewenangan antara instansi/unit kerja. Misalnya, Biro Humas dan

---

<sup>4</sup> Tim analisis jabatan memperoleh pelatihan dengan instruktur dari pusat (Depdagri, LAN, dan BPKP). Beberapa kabupaten (Kupang, Sumba Barat, Timor Tengah Utara, Flores Timur dan Ende) juga akan melakukan analisis serupa dan mereka telah meminta propinsi menyelenggarakan pelatihan bagi mereka.

Badan Informasi dan Komunikasi akan digabung, Biro Pemberdayaan Perempuan akan dibentuk menjadi suatu Badan yang berdiri sendiri. Hasil analisis selengkapnya diharapkan selesai pada akhir Oktober 2001.

Bentuk kelembagaan pemda antar satu kabupaten/kota dengan lainnya yang berbeda diperkirakan akan makin menyulitkan koordinasi dengan propinsi<sup>5</sup>. Selain itu propinsi juga melihat adanya pembentukan struktur organisasi di kabupaten/kota yang tidak sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Misalnya, Kabupaten Belu yang wilayahnya berbatasan langsung dengan Timor Leste menghapus kelembagaan yang menangani ketertiban. Padahal di wilayahnya masalah ketertiban seharusnya menjadi prioritas. Di Kabupaten Alor yang memiliki pelabuhan laut cukup strategis, tidak dibentuk instansi yang menangani perhubungan laut.

Selain itu, pelaksanaan program dekonsentrasi di sektor pendidikan, misalnya, juga mengalami hambatan karena aspek kelembagaan pemda tersebut. Salah satu Subdin di Dinas P & K Propinsi, pada TA 2001 ini melaksanakan program nasional dengan dana anggaran pendapatan dan belanja nasional (APBN) melalui tugas dekonsentrasi sebesar Rp3,6 milyar. Agaknya, karena tugas dekonsentrasi oleh pusat diserahkan ke propinsi, maka seluruh proses pengelolaannya dilakukan oleh propinsi. Persoalannya, sekarang ini propinsi tidak mempunyai “kepanjangan tangan” di kabupaten dan kota. Padahal semua program harus dilaksanakan di daerah kabupaten dan kota. Untuk mempertahankan bahwa propinsi sebagai pengelola program, dalam beberapa kasus mereka tidak melakukan kerjasama formal dengan dinas kabupaten dan kota, tetapi memanfaatkan pegawai dinas kabupaten dan kota secara perorangan.<sup>6</sup>

Adanya arogansi pejabat kabupaten dan kota semakin menambah sulitnya koordinasi antara propinsi dengan kabupaten/kota, misalnya muncul pernyataan bahwa: “Propinsi boleh bikin peraturan, tetapi yang menentukan adalah kabupaten/kota”. Contoh lain, Rapat Koordinasi (Rakor) Dinas P dan K yang baru-baru ini dilaksanakan propinsi, hanya dihadiri oleh separuh kepala dinas kabupaten dan kota, selebihnya kepala dinas hanya mengirim staf bawahannya untuk menghadiri rapat tersebut.

### **Pemerintah Kabupaten Sumba Timur**

Kewenangan. Kabupaten Sumba Timur telah menetapkan dan menata kewenangannya yang meliputi 29 bidang yang dirinci atas 554 jenis urusan. Bupati mengatakan bahwa dalam pelaksanaannya belum tentu semua kewenangan tersebut dapat ditangani. Namun demikian, Pemda Kabupaten Sumba Timur belum

---

<sup>5</sup> Bupati Sumba Timur, misalnya, tidak melihat hal semacam ini sebagai hambatan, asal jelas tugas yang akan dilaksanakan maka tugas tersebut pasti ada yang dapat melaksanakannya pada salah satu dinas, badan, atau kantor di kabupaten/kota.

<sup>6</sup> Seorang Kepala Dinas P dan K kabupaten menyatakan bahwa kalau terjadi masalah atas program propinsi yang dikelola oleh para individu stafnya, dia tidak akan mau bertanggung-jawab. Beberapa pejabat di kabupaten menduga adanya penilaian pejabat propinsi bahwa kemampuan pegawai kabupaten dan kota rendah, sekedar mencari alasan agar semua program langsung mereka yang mengelolanya, khususnya administrasi keuangannya. Selama ini semua program, baik nasional maupun propinsi, dikerjakan oleh pegawai di kabupaten/kota dan sekarang mereka masih bekerja seperti biasa di kabupaten dan kota.

menyerahkan kewenangan yang belum mampu dilaksanakannya ke pemerintah pusat atau propinsi, mengingat aturan penjabaran UU yang ada memang tidak jelas.

Untuk lebih mengoptimalkan pemberdayaan sumber daya daerah, pemda kabupaten berupaya mengembangkan beberapa kewenangannya, khususnya di bidang penanaman modal. Kabupaten juga mengerjakannya dengan kabupaten lain, misalnya dengan Kabupaten Sumba Barat dalam memelihara dan melestarikan Taman Nasional Manupeu Wanggameti, serta kewenangan menyangkut ekspor dan perdagangan antar pulau bekerjasama dengan pemerintah pusat dan propinsi.

Mengenai kewenangan bidang pertanahan, Kabupaten Sumba Timur telah membentuk bahkan melantik pejabat Dinas Pertanahan. Kemudian keluar Keppres No. 10, 2000, Keppres No. 62, 2001, dan surat Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang secara tegas menarik kembali kewenangan di bidang pertanahan tersebut. Akibatnya, di kabupaten ini terjadi dualisme pengaturan dan kepemimpinan di bidang pertanahan. Pemda sendiri tetap pada pendiriannya bahwa UU tidak bisa dibatalkan dengan Keppres, sehingga keberadaan Dinas Pertanahan akan tetap dipertahankan. Kondisi demikian membingungkan aparat pelaksana di lapangan. Kewenangan di bidang pertanahan masih dipegang BPN dan orientasi mereka masih selalu menunggu arahan pusat. Upaya penuntasan sengketa ini tertunda dan memerlukan waktu lama, sementara masyarakat menuntut adanya kejelasan sesegera mungkin. Aparat daerah tetap berpendapat sebaiknya kewenangan di bidang pertanahan sepenuhnya diserahkan ke daerah.

Adanya pemberian kewenangan kepada propinsi untuk membina dan mengawasi kabupaten/kota (PP No. 20, 2001) adalah sesuatu yang wajar selama tidak ada intervensi kepentingan. Bahkan bupati berpendapat bahwa sebaiknya propinsi juga diberi kesempatan ikut merumuskan kebijakan sesuai dengan kebutuhan di wilayahnya masing-masing. Bupati Sumba Timur mengusulkan agar penjabaran pasal-pasal UU tidak selalu dengan PP, tetapi lebih banyak lagi pasal yang seharusnya secara jelas dinyatakan oleh UU untuk dijabarkan melalui peraturan daerah (perda) propinsi. Alasannya, UU sudah seragam secara nasional, diperkuat lagi dengan PP yang seragam juga. Padahal banyak pasal UU yang pelaksanaannya perlu mempertimbangkan kondisi regional, seperti tentang pemerintahan desa.

Beberapa unit kerja/instansi yang diwawancarai tetap berharap dapat menjalin koordinasi yang baik dengan pihak propinsi. Untuk itu diharapkan secepatnya dilakukan alokasi dana dekonsentrasi dan dana alokasi khusus (DAK). Propinsi juga diharapkan pro-aktif dalam melihat peluang strategis yang ada di daerah, misalnya Badan Pemberdayaan Masyarakat memiliki bidang teknologi tepat guna yang keberadaannya masih sangat lemah. Karena itu propinsi perlu ikut membantu memperkuat badan ini agar dapat berfungsi lebih baik.

Setelah pelaksanaan otonomi daerah, perubahan yang dirasakan aparat kabupaten dan kecamatan, bahwa dalam menjalankan tugas mereka tidak perlu selalu menunggu arahan pusat. Aparat daerah didorong untuk lebih banyak berinisiatif. Bupati menyatakan bahwa di era otonomi ini aparat merasa dapat menjalankan tugas dengan lebih mudah, karena tidak banyak lagi mendapatkan tekanan dari atas seperti

sebelumnya. Demikian pula yang dirasakan aparat di bawahnya, Bupati selalu mendorong para camat berkreaitivitas melalui proses pembelajaran, jika terjadi kesalahan masih dianggap wajar. Demikian pula bagi instansi yang selama ini statusnya "semi vertikal", seperti Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa sekarang menjadi Badan Pemberdayaan Masyarakat, keberadaannya menjadi lebih pasti, bahwa atasannya adalah bupati. Dengan begitu, aparatnya terdorong untuk mampu berinisiatif dalam membuat kebijakan daerah dengan mengacu pada pola dasar pembangunan. Secara teknis bupati memang menyerahkan kebijakannya kepada unit pelaksana, tidak ada lagi kewajiban untuk selalu melapor dan menunggu petunjuk bupati.

Struktur organisasi. Dalam penataan struktur organisasi di lingkungan Pemda Kabupaten Sumba Timur tidak banyak mengubah unit kerja yang telah ada, sehingga dalam mengalokasikan pegawai dan pejabat tidak banyak hambatan. Instansi yang digabungkan menjadi dinas adalah Kandep P dan K, Kandep Kesehatan, dan UPT Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Dalam proses penataan ini, pihak yang memiliki peran besar adalah Bagian Organisasi dan setiap dinas/kandep atau instansi yang bersangkutan. Mengingat keterbatasan waktu, proses tersebut tidak melibatkan pihak-pihak di luar pemda ataupun tenaga ahli. Dengan berpedoman pada PP No. 84, 2000 dan Kepmendagri No. 50, 2000, telah dibentuk unit kerja perangkat daerah Kabupaten Sumba Timur yang ditetapkan dengan beberapa perda, yaitu terdiri dari:

1. Sekretariat Daerah Kabupaten, terdiri dari 3 Asisten, 10 Bagian dan 39 Sub Bagian ditetapkan dalam Perda No. 30, 2000.
2. Sekretariat DPRD Kabupaten ditetapkan dalam Perda No. 31, 2000.
3. Dinas Daerah yang berjumlah 19 ditetapkan dalam Perda No. 32, 2000.
4. Lembaga Teknis Daerah yang terdiri dari 5 Badan dan 5 Kantor ditetapkan dalam Perda No. 33, 2000 dan Perda No. 4, 2001 pada 5 Mei 2001.

Organisasi pemda yang dibentuk besar kemungkinan masih berubah sejalan dengan penyesuaian kewenangan dan kemampuan pemda kabupaten, sehingga perda yang ada sifatnya fleksibel, dapat diubah sesuai kebutuhan daerah. Misalnya, dalam struktur organisasi Dinas Kesehatan, karena pertimbangan anggaran hanya dibentuk 3 Sub Dinas (Subdin), padahal berdasarkan kewenangan yang ada dibutuhkan 6 Subdin. Untuk itu saat ini sedang dipertimbangkan pembentukan subdin yang diperlukan.

Selain itu Kabupaten Sumba Timur juga telah menyelesaikan beberapa perda tentang pemerintahan desa (13 buah perda), kecamatan (Perda No. 34, 2000), dan kelurahan (Perda No. 35, 2000).

Dengan 29 instansi, Kabupaten Sumba Timur termasuk memiliki unit kerja besar, dibanding dengan kabupaten/kota lain di NTT (lihat Tabel 4). Kabupaten Manggarai memiliki unit kerja terbanyak, yaitu 33 instansi, sementara Kota Kupang memiliki unit kerja paling sedikit dengan 20 instansi. Nampaknya tidak ada hubungan antara jumlah kewenangan yang dilaksanakan dengan jumlah perangkat

daerah yang dibentuk. Hal ini terjadi antara lain karena adanya perbedaan pertimbangan dalam merinci bidang kewenangan dalam kaitannya dengan pembentukan unit kerja yang akan melaksanakan kewenangan tersebut. Di beberapa kabupaten, misalnya, untuk melaksanakan kewenangan di sektor pertanian dibentuk lima dinas, yaitu Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura, Dinas Peternakan, Dinas Perkebunan, dan Dinas Kehutanan. Sementara itu, di Kabupaten Sikka, pelaksanaan urusan di bidang perkebunan, peternakan, dan tanaman pangan dan hortikultura ditangani oleh satu dinas, yaitu Dinas Pertanian.<sup>7</sup>

Persoalan ini dalam realitas hubungan kerja di lapangan ternyata memang merupakan kendala, meskipun sebenarnya tidak perlu menjadi hambatan. Contohnya, baru-baru ini tersedia dana pengembangan kesenian untuk para pelajar. Pelaksana proyek ini bingung menetapkan apakah kegiatan ini seharusnya diurus oleh Dinas Pendidikan yang mendidik murid melalui sekolah atau Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang mengelola kesenian? Beberapa aparat kabupaten menyatakan bahwa kalau saja di balik kegiatan ini tidak tersedia uang tentu tidak akan terjadi “kebingungan”.

Salah satu persoalan kelembagaan dan kepegawaian yang sampai sekarang belum ada kejelasan statusnya adalah “Pengawas Pendidikan Kecamatan”. Kedudukan mereka belum jelas, antara akan menjadi staf Kantor Kecamatan atau menjadi staf Dinas Pendidikan yang ditempatkan di kecamatan. Jumlah mereka di seluruh Kabupaten Sumba Timur 32 orang, sementara pegawai yang bekerja di kantor Dinas Pendidikan 27 orang. Persoalan lain bagi mereka adalah kekurangan sarana perlengkapan kerja, termasuk ruangan kerja.

---

<sup>7</sup> Contoh lain, struktur organisasi Dinas Pendidikan Kabupaten Sumba Timur terdiri dari Subag TU, Subdin Pendidikan Dasar, Subdin Pendidikan Menengah Umum, Subdin Pendidikan Masyarakat, Subdin Pemuda dan Olahraga, Subdin Sarana dan Prasarana. Dinas ini tidak mempunyai Subdin Kebudayaan sebagaimana Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi NTT, karena di kabupaten ini dibentuk Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (dalam susunan Kabinet Gotong Royong ada Kantor Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata). Oleh karena itu, ketika Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi NTT baru-baru ini meminta agar semua kabupaten dan kota mengikuti nomenklatur dinas propinsi, maka banyak suara yang menyatakan hal itu tidak perlu, tidak ada dasar substansialnya. Nyatanya, pihak propinsi sendiri telah menyusun organisasi yang berbeda dengan struktur kabinet di pusat.

**Tabel 4. Jumlah lembaga teknis pemerintah propinsi dan kabupaten/kota di NTT setelah otonomi daerah**

	Wilayah	Dinas	Badan	Kantor	Jumlah
1.	Kabupaten Sumba Barat	17	6	4	27
2.	Kabupaten Sumba Timur	19	5	5	29
3.	Kabupaten Kupang	16	7	6	29
4.	Kabupaten Timor Tengah Selatan	20	2	6	28
5.	Kabupaten Timor Tengah Utara	15	3	8	26
6.	Kabupaten Belu	19	5	4	28
7.	Kabupaten Alor	12	5	12	29
8.	Kabupaten Flores Timur	17	8	4	29
9.	Kabupaten Sikka	15	5	1	21
10.	Kabupaten Ende	16	5	3	24
11.	Kabupaten Ngada	18	6	3	27
12.	Kabupaten Manggarai	18	10	5	33
13.	Kabupaten Lembata	15	5	1	21
14.	Kota Kupang	13	4	3	20
	Propinsi NTT	18	11	2	31

Sumber: Rangkuman Laporan Evaluasi dan Pengkajian Pelaksanaan Otonomi Daerah di 14 Kabupaten/Kota se- NTT, 11-12 September 2001 di Kupang.

### 3. ADMINISTRASI KEPEGAWAIAN

#### Pemerintah Propinsi NTT

Jumlah pegawai Pemerintah Propinsi NTT setelah adanya pelimpahan pegawai dari kanwil dan instansi pusat adalah sekitar 19.700, terdiri dari 4.035 pegawai instansi otonom dan 15.665 alih status dari kanwil/instansi pusat. Namun berdasarkan hasil rekapitulasi, jumlah pegawai di Pemerintah Propinsi NTT yang telah ditempatkan di unit kerja/instansi pemerintah propinsi pada Agustus 2001 tercatat sebanyak 6.372 pegawai, belum termasuk pegawai di semua UPTD. Jumlah formasi jabatan struktural (eselon I s/d IV) yang tersedia sebanyak 1.219 jabatan, yang sudah terisi pejabatnya sebanyak 1.189. Sehingga masih ada jabatan yang belum ada pejabatnya sebanyak 30. Jabatan eselon V yang terpangkas sebanyak 202 posisi.

Terdapat 335 tenaga fungsional, umumnya guru dan penyuluh, yang meminta pindah ke daerah lain/ke luar NTT. Kebanyakan mereka meminta pindah ke daerah asalnya. Beberapa permintaan di antaranya ditolak mengingat adanya masalah yang cukup rumit berkaitan dengan pengelolaan dana alokasi umum (DAU). Perpindahan pegawai harus diikuti dengan perpindahan gaji yang sudah ditempatkan pada DAU daerah tempatnya bekerja.

Pada saat kunjungan tim SMERU, di Propinsi NTT sedang dilaksanakan semacam program reposisi dan realokasi PNS antar dinas. Dalam proses alokasi dan reposisi pegawai tersebut, Biro Kepegawaian Setda sejak September 2001 telah mengedarkan Formulir Pilihan Mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) kepada setiap pegawai, pilihan mutasi terdiri dari: 1) badan, 2) dinas, 3) kantor, 4) UPTD di bawah dinas, 5) sekretariat daerah, 6) sekretariat dewan, 7) terserah pimpinan, dan 8) pensiun dini.

Saat ini sedang dilaksanakan pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (P & K), untuk selanjutnya akan dilakukan di instansi lainnya. Pilihan yang diajukan oleh masing-masing pegawai dalam formulir tersebut pada akhirnya sepenuhnya akan ditetapkan oleh pihak pemda. Jadi tidak ada jaminan dalam penempatan nantinya akan sesuai dengan pilihan setiap pegawai.

Banyak responden pejabat, terutama di propinsi, yang menghendaki agar urusan kepegawaian ditangani oleh propinsi, sehingga secara teknis akan lebih mudah, khususnya untuk urusan mutasi antar kabupaten. Dengan sistem yang ada sekarang, kabupaten/kota cenderung melakukan penyimpangan, baik dalam pemilihan personil maupun proses promosi, dan peluang terjadinya nepotisme juga lebih besar. Responden mencontohkan, untuk memenuhi syarat eselon, ada kabupaten yang menaikkan pangkat stafnya tiga kali dalam satu tahun. Dengan demikian isi PP No. 84, 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dianggap tidak sesuai dengan keadaan di daerah, sehingga terjadi proses pengangkatan pejabat yang tidak memenuhi persyaratan. Kabupaten/kota dinilai pihak propinsi cenderung menolak adanya pengiriman pejabat/pegawai dari propinsi.

Menurut pihak DPRD memang semua urusan kepegawaian daerah telah menjadi kewenangan bupati, dan gaji mereka dibayar melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Masalahnya, sebagaimana dijelaskan di atas, banyak pejabat daerah yang tidak memenuhi persyaratan tetapi dipaksakan untuk memegang jabatan tertentu. Alasannya, karena masih kurangnya pegawai yang memenuhi persyaratan untuk posisi eselon tertentu di daerah ini.

Pegawai eks-Timor Timur. Umumnya PNS eks-Timor Timur (Tintim) tidak mau dipindah ke luar Pulau Timor. Penempatan PNS eks Tintim ini dilakukan sesuai dengan pilihan masing-masing. Persoalan bertambah rumit, karena sebagian yang sudah ditempatkan di pemprop maupun pemerintah kabupaten (pemkab) di NTT tidak mau bekerja, tetapi tetap menuntut gaji, bahkan pernah ada yang memaksa dengan membawa senjata. Selain moral kerja, kemampuan kerja mereka juga rendah.

Pada Agustus 2001, diperkirakan ada sekitar 3.670 PNS eks-Tintim yang bekerja di pemda propinsi dan kabupaten/kota di NTT, sebagian besar (1.417 PNS) berada di Kabupaten Belu. Sebanyak 610 PNS, semuanya di Belu, dinilai bermasalah karena SK pelimpahannya belum ada (kemungkinan mereka sebelumnya tidak pernah menjadi PNS di Tintim). Namun, mereka tetap menerima gaji, walaupun statusnya tidak jelas.

Pegawai Dinas Pendidikan dan Kebudayaan. Jumlah pegawai Dinas P dan K sekarang ada 524 orang. Menurut perhitungan Biro Organisasi, dinas ini kelebihan sekitar 200 pegawai. Sementara itu, penempatan pejabat struktural pada dinas ini adalah sebagai berikut:

1. Kepala Tata Usaha (TU) berasal dari eks-Kanwil
2. Kepala Sub Dinas (Subdin) TK/SD berasal dari eks Dinas
3. Kepala Subdin SLTP/SMU berasal dari eks-Dinas
4. Kepala Subdin Sekolah Menengah Kejuruan berasal dari eks-Kanwil
5. Kepala Subdin Pendidikan Luar Biasa berasal dari eks-Dinas

6. Kepala Subdin Sarana berasal dari eks-Kanwil
7. Kepala Subdin Pendidikan Tinggi berasal dari eks-Kanwil
8. Kepala Subdin Pendidikan Luar Sekolah (PLS) berasal dari eks-Kanwil
9. Kepala Subdin Kebudayaan berasal dari eks-Kanwil

Pada waktu periode pengisian formulir tersebut di atas, Biro Organisasi menempatkan 10 orang karyawan baru di Dinas P dan K. Keputusan ini membuat banyak pegawai heran, karena biro ini mengatakan Dinas P dan K kelebihan pegawai. Dua orang di antara pegawai yang ditempatkan pada dinas ini terpaksa ditolak atau ditunda penempatannya, karena mereka berasal dari eks Dinas Sosial yang hendak ditempatkan pada tugas yang tergolong sangat teknis (pendidikan).

Beberapa responden menyatakan bahwa usaha reposisi dan realokasi ini menimbulkan keresahan di kalangan pegawai, karena pihak Setda membuat keputusan yang cenderung menggunakan pendekatan kekuasaan. Di lingkungan Dinas P dan K keresahan ini makin menguat ketika baru-baru ini terjadi penggantian pejabat di lingkungan dinas ini. Kepala TU dan Kepala Subdin TK/SD diganti dengan pejabat yang sebelumnya bekerja pada Badan Pengawas Daerah yang tidak berlatar belakang pendidikan. Salah seorang di antaranya adalah sarjana hukum. Proses penggantian ini dilakukan secara mendadak bahkan dinilai “diam-diam”, tanpa sepengetahuan pihak yang akan diganti. Pihak yang akan menggantikun tidak mengetahui jabatan apa yang akan dipegangnya. Beberapa pejabat menilai proses ini tidak demokratis, bahkan melanggar hak azasi manusia (HAM). Rumor yang berkembang di lingkungan dinas ini mengindikasikan bahwa Kepala Dinas pun tidak mengetahui rencana penggantian tersebut<sup>8</sup>. Berkaitan dengan kondisi tersebut, pejabat propinsi juga menilai bahwa pejabat Dinas P dan K Kabupaten/Kota dinilai kurang memiliki wawasan pendidikan, terutama mereka yang sebelumnya bertugas sebagai camat<sup>9</sup>.

Dinas Peternakan. Jumlah personil di kantor dinas sebanyak 130 orang. Selain itu ada 52 PNS dan 40 tenaga honorer yang ditempatkan di dua UPTD. UPTD dimaksud terdiri dari: 1) UPTD pembibitan ternak dan hijauan makanan, yang semula merupakan UPT pusat. Keberadaannya sudah dikembangkan di empat kabupaten, sebelumnya hanya ada di dua kabupaten. Demikian pula kegiatannya makin dikembangkan untuk jenis-jenis ternak lainnya, termasuk sapi, kambing, dan babi. 2) UPTD Penyidikan Penyakit Hewan, namun pimpinan UPTD ini belum ditunjuk.

Dinas Kesehatan. Dinas Kesehatan sebenarnya masih kekurangan tenaga medis dan tenaga penyuluh kesehatan. Untuk memenuhi kebutuhan ini, dinas akan bekerjasama dengan Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Nusa Cendana.

---

<sup>8</sup> Proses penggantian ini diputuskan oleh Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan). Dalam memutuskan penempatan pejabat, menurut pihak Biro Organisasi, Baperjakat telah mempertimbangkan berbagai hal.

<sup>9</sup> Pada beberapa orang mungkin benar, tetapi tidak bisa disamaratakan. Beberapa responden tingkat kabupaten menilai banyak pejabat kabupaten/kota lebih profesional dibanding dengan pejabat propinsi.

Kebijakan pemerintah tentang pegawai tidak tetap (PTT) untuk dokter memiliki dampak, baik positif maupun negatif. Positif karena dapat menugaskan dokter ke daerah-daerah terpencil. Namun menjadi negatif karena NTT hanya dijadikan sebagai tempat praktek sementara. Sesudah itu mereka berusaha keras untuk pindah, sehingga NTT selalu kekurangan tenaga medis permanen bagi masyarakatnya.

Kebijakan Biro Kepegawaian saat ini kadang-kadang justru mengurangi jumlah tenaga kerja fungsional medis, karena lebih mementingkan pengisian jabatan struktural daripada jabatan fungsional. Akibatnya, banyak tenaga fungsional ditarik untuk mengerjakan tugas-tugas sebagai pejabat struktural.

Akreditasi tenaga fungsional untuk golongan I - III dilakukan di kabupaten dan kota. Beberapa responden menduga prosesnya dilakukan tidak secara benar. Dalam penentuan kenaikan golongan, mereka menilai, pertimbangan subyektif lebih menonjol daripada pertimbangan obyektif.

### **Pemerintah Kabupaten Sumba Timur**

Jumlah pegawai di Pemda Kabupaten Sumba Timur sebelum dan setelah penggabungan disajikan dalam Tabel 5. Pemda Kabupaten Sumba Timur menerima pelimpahan PNS eks Timtim sebanyak 21 orang, terdiri dari guru dan staf yang penempatannya tidak banyak menghadapi hambatan.

**Tabel 5. Jumlah PNS di Kabupaten Sumba Timur, sebelum dan setelah otonomi daerah**

<b>Uraian</b>	<b>Sebelum Otda</b>	<b>Setelah Otda</b>
Total PNS	3.043	3.844
----Guru	1.319	1.745
----Non Guru	1.724	2.099
PNS eks Kandep *:	801	
--- Guru	426	
--- Non-Guru	375	

Keterangan: \* = Kandepsos, Kandepdikbud, Kandepperindag, dan UPT Tenaga Kerja.

Berdasarkan struktur organisasi yang baru dibentuk, pada Januari dilakukan penataan dan penempatan pejabat daerah dengan prioritas para pejabat sebelumnya. Pemda berupaya tidak mengecewakan pejabat yang sebelumnya menempati posisi tertentu. Mereka berusaha mengoptimalkan penempatan pejabat setempat dan tidak meminta "pendropan" pegawai dari propinsi walaupun disadari bahwa kualitas (pangkat dan pendidikan) serta kuantitas aparatur yang ada terbatas. Alasannya, pendropan pejabat dari propinsi atau luar daerah memerlukan dana tambahan yang belum tentu mampu disediakan oleh kabupaten, misalnya, biaya pindah dan perumahan bagi pejabat yang bersangkutan. Pelantikan pejabat dilakukan berturut-turut pada 6, 13, dan 27 Januari 2001. Dengan adanya pertimbangan untuk penyesuaian peningkatan eselonnya ada 3 pejabat (Kepala Dinas Kehutanan, Kepala Badan Pengawasan Dampak Lingkungan

Daerah (Bapedalda), dan Kepala Badan Pembangunan Masyarakat) yang baru dilantik pada September 2001. Jumlah eselon di Pemda Kabupaten Sumba Timur, sebagai berikut:

- Eselon IIA = 1 Sekretaris Daerah.
- Eselon IIB = 19 Kepala Dinas, 3 Asisten Sekretaris Daerah, 5 Kepala Badan, dan 1 Sekretaris Dewan.
- Eselon IIIA = 5 Kepala Kantor.
- Eselon IIIB = 15 Camat.
- Eselon IVA = para Kepala Seksi Dinas dan Kepala Subag.
- Eselon IVB = Kepala Subdin.

Posisi eselon IIIB tidak tersedia pada instansi pemda. Hal ini akan menyulitkan upaya pengkaderan pejabat pemda. Penghapusan jabatan eselon V mengakibatkan banyak pegawai kecewa. Namun, untuk sementara keberadaan mereka masih dipertimbangkan dengan adanya PP yang mengatur pemberian tunjangan kepada mereka sampai dengan 31 Desember 2001.

Dalam pengisian posisi jabatan struktural, pemda tidak secara tegas membatasi bahwa harus dipegang "putra daerah", seperti yang terjadi di Kabupaten Lembata. Kabupaten Lembata mempertimbangkan pengangkatan pejabatnya berdasarkan tempat kelahiran mereka. Memang pada awal proses sempat muncul rasa was-was di kalangan pegawai yang berasal dari luar Kabupaten Sumba Timur. Namun kemudian mereda dengan sendirinya, karena mereka yang berasal dari luar Sumba Timur banyak yang tetap diangkat menjadi pejabat.

Mengingat keterbatasan kualitas, maka persyaratan untuk menduduki posisi jabatan tidak terlalu ketat. Misalnya, walaupun dalam persyaratan ditetapkan harus lulus sarjana/ sederajat, namun dalam pelaksanaannya mereka yang hanya lulus sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA) tetapi memiliki pengalaman luas, tetap dapat dipertimbangkan untuk mengisi posisi jabatan tertentu. Adanya PP No. 99, 2000, seperti ditetapkan dalam Pasal 12,<sup>10</sup> memungkinkan pemda melakukan peningkatan pangkat/eselon seseorang dengan cepat.

Upaya peningkatan kualitas aparat telah dilakukan sejak 1995, dengan pemberian tunjangan/biaya pendidikan. Pada 2001 ada lima orang yang sedang mengikuti pendidikan S2, beberapa orang S1, dan 2 orang belajar di Universitas Terbuka (UT). Di samping itu ada juga pegawai yang diberi ijin belajar, dan pemda menanggung biaya ujian.

Dibanding dengan luas wilayah dan kondisi pemukiman penduduk yang tersebar dan terpencil, jumlah personil pemda Kabupaten Sumba Timur masih belum mencukupi.

---

<sup>10</sup> Pasal yang dimaksud berbunyi: (1) Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural dan pangkatnya masih satu tingkat di bawah jenjang pangkat terendah yang ditentukan untuk jabatan itu, dinaikkan pangkatnya setingkat lebih tinggi. (2) Kenaikan pangkat setingkat lebih tinggi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mulai berlaku pada periode kenaikan pangkat berikutnya setelah pelantikan jabatan.

Kekurangan ini menjadi penghambat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Misalnya, jumlah tenaga fungsional seperti dokter dan paramedik jumlahnya masih jauh dari kebutuhan, terutama untuk ditempatkan di puskesmas. Idealnya, setiap puskesmas dilayani oleh dua dokter (dokter umum dan dokter gigi) ditambah dengan satu bidan desa dan sejumlah tenaga perawat. Menurut ukuran pelayanan yang baik, untuk setiap 9 pasien dibutuhkan seorang tenaga perawat. Sekarang di Kabupaten Sumba Timur memiliki 7 dokter umum dan 2 dokter gigi, padahal jumlah puskesmas 15 buah. Jumlah bidan desa sudah dianggap cukup, yaitu 139 orang. Persoalannya, dari 139 bidan tersebut baru 89 yang sudah diangkat menjadi PNS, selebihnya masih sebagai tenaga honorer.

Hal serupa terjadi juga di Badan Pemberdayaan Masyarakat. Jumlah personil di badan ini ada 34 orang. Sebanyak 17 orang di antaranya personil eks-pusat yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala Seksi di kecamatan. Tahun depan mereka sepenuhnya akan menjadi aparat kecamatan, jadi tidak lagi sebagai pegawai badan ini, meskipun secara teknis mengerjakan ruang lingkup pekerjaan badan. Dari segi kualitas dan kuantitas, diperkirakan personil yang ada belum mampu menangani tuntutan otonomi daerah secara maksimal. Idealnya diperlukan 84 personil atau minimal 50 personil untuk ditempatkan sebagai staf Kasubag. Upaya menambah jumlah personil ini disesuaikan dengan keperluan peningkatan kualitas staf.

Berkenaan dengan perlu tidaknya “pendropan” pejabat dari propinsi, ada beberapa penjelasan, yaitu:

1. Pemda tetap harus memprioritaskan pejabat yang ada di daerah.
2. Boleh menerima “pendropan” pegawai sepanjang daerah mampu menyediakan fasilitas bagi mereka. Pada kenyataannya kemampuan pemda dalam menyediakan berbagai fasilitas, misalnya ongkos pindah, rumah, fasilitas untuk keluarga, dan lain-lain sangat terbatas. Pejabat yang sudah bertugas di daerah ini pun belum seluruhnya dapat menikmati fasilitas tersebut.
3. Pegawai yang bersedia ditempatkan ke daerah pasti akan menghendaki posisi tertentu, bukan semata-mata untuk tujuan pengabdian, kecuali mereka yang berasal dari daerah yang didatanginya.

Besarnya tunjangan jabatan dinilai oleh banyak pegawai kurang rasional, karena perbedaannya terlalu menyolok, terutama antara eselon II dan III. Padahal pekerjaan operasionalnya berada di tangan eselon III dan IV. Tunjangan jabatan untuk masing-masing eselon adalah:

- |                 |               |               |               |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| • - Eselon IIA  | = Rp2,5 juta. | - Eselon IIB  | = Rp1,5 juta. |
| • - Eselon IIIA | = Rp600 ribu. | - Eselon IIIB | = Rp460 ribu. |
| • - Eselon IVA  | = Rp240 ribu. | - Eselon IVB  | = Rp210 ribu. |

### III. ANALISIS KEUANGAN DAERAH

Sebagai daerah yang rendah potensi ekonominya, sumber anggaran penerimaan Pemprop NTT dan Pemkab Sumba Timur yang berasal dari daerah sendiri sangat terbatas. Daerah ini masih sangat tergantung pada dana dari pemerintah pusat. Karenanya, jumlah dana alokasi umum (DAU), dana perimbangan lainnya, maupun bentuk-bentuk “subsidi” lain dari pusat menjadi persoalan yang sangat penting bagi penerimaan daerah. Kalau tidak bisa disebut bersifat permanen, ketergantungan NTT terhadap dana dari pusat akan berjangka panjang. Dalam kaitan itu, otonomi daerah tidak akan mengubah struktur keuangan daerah.

#### 1. PEMERINTAH PROPINSI NTT

Transfer dana dari pusat. Dilihat dari aspek penerimaan daerah, baik dari daerah sendiri maupun dari pemerintah pusat, selama tiga tahun anggaran terakhir APBD Propinsi NTT tidak mengalami perubahan yang mendasar, lihat Tabel 6. Artinya, proporsi dana yang berasal dari pemerintah pusat baik dalam bentuk sumbangan daerah otonom (SDO), dana pembangunan daerah (DPD) maupun DAU (setelah otonomi), tetap mendominasi penerimaan daerah. Jumlah realisasi SDO dan DPD yang diterima Pemprop NTT berjumlah Rp151,6 milyar (TA 1999/2000), Rp140,1 milyar untuk 9 bulan, atau setara dengan Rp186,9 milyar untuk 12 bulan (TA 2000). Atau masing-masing sebesar 78,7% dan 76,5% dari APBD, yang jumlahnya masing-masing sebesar Rp192,9 milyar (APBD TA 1999/2000) dan Rp183,3 milyar (APBD TA 2000). Setelah memasuki era otonomi daerah pada TA 2001, transfer dana dari pemerintah pusat dalam bentuk DAU mencapai Rp150,9 milyar (berdasarkan Keppres No. 181, 2000). Jumlah ini merupakan 78,9% dari total APBD TA 2001 yang jumlahnya direncanakan mencapai Rp191,3 milyar. Jika angka DAU awal ini yang dijadikan patokan, maka tampak bahwa transfer dana dari pusat untuk Pemprop NTT setelah pelaksanaan otonomi daerah justru mengalami penurunan.

Mengingat pada TA 2001 ini beban keuangan yang harus ditanggung oleh Pemprop NTT semakin berat sebagai akibat dari persoalan yang terjadi di Timtim (menerima relokasi pegawai eks-Timtim dan pengungsi), maka DAU sebesar itu nampaknya tidak mencukupi kebutuhan. Dalam hal demikian, tidak ada jalan lain bagi pemda kecuali meminta dana tambahan kepada pemerintah pusat. Melalui Keputusan Menteri Keuangan No. 382/KMK.07/2001 Tanggal 28 Juni 2001 tentang Penetapan Rincian Jumlah Dana Kontinjensi Untuk Bantuan Pengalihan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumen (P3D) Kepada Pemerintah Daerah, Propinsi NTT mendapat dana kontinjensi sebesar Rp101,5 milyar. Kemudian melalui Keputusan Menteri Keuangan No. 451/KMK.07/2001 Tanggal 23 Juli 2001<sup>11</sup>, pemerintah Propinsi NTT mendapatkan lagi tambahan dana Bantuan Perlakuan Khusus sebesar Rp30 milyar.

---

<sup>11</sup> Keputusan Menteri Keuangan No. 451/KMK.07/2001 Tanggal 23 Juli 2001 tentang Penetapan Rincian Jumlah Dana Kontinjensi untuk Bantuan Kepada Pemerintah Daerah Yang Mengalami Surplus Marjinal Setelah Pengalihan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumen (P3D) dan Daerah yang Membutuhkan Bantuan Perlakuan Khusus.

**Tabel 6. Sumber APBD Pemerintah Propinsi NTT TA 1999/2000 – 2001  
(Juta Rupiah)**

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	9.588,6	9.533,6	2.076,5	10.461,9	9.391,9
II.	Pendapatan Asli Daerah	19.667,0	20.490,0	15.148,3	20.063,4	21.588,0
A.	Pajak Daerah	8.880,0	9.792,5	7.300,0	12.781,3	9.550,0
B.	Retribusi Daerah	8.299,4	8.169,8	6.105,5	5.267,2	6.827,0
C.	Bagian Laba BUMD	100,0	100,0	100,0	4,0	1.700,0
D.	Lain-lain Pendapatan	2.387,6	2.427,7	1.642,8	2.010,9	3.511,0
III.	Bagi Hasil Pajak	5.105,0	8.660,4	5.265,0	8.815,3	5.265,0
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	2.576,0	2.535,3	4.100,0	3.789,4	4.100,0
V.	Subsidi Daerah Otonom (Dana Alokasi Umum)	36.786,9	34.834,6	43.825,0	38.214,0	150.933,2
VI.	Bantuan Pembangunan	141.677,5	116.806,2	103.972,0	101.928,4	-
	Jumlah APBD (Tidak termasuk UKP)	215.401	192,860	174.387	183,272	191.278

Sumber: Biro Keuangan, Dinas Pendapatan, Propinsi NTT.

Dalam dua SK Menteri Keuangan itu disebutkan bahwa dana tersebut hanya dapat dipergunakan untuk membiayai Belanja Pegawai dan Belanja Rutin Non-Pegawai. Dana bantuan ini bukan merupakan tambahan DAU sebagaimana telah ditetapkan dalam Keppres No. 181 Tahun 2000. Sementara itu, dana Bantuan Perlakuan Khusus diberikan kepada beberapa daerah dengan pertimbangan antara lain mengalami beban tambahan sebagai akibat bencana alam, kerusakan, menanggulangi pengungsi, serta karena kebutuhan lain yang mendesak dan prioritas. Penggunaan dana bantuan ditetapkan berdasarkan kriteria:

1. Untuk keperluan belanja rutin non pegawai.
2. Disalurkan melalui propinsi untuk kebutuhan propinsi/kabupaten/ kota.
3. Bantuan ditetapkan berdasarkan SK Gubernur atas dasar kesepakatan antara gubernur dengan bupati dan walikota.

Dengan adanya tambahan dua jenis dana tersebut maka total dana yang diterima Pemprop NTT dari pemerintah pusat untuk TA 2001 berjumlah Rp286 milyar. Di luar dana ini, Sekda dan Kepala Biro Keuangan Propinsi NTT menyatakan bahwa pemerintah pusat juga telah memberikan dana pembantuan sebesar Rp43 milyar. Dana lain yang masuk ke NTT adalah dana dekonsentrasi sektor pendidikan yang jumlahnya mencapai Rp51 milyar. Adanya kenyataan bahwa alokasi DAU yang diterima jauh lebih kecil dari dana aktual yang diterima NTT, mengisyaratkan bahwa transfer dana dari pusat untuk daerah seperti NTT tidak bisa hanya didasarkan pada formula baku yang berlaku (untuk daerah lain). Untuk itu kalangan pejabat Pemprop NTT umumnya mengusulkan agar pada TA berikutnya DAU yang dialokasikan ke daerah ini seharusnya didasarkan pada formula khusus. Cara ini akan memungkinkan NTT mendapatkan dana yang lebih besar sesuai dengan kebutuhannya. Usulan ini dikemukakan mengingat posisi NTT merupakan daerah yang memiliki garis pantai yang terbuka dengan pengamanan rendah dan berbatasan langsung dengan dua negara,

yakni Australia dan Timor Leste. Selain faktor ini, kebutuhan dana yang besar bagi NTT juga karena daerah ini merupakan daerah “bencana”, baik bencana kekeringan (bisa disebut rutin) maupun “bencana karena adanya pengungsi”.

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penerimaan Pemprop NTT yang berasal dari potensi daerah sendiri yang dicerminkan oleh besaran PAD, rata-rata Rp20 milyar per tahun, misalnya Rp20,5 milyar pada TA 1999/2000, Rp20,1 milyar pada TA 2000 dan Rp21,6 milyar pada TA 2001. Potensi ekonomi daerah yang terbatas mengakibatkan tingkat penerimaan ini nampaknya sudah sangat sulit ditingkatkan. Meskipun demikian, sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, Pemprop NTT masih mencoba untuk menggali sumber-sumber penerimaan lainnya untuk menaikkan PAD. Dalam hal ini pemprop sepenuhnya menyadari bahwa mungkin hasilnya akan marjinal saja. Pada tahun 2001 ini, pemprop mengajukan empat raperda tentang pungutan daerah kepada DPRD (sedang dalam proses). Raperda yang dimaksud adalah sebuah raperda perubahan yaitu perubahan tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, dan tiga raperda pungutan baru yang meliputi Retribusi Tempat Pendaratan Kapal, Retribusi Pengujian Kapal Perikanan, dan Pajak Air Bawah Tanah (ABT) dan Air Permukaan Tanah (APT). Raperda terakhir ini dibuat sebagai antisipasi atas pelaksanaan UU No. 34, 2000 yang mengembalikan pajak ini kepada pemprop. Di luar empat raperda ini, pemprop belum melihat adanya potensi lain yang layak untuk dipungut. Masalahnya bukan saja menyangkut potensi yang umumnya kecil, tetapi banyak hal yang sekarang menjadi kewenangan kabupaten sehingga pemprop tidak mempunyai banyak pilihan.

Data yang disajikan pada Tabel 7 menunjukkan bahwa otonomi daerah, tidak menunjukkan adanya perubahan yang mendasar dalam struktur PAD Pemprop NTT, baik yang menyangkut jenis sumber maupun jumlah penerimaannya. Data ini juga menunjukkan bahwa penerimaan PKB dan BBNKB merupakan kontributor terbesar PAD, yakni 46,4% dan 42,8%. Sementara dari sektor retribusi, penerimaan yang memegang peranan penting hanya dari retribusi pelayanan kesehatan yang pada tiga TA terakhir angkanya mencapai 19,1%, 18,5% dan 26%. Di luar tiga jenis sumber penerimaan ini, sumber penerimaan PAD lainnya terdistribusi dalam jumlah yang relatif kecil.

Berkaitan dengan PAD, sumber penerimaan PAD Pemprop NTT hanya terdiri dari tiga jenis pajak, enam retribusi, Bagian Laba BUMD, dan Lain-lain Pendapatan yang meliputi tujuh pos penerimaan. Dalam kategori Pos Lain-lain Pendapatan, aspek yang menarik untuk dikemukakan adalah menyangkut pos Sumbangan Pihak Ketiga (SPK). Meskipun dalam pembukuan PAD sumber penerimaan ini hanya ditempatkan dalam satu pos penerimaan, tetapi sebenarnya ia merupakan penerimaan dari berbagai sumber, lihat Tabel 8.

Regulasi mengenai SPK didasarkan pada Keputusan Gubernur Kepala Daerah No. 56, 1999 tentang Penerimaan Daerah dari Sumbangan Pihak Ketiga. SK ini juga menyebutkan bahwa SPK dapat dibayarkan berupa uang dan barang atau sumbangan lain yang serupa. Dalam pembukuan PAD seperti yang disajikan pada Tabel 8, jumlah penerimaan SPK selama tiga TA terakhir memang masih tergolong kecil, yakni Rp47 juta, Rp65,2 juta, dan Rp80 juta. Di satu pihak, jika kegiatan perekonomian NTT nantinya mengalami *booming*, tidak tertutup kemungkinan pos ini akan memberikan kontribusi yang berarti bagi PAD. Tetapi di lain pihak, karena semua aktivitas perekonomian, terutama yang berkaitan dengan kegiatan investasi, nampaknya tidak

terlepas dari ketentuan SPK, maka keberadaan SPK kemungkinan justru dapat menjadi faktor penghambat kegiatan investasi di NTT.

Di luar pajak dan retribusi, sumber penerimaan PAD yang mempunyai potensi untuk dikembangkan adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang nampaknya sudah relatif mapan, sehingga untuk TA 2001 direncanakan mampu memberikan kontribusi PAD sebesar Rp1,5 milyar, dua BUMD lainnya masih lemah. Menurut kalangan BUMD, BUMD mengalami kondisi seperti “hidup enggan, mati tak mau” karena pemprop kurang memberikan perhatian terhadap perkembangan BUMD. Pemprop belum melihat BUMD sebagai unit ekonomi yang jika dikelola dengan benar, dapat menjadi andalan penerimaan daerah, bahkan ada persepsi bahwa keberadaan BUMD hanyalah sebagai “tempat buangan pejabat pemda”.

**Tabel 7. Sumber PAD Pemprop NTT TA 1999/2000 – 2001 (Juta Rupiah)**

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
	Pendapatan Asli Daerah	19.667,0	20.490,0	15.148,3	20.063,4	21.588,0
A.	Pajak Daerah	8.880,0	9.792,5	7.300,0	12.781,3	9.550,0
1.	Pajak Kendaraan Bermotor	5.835,0	6.150,1	5.000,0	6.725,8	6.500,0
2.	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	2.445,0	3.357,8	2.000,0	5.719,9	2.750,0
3.	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	600,0	284,5	300,0	335,6	300,0
B.	Retribusi Daerah	8.299,4	8.169,8	6.105,5	5.267,2	6.827,0
1.	Pelayanan Kesehatan	4.278,9	3.917,9	4.418,5	3.715,4	5.610,0
2.	Pengujian Kendaraan Bermotor	650,0	980,7	730,0	715,7	0,0
3.	Pemakaian Kekayaan daerah	150,0	90,0	273,9	188,6	427,0
4.	Tempat Rekreasi dan Olahraga	200,0	124,0	100,0	92,1	100,0
5.	Penjualan Produksi Usaha daerah	3.005,6	3.033,1	563,1	537,0	670,0
6.	Ijin Trayek	15,0	24,1	20,0	18,3	20,0
C.	Bagian Laba BUMD	100,0	100,0	100,0	4,0	1.700,0
1.	Bank Pembangunan Daerah	-	-	-	-	1.500,0
2.	PD Flobator	100,0	100,0	100,0	-	200,0
3.	Hotel Sasando			Up	4,0	
E.	Pos Lain-Lain Pendapatan	2.387,6	2.427,7	1.642,8	2.010,9	3.511,0
1.	Jasa Giro	1.500,0	1.731,2	1.500,0	1.570,8	1.500,0
2.	Sumbangan Pihak Ketiga	100,0	-	47,0	65,2	80,0
3.	Ganti rugi atas kekayaan daerah	2,0	2,2	Up	4,6	2,5
4.	Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan	UP	19,1	Up	66,1	10,0
5.	Angsuran cicilan kendaraan bermotor	25,0	24,4	Up	2,5	Up
6.	Angsuran cicilan rumah dinas	50,0	68,5	60,0	34,4	60,0
7.	Lain-Lain Pendapatan	710,6	582,3	35,8	267,2	1.858,5
	Penerimaan APBD	215.401,0	192.860,0	174.386,8	183.272,3	191.278,1

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Propinsi NTT, Biro Keuangan Propinsi NTT.

**Tabel 8. Jenis penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Pemerintah Propinsi NTT**

<b>Instansi/Dinas</b>	<b>Jenis-Jenis Pelayanan</b>
1. Dinas Pendapatan	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pengendalian penertiban minuman beralkohol</li><li>2. Kendaraan luar propinsi</li><li>3. Sumbangan para penyalur kendaraan bermotor</li></ol>
2. Dinas Perikanan	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ijin Usaha Perikanan</li><li>2. Surat Penangkapan Ikan</li><li>3. Surat Budidaya Ikan</li><li>4. Surat pengolahan Ikan</li><li>5. Surat Pembelian dan Pengumpulan Hasil laut</li><li>6. Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan</li><li>7. Surat Keterangan Asal Barang</li><li>8. Rekomendasi Perijinan di Bidang Perikanan</li></ol>
3. Dinas Pertambangan	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Iuran tetap terdiri dari eksplorasi dan eksploitasi</li><li>2. Ijin Pengeboran ABT</li><li>3. Ijin Penimbunan BBM</li><li>4. Ijin Penggunaan Alat Berat Untuk Eksploitasi.</li></ol>
4. Dinas PU	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Surat Ijin Pemborong (SIP)</li><li>2. Tanda Daftar Rekanan (TDR)</li><li>3. Jasa Konsultan</li><li>4. Ijin Dokumen Prakuualifikasi.</li></ol>
5. Dinas Peternakan	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ijin Pemasukan dan Pengeluaran ternak</li></ol>
6. BKPM	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ijin Investasi</li></ol>
7. Bappeda	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Proyek Bank Dunia dan APBN</li></ol>
8. Dinas Perindag	<ol style="list-style-type: none"><li>1. TDR dan Dokumen Prakuualifikasi proyek-proyek non-fisik</li></ol>
9. Biro Ekonomi	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Rekomendasi Gubernur terhadap semua ijin usaha</li></ol>
10. Biro Keuangan	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Dokumen Lelang sesuai nilai proyek</li><li>2. Pemberian pekerjaan sesuai nilai proyek</li></ol>

Sumber: Keputusan Gubernur NTT No. 56, 1999, Tanggal 3 Nopember 1999.

Alokasi Anggaran. Pelaksanaan otonomi daerah di NTT telah mengubah alokasi anggaran yang dimilikinya. Data dalam Tabel 9 menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah telah membuat pengeluaran belanja rutin meningkat dua kali lipat dibandingkan dengan periode sebelum otonomi. Jika pada TA 1999/2000 dan TA 2000 proporsi alokasi belanja rutin masing-masing mencapai 34% dan 38,7%, pada TA 2001 meningkat menjadi 76,4%. Secara nominal peningkatannya juga signifikan, yaitu dari Rp62,1 milyar (TA 1999/2000) dan Rp61,6 milyar (TA 2000), meningkat menjadi Rp135,9 milyar (TA 2001). Membengkaknya belanja rutin seperti itu, sama seperti yang terjadi di daerah lain, adalah karena adanya perpindahan status pegawai

pusat menjadi pegawai daerah. Khusus untuk kasus NTT, faktor tersebut ditambah lagi dengan adanya relokasi ribuan pegawai negeri eks-Timti.

Sebagai konsekwensi dari masalah tersebut, pengeluaran untuk belanja pembangunan terpaksa berkurang lebih dari setengahnya. Jika pada TA 1999/2000 dan TA 2000 Pemprop NTT masih mampu mengalokasikan belanja pembangunan sebesar Rp120,3 milyar dan Rp97,4 milyar, pada TA 2001 ini tinggal Rp42,0 milyar. Menghadapi ketersediaan dana pembangunan yang makin terbatas, tidak ada jalan lain bagi Pemprop NTT kecuali mengalokasikan dana tersebut kepada sektor yang mempunyai prioritas tinggi. Secara umum pemprop menyatakan bahwa alokasi anggaran pembangunan tersebut akan dipergunakan dengan batasan berikut:

1. Pemda propinsi hanya mengerjakan proyek tertentu yang sifatnya mengisi celah yang tidak dikerjakan oleh kabupaten. Misalnya, proyek-proyek pembangunan di daerah perbatasan.
2. Dana propinsi lebih diarahkan pada usaha memancing kerjasama investasi dengan pihak luar negeri.
3. Memanfaatkan dana dekonsentrasi untuk kegiatan pembangunan bidang tertentu.

Keterbatasan dana pembangunan mengakibatkan beberapa sektor pelayanan publik mengalami pengurangan alokasi anggaran secara signifikan. Alokasi belanka sektor kesehatan baik di tingkat propinsi maupun kabupaten, misalnya, untuk TA 2001 menurun dibanding dengan anggaran pada tahun 1999/2000 (lebih lanjut lihat Bab IV Bagian 4). Dengan makin kecilnya dana yang tersedia, otomatis menyebabkan kualitas pelayanan kesehatan kepada publik menjadi menurun, terutama pada ketersediaan obat-obatan. Anggaran untuk obat-obatan menurun drastis, dari Rp1,5 miliar menjadi hanya Rp300 - 400 juta.

Kontras dengan yang dialami oleh sektor kesehatan dan sektor pelayanan publik lainnya, alokasi anggaran untuk DPRD justru meningkat drastis dibandingkan dengan periode sebelumnya. Pada TA 1999/2000 alokasi belanja untuk DPRD Rp2,1 milyar. Jumlah ini pada TA 2000 meningkat menjadi Rp4,2 milyar, dan pada TA 2001 meningkat lagi menjadi Rp7,5 milyar. Salah satu penyebab peningkatan alokasi belanja ini adalah untuk mengakomodir tuntutan kenaikan gaji para anggota dewan. Pada saat ini gaji mereka meningkat menjadi Rp5,1 juta/bulan, ditambah dengan berbagai tunjangan seperti tunjangan perumahan, transportasi, dan pengobatan. Jumlah keseluruhan penerimaan (*take home pay*) anggota dewan mencapai Rp7,1 juta per bulan. Adanya fenomena demikian, ditambah dengan naiknya berbagai tunjangan pegawai pemda lainnya, menyebabkan masyarakat kurang simpati terhadap kebijakan otonomi daerah. Salah seorang tokoh masyarakat di Desa Mbatakpidu, Sumba Timur, misalnya menyatakan bahwa kebijakan pelaksanaan otonomi daerah hanyalah untuk memperbesar tunjangan para pejabat. Otonomi daerah adalah "*proyek kesejahteraan untuk bapak-bapak*", bukan untuk kepentingan rakyat kecil.

**Tabel 9. Pengeluaran APBD Pemerintah Propinsi NTT, TA 1999/2000-2001  
(Juta Rupiah)**

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
	Total Belanja	215.401,0	182.398,1	174.386,8	158.965,9	177.984,5
I.	Pengeluaran Rutin	65.940,3	62.086,1	68.536,3	61.558,2	135.941,5
1.	Belanja Pegawai	30.989,5	28.986,5	36.387,5	30.749,1	70.794,8
2.	Belanja Barang	14.853,1	14.342,2	14.620,5	14.026,0	13.517,9
3.	Belanja Pemeliharaan	2.784,6	2.600,0	1.884,3	1.753,0	1.943,6
4.	Belanja Perjalanan Dinas	4.072,4	3.876,0	1.855,4	1.799,8	4.398,4
5.	Belanja Lain-lain	7.190,1	6.535,4	11.220,9	10.914,4	38.245,0
6.	Pos Usaha-Usaha Daerah	-	-	-	-	-
7.	Angsuran Pinjaman/Hutang dan Bunga	-	-	-	-	-
8.	Ganjarang Subsidi/Sumbangan Kepada Daerah Bawahan	2.152,2	2.143,2	471,5	424,2	1.014,1
9.	Pengeluaran-Pengeluaran yang Tidak Termasuk Bagian Lain	3.135,0	2.910,3	1.683,8	1.576,0	5366,24
10.	Pengeluaran Tidak Tersangka	763,37	692,61	412,5	315,8	661,41
II.	Pengeluaran Pembangunan	149.460,7	120.312,0	105.850,5	97.407,7	42.043,0
1.	Sektor Industri	669,8	653,7	703,0	678,9	200,0
2.	Sektor Pertanian dan Kehutanan	2.710,0	2.680,0	3.710,0	3.449,0	3.000,0
3.	Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	2.511,0	2.479,3	3.439,0	3.412,0	1.600,0
4.	Sektor Tenaga Kerja	437,0	365,6	950,0	854,5	300,0
5.	Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, KEUDA, dan Koperasi	2.560,0	2.504,8	2.280,5	2.195,9	2.290,0
6.	Sektor Transportasi Meteorologi dan Geofisika	43.808,7	42.299,3	26.375,5	24.907,3	4.700,0
7.	Sektor Pertambangan dan Energi	1.190,0	1.145,6	550,0	529,7	650,0
8.	Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi	700,0	696,4	850,0	846,8	900,0
9.	Sektor Pembangunan Daerah dan Permukiman	60.755,7	35.316,7	16.423,7	13.784,3	6.100,0
10.	Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	6.418,3	6.154,4	5.478,0	5.382,3	1.200,0

**Tabel 9. (Lanjutan.)**

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
11.	Sektor Pendidikan. Kebudayaan Nasional. Kepercayaan Terhadap Tuhan YME, Pemuda dan Olah Raga	5.089,1	4.437,1	8.755,0	8.307,0	5.200,0
12.	Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera					
13.	Sektor Kesehatan. Kes. Sosial. Peranan Wanita. Anak dan Remaja	12.331,0	11.763,2	24.225,5	22.742,1	6.050,0
14.	Sektor Perumahan dan Permukiman	706,0	692,9	791,0	771,0	1.000,0
15.	Sektor Agama	464,2	463,5	-	-	-
16.	Sektor Iptek	1.056,0	1.036,8	1.216,0	1.197,8	900,0
17.	Sektor Hukum	221,0	218,2	231,0	225,1	100,0
18.	Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	6.510,9	6.379,4	9.166,3	7.421,9	7.453,0
19.	Sektor Politik. Penerangan. Komunikasi. dan Media Massa	575,0	549,0	406,0	405,3	250,0
20.	Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	250,0	249,1	300,0	297,0	150,0
21.	Subsidi/Pembangunan kepada Daerah Bawahan	497,0	227,0	-	-	-

Sumber: Biro Keuangan Propinsi NTT

## 2. PEMERINTAH KABUPATEN SUMBA TIMUR

Penerimaan dari Pemerintah Pusat. Sama seperti yang terjadi di tingkat pemprop, pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Sumba Timur telah mengakibatkan ketergantungan dana dari pusat makin besar. Jika pada TA 1999/2000, transfer dana dari pemerintah pusat (dalam bentuk SDO dan DPD) yang dikelola oleh pemkab mencapai Rp30,4 milyar, dan pada TA 2000 Rp41,1 milyar, maka pada TA 2001 jumlahnya (dalam bentuk DAU) yang diterima mencapai Rp122,9 milyar. Apabila ditambah dengan dana kontinjensi sebesar Rp3,8 milyar, maka total dana dari pemerintah pusat yang dikelola pemkab mencapai Rp126,7 milyar, meningkat sebesar 317% dan 208% dibandingkan dengan TA 1999/2000 dan TA 2000 (Tabel 10). Pada TA 2002, menurut informasi dari hasil simulasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat, DAU yang akan diterima oleh Kabupaten Sumba Timur jumlahnya akan lebih besar, yakni mencapai Rp139 milyar.

**Tabel 10. Struktur penerimaan APBD Kabupaten Sumba Timur,  
TA 1999/2000-2001 (Juta Rupiah)**

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
I.	Sisa Perhitungan Tahun Lalu	3.292,6	3.292,6	2.743,3	4.419,5	1.555,7
II.	Pendapatan Asli Daerah	1.700,2	1.475,6	1.552,5	1.515,7	2.332,5
A.	Pajak Daerah	616,1	485,0	515,4	604,9	722,8
B.	Retribusi Daerah	707,5	719,1	727,1	554,1	974,8
C.	Bagian Laba BUMD	62,0	11,0	70,0	15,0	55,0
D.	Lain-lain Pendapatan	314,6	260,6	240,0	341,7	580,0
III.	Bagi Hasil Pajak	3.341,4	4.079,1	4.052,6	4.358,1	4.067,7
IV.	Bagi Hasil Bukan Pajak	13,5	10,0	13,5	109,0	17,5
V.	Subsidi Daerah Otonom (DAU)	20.702,8	21.828,5	24.905,6	22.615,9	122.883,7
VI.	Bantuan Pembangunan	6.486,1	8.636,1	18.547,0	18.547,0	-
	Jumlah APBD (Tidak termasuk UKP)	<b>35.537</b>	<b>39.322</b>	<b>51.815</b>	<b>51.565</b>	<b>130.857</b>

Sumber: Bagian Keuangan Kabupaten Sumba Timur.

Dengan makin besarnya transfer dana dari pemerintah pusat, maka struktur penerimaan dan jumlah APBD Kabupaten Sumba Timur juga mengalami perubahan cukup drastis. Total APBD Kabupaten Sumba Timur pada TA 1999/2000 berjumlah Rp39,3 milyar, kemudian pada TA 2000 meningkat menjadi Rp51,6 milyar, dan pada TA 2001 menjadi lebih dari dua kali lipat dari TA sebelumnya, yaitu Rp130,9 milyar. Jika sebelum otonomi proporsi APBD yang berasal dari transfer dana pemerintah pusat hanya sebesar 77,5% (TA 1999/2000) dan 79,9% (TA 2000), pada saat otonomi daerah dimulai proporsinya meningkat menjadi 93,9%. Kondisi demikian dengan sendirinya memarjinalkan peranan PAD sebagai komponen APBD. Proporsi PAD terhadap APBD Kabupaten Sumba Timur yang memang kecil, yakni 3,8% (TA 1999/2000) dan 2,9% (TA 2000), menjadi lebih kecil lagi, yakni hanya 1,8% (TA 2001).

Di luar konteks dana yang diterima dari pemerintah pusat yang makin besar, Pemkab Sumba Timur masih melihat beberapa permasalahan berkenaan dengan dana perimbangan. Untuk itu, dalam Rapat Evaluasi dan Pengkajian Pelaksanaan Otonomi Daerah yang diadakan Pemprop NTT, Pemkab Sumba Timur mengusulkan hal-hal berikut:

1. Percepatan distribusi dana bagi hasil pajak dan bukan pajak kepada daerah.
2. Formula pembagian DAU perlu memperhatikan faktor tambahan seperti faktor geografis (kondisi alam), faktor jarak (keterpencilan), keterbelakangan dan perencanaan anggaran yang didasarkan pada "*bottom-up planning*" melalui hasil rapat koordinasi di tingkat kabupaten.
3. Perlu kepastian jumlah kegiatan, waktu, distribusi DAK dengan memperhatikan kesesuaian potensi daerah, atau DAK diperoleh bersamaan dengan DAU agar daerah dapat merencanakan penggunaannya secara proporsional guna menghindari penumpukan program/kegiatan pada satu bidang/sector tertentu.

4. Perlu pengaturan lebih lanjut tentang kewenangan daerah untuk melakukan pinjaman daerah yang bersumber dari dalam maupun luar negeri.

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kalangan Pemkab Sumba Timur menyatakan bahwa sumber-sumber PAD yang sekarang berlaku masih didasarkan pada UU No. 18, 1997. Pemkab belum melakukan tambahan terhadap jenis pajak dan retribusi, maupun jenis pungutan lainnya yang memungkinkan peningkatan jumlah PAD. Di balik hal ini, dua alasan yang dikemukakan adalah :

1. Potensi pungutan lain yang ada di Kabupaten Sumba Timur kecil.
2. Peraturan pelaksanaan UU No. 34, 2000 belum dikeluarkan sehingga Pemkab belum berani melangkah lebih jauh.<sup>12</sup>

Untuk itu, perda mengenai pungutan daerah yang diajukan Pemkab dan kemudian disahkan DPRD pada 2001 hanya bersifat perubahan perda yang sudah ada. Perda-perda yang diubah meliputi perda tentang retribusi produksi usaha daerah, retribusi pemakaian kekayaan daerah (berupa penambahan obyek), penggantian biaya cetak KTP, dan perda tentang persampahan. Selain itu, upaya lain yang ditempuh Pemkab Sumba Timur untuk menambah perolehan PAD-nya adalah dengan mengintensifkan pungutan SPK, khususnya pada sektor peternakan, bahan galian golongan C, kontraktor, dan sektor perikanan.

Data yang disajikan pada Tabel 11 menunjukkan bahwa realisasi PAD yang dicapai Sumba Timur dalam TA 1999/2000 dan TA 2000, masing-masing sebesar Rp1,5 milyar. Pada TA 2001, target PAD ditetapkan sebesar Rp2,3 milyar. Tabel 12 juga menunjukkan bahwa meskipun tidak ada perda baru mengenai sumber penerimaan PAD, saat ini jumlah sumber penerimaan PAD Kabupaten Sumba Timur sebenarnya sudah cukup banyak. Daerah ini memiliki enam pajak, 30 retribusi, bagian laba BUMD<sup>13</sup>, dan pos lain-lain pendapatan yang meliputi sembilan pos penerimaan. Beberapa catatan yang perlu dikemukakan mengenai sumber penerimaan PAD adalah:

1. Dari 30 jenis retribusi, hanya 12 jenis yang memberikan kontribusi riil kepada PAD (TA 1999/2000, dan TA 2000), dan pada TA 2001 jumlahnya juga terbatas pada 14 jenis retribusi. Dengan demikian lebih dari 50% perda tentang retribusi tidak atau belum efektif diberlakukan oleh Pemkab Sumba Timur. Potensi penerimaan yang kecil atas obyek-obyek retribusi bersangkutan nampaknya merupakan kendala yang tidak bisa diabaikan. Jika terhadap obyek retribusi tersebut dipaksakan untuk tetap dipungut, maka kemungkinan biaya pemungutannya lebih besar dari pada penerimaannya. Pertanyaannya kemudian adalah untuk apa sebenarnya pembuatan berbagai perda tersebut?

---

<sup>12</sup> Pada 13 September 2001, saat kunjungan lapangan ini dilakukan, dua PP tentang UU tersebut telah dikeluarkan, yakni PP No. 65, 2001 tentang Pajak Daerah dan PP No. 66, 2001 tentang Retribusi Daerah.

<sup>13</sup> Keberadaan BUMD tidak dapat diandalkan sebagai sumber PAD. Staf salah satu BUMD memberikan informasi bahwa kondisinya sekarang sedang "sekarat". Sebagai pemilik perusahaan, Pemkab sendiri sepertinya tidak peduli lagi dengan keberadaan BUMD tersebut.

2. Sehubungan dengan kecilnya perolehan PAD Kabupaten Sumba Timur, dalam rapat evaluasi pelaksanaan otonomi daerah pemkab mengusulkan agar pemerintah (pusat) membuat kebijakan yang memungkinkan pengaturan keseimbangan penerimaan PAD antar kabupaten/kota dan antar propinsi. Untuk itu perlu dibuat mekanisme distribusi dari propinsi/kabupaten/kota yang PAD-nya besar kepada daerah yang PAD-nya kecil.
3. Dalam rangka penyusunan strategi untuk mengoptimalkan PAD, pada tanggal 7 Juni 2001 Pemkab Sumba Timur bekerjasama dengan GTZ telah mengadakan lokakarya. Lokakarya ini melibatkan unsur pemkab, DPRD, masyarakat seperti LSM, Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), Gapensi, Universitas, dan GTZ. Banyak kalangan menilai bahwa cara itu merupakan proses yang baik, dalam arti pemkab memperhatikan aspirasi kelompok-kelompok masyarakat dalam proses pembuatan kebijakannya. Dalam lokakarya ini diidentifikasi sumber-sumber pajak dan retribusi yang potensial, sekaligus permasalahan atau dampak yang kemungkinan timbul jika pungutan terhadap obyek yang potensial tersebut diberlakukan.
4. Intensifikasi pungutan SPK di sektor peternakan nampaknya sudah mulai menunjukkan adanya beberapa permasalahan. Menurut Dinas Peternakan, besarnya SPK di sektor ini adalah Rp5.000/ekor sapi yang diantar-pulaukan. Sementara menurut keterangan pedagang, jumlah SPK yang harus dibayar adalah Rp15.000/ekor sapi. Jika kedua keterangan ini benar, maka terdapat dana sekitar Rp1 milyar yang tidak jelas pembukuannya (pedagang bersangkutan memperkirakan 10.000 ekor sapi yang diantar-pulaukan pada tahun 2001). Di luar persoalan ini, dengan "*mendompleng*" ketentuan mengenai SPK, banyak pihak lain yang juga ikut menarik pungutan (liar) terhadap sapi yang diantar-pulaukan. Hal demikian merupakan refleksi ungkapan "*ada gula, ada semut*", karena peternakan merupakan sektor andalan di Sumba Timur. Sebelum adanya UU No. 18, 1997, retribusi hewan yang dikenakan atas sapi yang diantar-pulaukan bahkan mencapai Rp75.000/ekor (jantan) dan Rp150.000/ekor (betina). Pihak Dinas Peternakan menyatakan bahwa Pemkab sedang mempertimbangkan untuk menghidupkan kembali perda ini. Namun sebelumnya akan didiskusikan dulu dengan berbagai kelompok kepentingan yang ada.

Alokasi Anggaran. Peningkatan APBD Kabupaten Sumba Timur dalam TA 2001, sebagian besar tersedot habis untuk belanja rutin. Jika pada TA 1999/2000 dan TA 2000 alokasi belanja rutin hanya sebesar Rp26,3 milyar dan Rp26,9 milyar, pada TA 2001 angkanya meningkat lebih dari 3 kali lipat, yakni mencapai Rp84,5 milyar (Tabel 11). Jumlah alokasi belanja rutin ini pada TA yang akan datang nampaknya akan terus bertambah karena saat ini Pemkab Sumba Timur menyatakan masih kekurangan pegawai<sup>14</sup>.

Berbeda dengan kasus di Pemprop NTT, pembengkakan belanja rutin di Kabupaten Sumba Timur tidak menyebabkan nominal alokasi belanja pembangunan berkurang.

---

<sup>14</sup> Jumlah pegawai Pemkab Sumba Timur menempati urutan nomor 14 terendah dari 15 kabupaten di NTT.

Bahkan sebaliknya, alokasi belanja pembangunannya meningkat lebih dari dua kali lipat dibandingkan dengan TA sebelumnya. Pada TA 1999/2000 dan TA 2000, realisasi alokasi belanja pembangunan mencapai Rp8,6 milyar dan Rp21,5 milyar. Sedangkan pada TA 2001, alokasi belanja pembangunan ditargetkan mencapai Rp46,4 milyar. Dari Tabel 11 terlihat bahwa prioritas pembangunan Kabupaten Sumba Timur dalam TA 2001 diletakkan pada sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman (24,3%), Sektor Transportasi (20,2%), dan Sektor Pertanian dan Kehutanan (12,5%). Untuk sektor Transportasi dan Pertanian, jumlah nominal alokasi anggaran yang diperuntukkannya juga meningkat tajam, yaitu dari Rp1,8 milyar menjadi Rp9,4 milyar, dan dari Rp1,7 milyar menjadi Rp5,8 milyar.

Menurut kalangan akademisi di Sumba Timur, secara keseluruhan proporsi belanja pembangunan sebagian besar (62%) dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur. Sedangkan yang dialokasikan untuk pengembangan ekonomi masyarakat sebesar 15%. Untuk sementara waktu pola pembangunan demikian nampaknya tidak bisa dihindari, karena secara riil kondisi infrastruktur di kabupaten ini memang masih jauh dari memadai. Responden berharap bahwa pada tahun-tahun berikutnya pembangunan infrastruktur harus sejalan dengan upaya pengembangan ekonomi masyarakat yang produktif sehingga infrastruktur yang telah dibangun itu benar-benar dapat dimanfaatkan masyarakat.

Sehubungan dengan alokasi anggaran di atas, untuk TA 2001 pemkab merencanakan untuk menyalurkan dana sekitar Rp10 milyar untuk tabungan. Di sisi lain, pihak Dinas Kesehatan misalnya mengeluhkan berkurangnya alokasi anggaran untuk sektor kesehatan. Pada TA 2001 Dinas Kesehatan mengusulkan anggaran belanja sebesar Rp3,8 milyar, tetapi yang diberikan hanya sebesar Rp1,5 milyar, termasuk untuk pengeluaran rutin. Kondisi demikian dikhawatirkan dapat menyebabkan terjadinya penurunan aktivitas dan mutu pelayanan kesehatan kepada masyarakat setelah otonomi ini. Kritik lain yang disampaikan oleh responden pemerhati Kabupaten Sumba Timur adalah pemkab terlalu banyak mengeluarkan anggaran belanja untuk hal-hal yang tidak perlu. Responden mencontohkan anggaran untuk pertanian, perkebunan, dan kehutanan menyedot dana cukup besar, tetapi sampai sekarang dapat dikatakan tidak ada hasilnya. Baru pada era bupati sekarang pemkab menaruh perhatian besar kepada sektor peternakan. Pada TA 2001 ini Pemda membelanjakan Rp7 milyar untuk sektor peternakan, meliputi pengadaan Pusat kesehatan hewan (Puskeswan) keliling, pembangunan laboratorium, *holding ground*, RPH, pengadaan obat, vaksinasi massal, dan impor bibit sapi (600 ekor).

Pengawasan Penggunaan Anggaran. Setelah berlakunya otonomi daerah, mekanisme pengawasan penggunaan anggaran tidak mengalami perubahan. Hanya saja sekarang instansi pemeriksa seperti Inspektorat Wilayah Propinsi (Itwilprop) "taringnya" tidak bisa setajam dulu lagi. Contohnya, pihak Itwilprop datang ke Sumba Timur untuk mengadakan pemeriksaan. Dalam hal ini pihak pemkab tidak mau menandatangani seluruh formulir pemeriksaan, karena menurutnya ada beberapa hal yang bertabrakan dengan aturan Pemkab Sumba Timur (sudah menjadi kewenangan bupati).

**Tabel 11. Penerimaan PAD Kabupaten Sumba Timur,  
TA 1999/2000, 2000, dan 2001 (Juta Rupiah)**

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
	Pendapatan Asli Daerah	1.700,2	1.475,6	1.552,5	1.515,7	2.332,5
A.	Pajak Daerah	616,1	485,0	515,4	604,9	722,8
1.	Pajak Hotel dan Restaurant	37,6	39,3	31,1	36,5	52,0
2.	Pajak Hiburan	3,5	2,1	3,9	3,1	6,8
3.	Pajak Reklame	5,0	3,8	5,0	4,2	5,0
4.	Pajak Penerangan Jalan	115,0	116,8	100,0	129,0	144,0
5.	Pajak Penggalan dan Pengolahan Bahan Galian Gol.C	450,0	317,3	350,0	428,6	500,0
6.	Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	5,0	5,7	25,5	3,6	15,0
B.	Retribusi Daerah	707,5	719,1	727,1	554,1	974,8
1.	Retribusi Pelayanan Kesehatan	249,0	235,9	190,0	191,2	299,0
2.	Retribusi Pelayanan Persampahan/kebersihan	35,0	46,4	39,0	40,8	55,0
3.	Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil	150,0	138,0	200,0	24,9	60,0
4.	Retribusi Pemakaman dan Pengabuan Mayat	-	-	-	-	-
5.	Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum	30,0	20,4	30,0	16,0	23,8
6.	Retribusi Pasar	121,0	95,0	100,0	100,8	125,0
7.	Retribusi Air Bersih	-	-	-	-	-
8.	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	-	-	-	-	70,0
9.	Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	-	-	-	-	-
10.	Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta	-	-	-	-	-
11.	Retribusi Pengujian Kapal Perikanan	-	-	-	-	-
12.	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	50,0	101,6	65,0	70,7	100,0
13.	Retribusi Pasar Grosir dan Atau Pertokoan	50,0	55,3	65,7	69,8	75,4
14.	Retribusi Terminal	-	-	-	-	-
15.	Retribusi Tempat Khusus Parkir	-	-	-	-	-
16.	Retribusi Tempat Penitipan Anak	-	-	-	-	-
17.	Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan/Villa	-	-	-	-	-
18.	Retribusi Penyedotan Kakus	-	-	-	-	-
19.	Retribusi Rumah Potong Hewan	5,0	7,5	16,0	16,2	21,0

Tabel 11. (Lanjutan.)

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
20.	Retribusi Tempat Pendaratan Kapal	-	-	-	-	-
21.	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	-	-	-	-	-
22.	Retribusi Penyebrangan di Atas Air	-	-	-	-	-
23.	Retribusi Pengolahan Limbah Cair	-	-	-	-	-
24.	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	-	-	-	-	-
25.	Retribusi Ijin Peruntukan Penggunaan Tanah	-	-	-	-	-
26.	Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan	2,5	4,5	5,0	4,1	20,0
27.	Retribusi Ijin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	5,0	2,0	3,0	2,3	5,0
28.	Retribusi Ijin Gangguan	6,0	7,4	6,0	9,2	13,0
29.	Retribusi Ijin Trayek	4,0	5,0	7,3	8,1	7,6
30.	Retribusi Ijin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan	-	-	-	-	100,0
C.	Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah	62,0	11,0	70,0	15,0	55,0
1.	Bank Pembangunan Daerah	16,0	-	20,0	-	25,0
2.	Perusahaan Daerah Air Minum "MATAWAI AMAHU"	45,0	10,0	45,0	10,0	25,0
3.	Perusahaan Daerah "WAINGAPU BAKTI"	1,0	1,0	5,0	5,0	5,0
4.	Penyertaan Modal Daerah Kepada Pihak Ketiga	-	-	-	-	-
D.	Pos Lain-Lain Pendapatan	314,6	260,6	240,0	341,7	580,0
1.	Hasil Penjualan Barang Milik Daerah	-	-	-	-	-
2.	Jasa Giro	60,0	85,6	30,0	142,6	150,0
3.	Sumbangan Pihak Ketiga	-	-	50,0	52,8	100,0
4.	Penerimaan Ganti Rugi Atas Kekayaan Daerah	-	-	-	-	-
5.	Setoran Kelebihan Pembayaran Kepada Pihak Ketiga	-	-	-	-	-
6.	Denda Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan Daerah	-	-	-	-	-
7.	Angsuran Cicilan Kendaraan Bermotor	-	-	-	-	-
8.	Angsuran Cicilan Rumah Dinas	9,2	9,6	10,0	4,3	10,0
9.	Penerimaan Lain-Lain	245,4	165,4	150,0	142,0	320,0
	Penerimaan APBD	35.536,6	39.322,0	51.814,6	51.565,2	130.857,1
	(tidak termasuk Urusan Kas & Pembukuan)					

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sumba Timur.

**Tabel 12. Pengeluaran APBD Kabupaten Sumba Timur,  
TA 1999/2000 -2001 (Juta Rupiah)**

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
	Total Belanja	35.536,6	34.902,5	51.814,6	48.406,8	130.857,1
I.	Pengeluaran Rutin	25.467,5	26.336,9	29.859,3	26.915,4	84.454,6
1.	Belanja Pegawai	19.566,1	20.811,2	23.712,7	21.379,0	55.457,7
2.	Belanja Barang	2.423,4	2.194,6	2.310,8	2.254,0	3.379,0
3.	Belanja Pemeliharaan	508,4	495,2	729,1	664,3	1.189,9
4.	Belanja Perjalanan Dinas	820,2	740,2	729,5	771,1	1.305,3
5.	Belanja Lain-lain	851,0	1.023,1	1.140,2	1.140,2	2.126,0
6.	Angsuran Pinjaman/Hutang dan Bunga	50,0	-	-	-	-
7.	Ganjaran. Subsidi dan Sumbangan Kepada Daerah Bawahan	295,6	311,5	262,9	163,1	798,4
9.	Pengeluaran yang Tidak Termasuk Bagian Lain	525,6	446,3	454,2	307,9	463,5
10.	Pengeluaran Tidak Tersangka	427,3	314,9	519,9	235,8	908,8
11.	Belanja Cadangan	-	-	-	-	18.826,0
II.	Pengeluaran Pembangunan	10.069,1	8.565,6	21.955,4	21.491,4	46.402,5
1.	Sektor Industri	-	-	-	-	250,0
2.	Sektor Pertanian dan Kehutanan	855,7	841,0	1.724,9	1.715,0	5.800,0
3.	Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	25,0	25,0	190,0	140,0	3.000,0
4.	Sektor Tenaga Kerja	-	-	-	-	400,0
5.	Sektor Perdagangan. Pengembangan Usaha Daerah, KEUDA dan Koperasi	161,0	136,0	195,0	189,3	725,0
6.	Sektor Transportasi Meteorologi & Geofisika	2.007,4	1.906,5	1.790,0	1.788,3	9.365,0
7.	Sektor Pertambangan dan Energi	480,5	480,5	-	-	75,0
8.	Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi Daerah	100,0	95,4	90,2	88,0	220,0
9.	Sektor Pembangunan Daerah dan Permukiman	1.012,9	850,5	9.664,9	9.464,6	11.277,5
10.	Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	1.409,3	1.362,4	984,0	965,6	2.450,0
11.	Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan Kepada Tuhan YME, Pemuda dan Olah Raga	948,9	763,3	1.413,3	1.390,2	3.000,0
12.	Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	115,0	68,2	70,0	58,2	75,0
13.	Sektor Kesehatan, Kes. Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	336,3	330,6	497,0	492,0	2.200,0
14.	Sektor Perumahan dan Permukiman	1.715,8	1.082,0	3.401,7	3.329,7	3.930,0
15.	Sektor Agama	-	-	25,0	24,5	100,0

**Tabel 12. (Lanjutan.)**

No.	U r a i a n	1999/2000		2000		2001
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi	Rencana
16.	Sektor Iptek	233,7	229,0	210,0	186,3	635,0
17.	Sektor Hukum	35,0	34,0	50,0	50,0	100,0
18.	Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan	227,8	211,7	1.268,5	1.260,1	2.250,0
19.	Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi, dan Media Massa	160,0	89,6	242,3	240,0	450,0
20.	Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	60,0	60,0	63,5	55,5	100,0
21.	Subsidi/Pembangunan kepada Daerah Bawah	185,0	-	75,0	54,2	-

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sumba Timur.

## IV. KEBIJAKAN DAN PELAYANAN PUBLIK

### 1. KONDISI LEMBAGA PERWAKILAN

#### Tingkat Propinsi

Jumlah anggota DPRD Propinsi NTT 54 orang dengan komposisi: wakil partai Golkar sebanyak 20 orang, partai PDI-P 18 orang, TNI dan Polri 6 orang, PDKB 2 orang, dan partai lainnya 6 orang. Berdasar pada komposisi tersebut dapat dipastikan bahwa Golkar dan PDI-P banyak menentukan arah kebijakan pemerintah daerah di wilayah ini.

Mengenai penilaian terhadap dewan, ketua DPRD Propinsi NTT yang juga berasal dari partai Golkar menjelaskan bahwa: a) kualitas anggota dewan cukup baik, paling tidak dengan kualitas yang ada sekarang pelaksanaan tugas dewan tidak pernah terhambat. Karena itu, dewan belum menggunakan staf ahli tetap. Namun demikian, pada situasi tertentu, terutama bila akan membahas materi khusus, anggota dewan meminta bantuan tenaga ahli dari universitas; b) Hubungan induk partai dengan anggota dewan tidak semuanya efektif, tergantung pada partainya. Idealnya partai harus kuat sehingga bisa membantu kadernya di dewan dengan berbagai konsep pemikiran. Golkar sudah melakukan hal ini. Sayangnya partai lain agaknya belum sanggup melakukannya; c) Hubungan antara dewan dengan pihak eksekutif dinilai masih baik dan efektif. Belum ada konflik yang menyebabkan proses pembahasan regulasi macet.

Pandangan anggota dewan terhadap kinerja DPRD ternyata tidak sama. Jika ketuanya menilai sudah baik, sebaliknya anggotanya menyatakan belum baik. Salah seorang anggota dewan dari partai kecil mengemukakan bahwa secara umum beliau belum melihat adanya perbedaan kinerja DPRD yang berarti antara sebelum dan setelah pelaksanaan otonomi. Sampai sekarang, anggota DPRD belum bisa secara efektif menyalurkan aspirasi masyarakat. Masalahnya, pendapat anggota secara individu belum sepenuhnya dihargai oleh fraksi. Fraksi masih menggunakan "tangan besi". Ini

terjadi karena DPRD di NTT di kuasai oleh dua partai besar, Golkar dan PDI-P, sehingga kedua partai inilah yang menentukan segalanya. Karena itu, dia agak pesimis untuk melihat demokrasi berjalan sesuai dengan harapan masyarakat dalam pengertian aspirasi masyarakat mendapat perhatian serius dari dewan.

Kedua partai besar yang dominan memiliki kepentingan tertentu di luar kepentingan bersama, karena itu hak inisiatif dewan tidak bisa berkembang. Contohnya, dalam perumusan perda tentang perangkat daerah, banyak partai lain yang menghendaki agar struktur organisasi pemprop di rampingkan agar bisa lebih efisien. Tetapi Golkar tidak setuju karena ada kepentingan pada jumlah PNS yang besar yang selama ini menjadi pendukung Golkar. Hal yang sama juga terjadi dalam pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang dilakukan sangat terburu-buru tanpa melalui suatu proses sosialisasi yang memadai kepada masyarakat pedesaan. Hal ini juga karena adanya kepentingan politik partai besar, seperti PDI-P yang memiliki basis yang luas di pedesaan.

Selain itu, secara individu masih banyak anggota dewan yang belum matang dalam berpolitik. Dalam setiap pembahasan, hanya sekitar 30% dari anggota dewan yang sering memberikan komentar, pemikiran, atau kritikan. Anggota lainnya diam saja dan tidak jelas apa kerja mereka. Pengawasan terhadap kegiatan eksekutif oleh DPRD juga dinilai tidak bisa diharapkan efektif, karena anggota dewan juga banyak yang masih harus diawasi. Anggota dewan yang berlatar belakang pengusaha, misalnya, masih aktif menjalankan usahanya. Karena itu, mereka kerap kali, langsung atau tidak langsung, berupaya mendapatkan proyek dari pemda.

### **Pendapat DPRD Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah**

1. Berdasarkan UU No. 22, 1999 antara propinsi dengan kabupaten/kota tidak ada hubungan hirarki. Namun, karena di propinsi dan kabupaten/kota ada dinas yang sama, maka dalam menangani tugas-tugas tertentu kadang-kadang terjadi tumpang-tindih. Karena itu diperlukan adanya koordinasi antara propinsi dengan kabupaten. Sampai sekarang koordinasi tersebut dapat dikatakan belum berjalan. Akibatnya, terjadi hubungan yang tidak harmonis antara propinsi dan kabupaten.
2. Kebijakan kepegawaian daerah berada dalam kewenangan Bupati dan gajinya dibayar melalui APBD. Hal ini mungkin baik dari sudut pandang otonomi daerah. Tapi dalam prakteknya, banyak pejabat daerah yang tidak memenuhi persyaratan tetap dipaksakan untuk diangkat menjabat suatu posisi tertentu. Hal ini terjadi karena kurangnya SDM yang diperlukan, dan terdapat kecenderungan untuk mengisi posisi tersebut dengan putra daerah.
3. Walaupun PAD perlu ditingkatkan, tetapi menyadari bahwa krisis ekonomi masih belum pulih maka perda baru untuk PAD belum dikeluarkan. Kekuatan yang banyak diharapkan untuk membantu NTT sekarang ini adalah investor dari luar. Sayangnya, masalah Timor Timur masih meninggalkan berbagai persoalan, sehingga banyak investor masih menunggu kepastian penyelesaiannya.
4. NTT memberi prioritas pada “tiga batu tungku”, yaitu pengembangan sektor pendidikan, sektor kesehatan, dan ekonomi rakyat. Tetapi untuk tahun 2001, ketiga sektor tersebut belum mendapatkan perhatian sebagaimana mestinya. Oleh

karena itu, dalam penyusunan anggaran tahun 2002, tiga batu tungku tersebut akan menjadi acuan DPRD dalam menyetujui rancangan anggaran yang diajukan pemda.

5. DPRD menilai UU No. 22 dan UU No. 25, 1999 belum waktunya direvisi. Pemerintah pusat seharusnya memberi kesempatan lebih banyak kepada daerah untuk melakukan penyesuaian dengan caranya sendiri. Jangan langsung diintervensi sebelum penyesuaian dilakukan.

### **Tingkat Kabupaten**

Jumlah anggota DPRD Kabupaten Sumba Timur 25 orang yang terdiri dari wakil Golkar 10 orang, PDI-P 8 orang, TNI dan Polri 3 orang, Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI) 2 orang, dan Partai Krisna dan PDI-Budiharjono masing-masing 1 orang. Kualitas anggota dewan di kabupaten ini menurut beberapa responden jauh dari harapan. Hal ini terjadi karena banyak partai yang belum sempat mempersiapkan kader mereka. Mereka mengakui juga bahwa keadaan ini terkait dengan kelemahan pendidikan secara umum di wilayah ini, bukan semata-mata kesalahan partai. Saat Tim SMERU melakukan kunjungan lapangan, GTZ sedang membantu untuk meningkatkan kualitas anggota dewan. GTZ sudah tiga kali melakukan pelatihan bagi anggota dewan di Kabupaten Sumba Timur.

Sampai saat ini, beberapa pihak menilai dewan belum berfungsi maksimal. Hak inisiatif dewan belum dimanfaatkan, masih lebih banyak menerima inisiatif ide dan materi dari pihak eksekutif. Dalam pembahasan raperda, dewan juga merasa tidak diberi waktu yang cukup lama untuk membahasnya sehingga tidak ada waktu untuk membicarakan materi tersebut dengan masyarakat dan partai induk. Proses pembahasan berjalan cepat dan hanya mengandalkan kemampuan individu. Para anggota dewan sendiri rata-rata masih kurang berpengalaman, dan dalam pembahasan materi sidang mereka tidak didukung perpustakaan serta fasilitas lain untuk mendapatkan informasi dari luar.

Walaupun demikian, masyarakat masih berharap banyak kepada dewan untuk membantu menyelesaikan berbagai persoalan mereka. Buktinya, demonstrasi untuk menyampaikan aspirasi masyarakat makin sering terjadi di kantor dewan. Walaupun anggota dewan menilai bahwa demonstrasi, bukan cara yang baik untuk menyalurkan aspirasi, tetapi mereka tetap menghargai dan memperhatikan tuntutan masyarakat. Mereka menyadari bahwa memperhatikan aspirasi masyarakat memang tugas sebagai wakil rakyat.

Secara umum DPRD menghadapi dua masalah. Pertama, persoalan internal yang menyangkut sulitnya mengambil keputusan terbaik karena banyak anggota dewan yang diam dan tidak menguasai materi yang dibahas. Selain itu, kultur paternalistik yang "tunduk" pada senioritas juga menghambat diskusi dan proses pengambilan keputusan. Kedua, persoalan eksternal yang menyangkut jalur pengumpulan aspirasi untuk dewan belum ada yang baku. Tidak seperti eksekutif yang bisa menggunakan jalur Rakorbang untuk mengumpulkan informasi dan aspirasi masyarakat. Dalam Rakorbang, posisi DPRD hanya sebagai peninjau sehingga sulit berpartisipasi aktif.

Hubungan dengan eksekutif. Anggota dewan selalu sadar bahwa dewan secara institusi tidak boleh konfrontatif dengan eksekutif, karena hal itu akan mempersulit pemda dalam menjalankan pemerintahan. Namun demikian, anggota dewan juga berharap agar bupati jangan terlalu “kuat”, atau dominan, karena akan makin menekan dan mengurangi “keberanian” dewan. Pihak eksekutif harus memberdayakan dewan agar menjadi partner yang efektif.

Terkait dengan masalah hubungan DPRD dengan eksekutif, Tim SMERU menilai bahwa PP No. 110, 2000 tidak konsisten dengan pasal dalam UU No. 22, 1999 yang mengatur tentang gaji dan kemandirian dewan. PP No. 110, 2000 menetapkan bahwa gaji ketua DPRD adalah 60% dari gaji bupati. Kebijakan ini tidak adil dan dapat ditafsirkan bahwa dewan lebih rendah daripada eksekutif. Hal ini seharusnya tidak perlu diatur oleh pusat, biarkan daerah menentukansendiri sesuai dengan kesepakatan bersama.

Pengawasan. Pengawasan adalah salah satu fungsi DPRD yang terpenting di daerah, tetapi anggota dewan merasa tidak berdaya karena beberapa faktor, antara lain:

1. Badan pengawas daerah hanya melaporkan hasil temuannya kepada bupati, sementara DPRD tidak mendapatkan informasi yang jelas. Untuk itu dewan mengharapkan agar laporan badan pengawas daerah juga diberikan kepada DPRD untuk dibahas. Dengan demikian, dapat diharapkan ada tindak lanjut dari hasil temuan tersebut.
2. Bantuan luar negeri yang masuk ke daerah lewat dinas teknis dan LSM tidak diketahui oleh DPRD. Karena itu, jika ada masalah dengan LSM yang tidak benar, DPRD tidak dapat membantu memecahkan masalahnya. Untuk itu, dewan perlu memperoleh informasi tentang LSM yang mendapatkan bantuan dari pihak luar.
3. Sulit melakukan pengawasan di tingkat desa karena jumlah desa terlalu banyak dan lokasinya terpencar. Tetapi dengan adanya BPD, maka lembaga ini dapat bekerjasama dengan dewan agar dewan juga dapat melakukan pengawasan atas kegiatan pemda di desa. Keadaan ini tidak menyalahi aturan karena BPD juga memiliki fungsi pengawasan atas kepala desa.

### **Pendapat DPRD Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah**

1. Meskipun otonomi daerah sudah berjalan sembilan bulan, tetapi masyarakat belum biasa menggunakan partai dalam menyalurkan aspirasinya. Kelompok-kelompok masyarakat masih lebih memilih untuk menggunakan jalur hirarki pemerintahan, mulai dari pemerintah desa, kecamatan dan kabupaten. Mereka mengadu ke DPRD kalau mengalami kebuntuan di jalur tersebut. Komunikasi dengan penduduk masih sulit dilakukan secara terbuka, karena keterampilan dan pendidikan rakyat belum cukup memadai. Anggota dewan mencari sendiri aspirasi masyarakat dengan caranya masing-masing, tidak melalui partai yang mereka wakili. Karena kesulitan dana dan tenaga, partai belum dapat melakukan pengumpulan aspirasi langsung dari masyarakat. Golkar sebagai partai besar masih sulit melakukan hal itu, apalagi partai lain yang kecil.

2. Rakorbang yang dilakukan pemda sebenarnya bisa juga menjadi ajang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi. Sayangnya, belum dapat terlaksana karena sifatnya masih lebih pada seremonial. Belum efektif memberdayakan mekanisme penyaluran aspirasi yang bertingkat dari desa ke pemda.
3. Dewan menilai terlalu dini untuk melakukan revisi UU No. 22 dan UU No. 25, 1999. Daerah harus diberi kesempatan lebih banyak sambil meneliti dan mempelajari dimana letak kelemahannya.

### **Tingkat Desa: Kasus Desa Mbatakapidu, Kabupaten Sumba Timur**

Pemilihan anggota BPD di Desa Mbatakapidu dilakukan melalui mekanisme yang cukup demokratis. Penyaringan di tingkat dusun dilakukan secara selektif hingga mendapatkan calon sebanyak 26 orang. Calon tersebut dipilih di tingkat desa untuk menentukan 13 orang anggota berdasarkan urutan suara terbanyak. Ke 13 anggota BPD yang terpilih mewakili berbagai golongan masyarakat di desa, seperti pemangku adat, guru, tokoh masyarakat, tokoh agama, dsb. Dari ke 13 anggota yang terpilih tersebut kemudian dipilih satu ketua yang pemilihannya dilakukan oleh anggota BPD.

Peranan BPD. Setelah terbentuk, BPD langsung aktif melakukan pertemuan. BPD telah melakukan dua kali pertemuan, yaitu untuk pembentukan panitia pemilihan calon Kepala Desa dan penyusunan dan pengesahan anggaran belanja desa.

Selain itu, BPD juga telah melakukan pembicaraan dengan beberapa pihak di pemda kabupaten dan dengan anggota dewan. Tujuannya agar mereka mulai memperhatikan kesejahteraan penduduk desa ini. Hanya saja, hingga sekarang belum ada tanggapan dari para pejabat pemda.

Sewaktu dikunjungi tim SMERU, BPD sedang sibuk mempersiapkan pemilihan kepala desa. Penyaringan sedang dilakukan dan direncanakan pada akhir 2001 kepala desa baru sudah terpilih. Proses pemilihannya akan dilakukan secara langsung. Sampai sekarang belum ada usaha campur tangan dari pihak luar.

BPD menetapkan periode masa jabatan kepala desa hanya lima tahun. Alasannya supaya selalu ada perubahan dan kalau kinerja kepala desa tidak baik dapat segera diganti.

Tanggapan BPD Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah. Masyarakat belum melihat adanya perubahan di desa sejak dilaksanakannya otonomi daerah. Mereka belum tahu apa yang akan dilakukan oleh pemda kabupaten terhadap desa. Belum ada informasi dan belum ada sosialisasi. Mereka mengetahui bahwa DAU sudah diterima Pemda Kabupaten, tetapi masyarakat desa khawatir, pemda berlaku tidak adil terhadap desa satu dengan lainnya. Kekhawatiran itu didasarkan pada pengetahuan mereka bahwa pusat tidak lagi mencampuri urusan alokasi dana untuk setiap desa.

Anggota BPD menceritakan bahwa sejak berlakunya otonomi daerah ada desa yang telah berkali-kali menerima dana dari kabupaten, sementara desa Mbatakapidu baru satu kali. Menurut BPD banyak anggota masyarakat menilai bahwa sistem dulu lebih

baik dibandingkan dengan otonomi daerah. Dulu, bantuan datang langsung dari pusat dan alokasi penggunaannya juga jelas, karena itu lebih adil.

Pemda selalu mengatakan bahwa dengan otonomi, rakyat akan lebih diberdayakan. Tetapi ucapan ini oleh masyarakat dinilai hanya slogan. Belum ada tanda-tanda bahwa rakyat akan diberdayakan. Menurut seorang tokoh desa: “Yang muncul justru calon raja-raja kecil yang memperdayakan rakyat. Buktinya hingga sekarang belum ada rencana pemda untuk mengembangkan potensi desa mereka”. Sumber air minum Kota Waingapu berasal dari desa ini, tetapi anehnya penduduk di desa Mbatakapidu tidak mendapatkan air bersih karena pipanya hanya untuk penduduk Kota Waingapu.

Transportasi antar dusun juga belum ada di desa ini. Beberapa penduduk mengira bahwa GTZ pernah memberikan bantuan dana sebanyak Rp100 juta untuk pembangunan jalan dan sarana desa. Sebenarnya data tersebut bukan dari GTZ, tetapi dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Sayangnya, pelaksana (pemborong) proyek tersebut menyalahi aturan, seharusnya padat karya dengan melibatkan penduduk setempat, tetapi pada kenyataannya dikerjakan sendiri oleh pelaksana proyek. Hal seperti itu tidak akan ditolerir lagi di masa datang. Mereka mengharapkan BPD akan cukup mempunyai kekuatan untuk mengawasi berbagai kegiatan di desa ini.

## 2. ARAH KEBIJAKAN PUBLIK

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan alat dan bukan tujuan. Tujuan yang sesungguhnya adalah bagaimana mendekatkan dan memperbaiki pelayanan terhadap masyarakat. Untuk melihat sampai sejauh mana ada perbaikan dalam pelayanan publik ini kita dapat melihatnya dari dua aspek, yaitu proses dan hasil. Namun, dalam tahap persiapan melaksanakan otonomi daerah sekarang ini, analisis dan kajian akan lebih dititikberatkan pada aspek proses. Dalam hubungan ini, ada beberapa aspek yang bisa digunakan untuk melihat apakah pemerintah daerah telah melakukan perubahan dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan publik. Aspek-aspek tersebut adalah transparansi, akuntabilitas, dan demokratisasi. Selain itu proses perumusan kebijakan publik di daerah juga dapat dilihat dari hubungan antar berbagai lembaga pemerintahan, yaitu antara lembaga eksekutif, lembaga legislatif serta lembaga pemerintahan dengan lembaga kemasyarakatan lainnya seperti LSM, perguruan tinggi, pengusaha, dan pers.

Pemprop NTT belum memiliki pola dan kecenderungan yang jelas tentang arah kebijakan publik. Karena itu, pelayanan publik yang diberikan dinilai oleh berbagai kalangan masih belum berubah. Di Kabupaten Sumba Timur nampaknya terdapat kecenderungan proses yang berbeda dengan di propinsi dalam arah kebijakan publik, terutama dalam satu tahun terakhir ini. Uraian berikut ini akan menjelaskan arah kebijakan publik Pemprop NTT dan Pemkab Sumba Timur serta faktor-faktor yang melatarbelakanginya.

Terdapat beberapa sebab Propinsi NTT dan Kabupaten Sumba Timur belum memiliki pola dan kecenderungan yang jelas dalam perumusan kebijakan publiknya baik yang menyangkut proses maupun hasilnya, antara lain:

1. Perubahan kebijakan akibat UU No. 22, 1999 terjadi sangat mendadak yang berupa pelimpahan kewenangan dalam jumlah besar dari pusat ke kabupaten/kota. Proses pelimpahan ini tidak dapat dilakukan secara baik dan direspon berbeda-beda oleh daerah baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota. Persiapan yang dilakukan oleh pusat sangat kurang, sementara daerah sendiri tidak mempersiapkan rencana kerja yang pasti dalam proses pelaksanaannya. Akibatnya kapan masa transisi pelaksanaannya selesai menjadi tidak jelas.
2. Adanya perubahan yang cukup mendasar dalam hubungan legislatif dan eksekutif, ini menyulitkan Pemprop NTT dalam menjalankan kebijakan publiknya. Perubahan yang mendasar dalam hubungan eksekutif dan legislatif itu sendiri merupakan hasil yang tidak diharapkan dari proses reformasi. Para anggota DPRD merasa lebih banyak memiliki kekuasaan dalam menghadapi pihak eksekutif. Karena itu, mereka banyak melakukan campur tangan yang tidak perlu dalam pengelolaan administrasi pemerintahan yang menjadi kewenangan eksekutif. Hubungan yang kurang harmonis antara eksekutif dan legislatif juga dipersulit oleh kenyataan bahwa sebagian anggota DPRD memiliki tingkat pemahaman dan penguasaan materi kebijakan publik yang rendah akibat pengalaman yang tidak memadai.
3. Tidak atau belum jelasnya proses dan mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat oleh lembaga pemerintah, khususnya legislatif, menyebabkan jalur hubungan antara legislatif dengan masyarakat yang "diwakilinya" terputus. Kalangan legislatif tidak memahami makna perwakilan sehingga proses penjaringan aspirasi tidak berlangsung. Mereka mengakui dan berdalih sebagai pembawa suara rakyat karena terpilih berdasarkan proses pemilihan umum yang demokratis. Tetapi, mereka melupakan bahwa pemilihan umum yang dilaksanakan walau demokratis tidak berjalan secara langsung dalam arti rakyat memilih "orang" dan bukan "gambar". Sebagai konsekwensinya, partai cenderung berperan hanya sebatas sebagai 'mesin pemilu', pemilu selesai maka peran mereka selesai pula. Anggota dewan lebih bertanggungjawab kepada fraksi/partainya. DPRD lebih mewakili banyak kepentingan golongan, bukan rakyat.
4. Di pihak lain proses perumusan kebijakan publik oleh kalangan eksekutif (pemerintah propinsi) terutama yang menyangkut restrukturisasi di lingkungan pemda maupun perubahan dalam pelayanan publik dinilai oleh kalangan LSM dan perguruan tinggi berjalan tidak transparan. Kalau ada upaya untuk melibatkan masyarakat dalam proses kebijakan publik, maka hal itu dilakukan untuk memenuhi prosedur formal semata, bukan dimaksudkan sebagai usaha untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Demikian pula dalam penyusunan program pembangunan daerah (Propeda) hanya diketahui oleh pemda dan DPRD saja, sedangkan kalangan LSM, perguruan tinggi, pers dan pengusaha tidak mengetahui secara jelas kebijakan publik yang akan dilaksanakan.
5. Pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota menyadari bahwa keuangan daerah masih sangat tergantung pada pusat sedangkan kontribusi PAD rendah, hanya 6% dari APBD. Di samping itu pemerintah daerah menduga bahwa setelah beberapa tahun DAU akan dihentikan. Kedua faktor tersebut memacu

pemerintah daerah untuk meningkatkan perolehan PAD dengan mengeluarkan perda baru atau meningkatkan dan memperluas jenis-jenis pungutan pajak dan tarif pelayanan, seperti tarif pelayanan kesehatan, pungutan ijin pengantarpulauan ternak, dsb. Karena perhatian pemerintah daerah lebih terfokus pada upaya untuk meningkatkan PAD, maka tidak mengherankan bila usaha meningkatkan pelayanan publik terabaikan.

6. Faktor lain yang menyebabkan belum jelasnya arah dan pola kebijakan publik di daerah ini adalah karena belum tuntasnya mekanisme hubungan antara propinsi dan kabupaten. Bahwa otonomi daerah memberikan kewenangan yang besar bagi kabupaten/kota memang benar, tetapi kabupaten/kota pun seharusnya menyadari kekurangan mereka dalam melaksanakan otonomi daerah pada saat ini. Untuk itu seharusnya kabupaten/kota secara tegas menyerahkan kembali sebagian kewenangan (yang mungkin sebenarnya belum mampu mereka lakukan) kepada propinsi.
7. Terdapat kesan bahwa pemda kabupaten/kota tidak mau lagi diatur oleh pemda propinsi. Beberapa contoh berikut ini dapat memperkuat adanya kesan tersebut. Pemda sebuah kabupaten baru, yaitu Kabupaten Limbata, menolak pejabat yang ditunjuk propinsi. Pemda Limbata beranggapan bahwa tidak ada lagi keharusan untuk “tunduk” kepada propinsi, seolah-olah mereka ingin bebas dari pengaruh propinsi. Di Kabupaten Ende, pemkab menolak penunjukan sekda dari propinsi. Mereka lebih memilih mencari pejabat setempat walaupun dengan cara terpaksa memilih calon yang belum memenuhi persyaratan kepangkatan. Pihak propinsi berusaha untuk melakukan usaha merumuskan kembali hubungan propinsi dengan kabupaten dengan melaksanakan apa yang disebut “Kesepakatan Etis” walaupun sifatnya tidak mengikat. Namun pemerintah propinsi sendiri tidak menjabarkan lebih lanjut bagaimana kesepakatan etis tersebut dapat menjadi lebih operasional. Diduga pemrop mempunyai kekhawatiran bahwa usulan mereka akan ditolak oleh kabupaten/kota.

Arah dan kecenderungan kebijakan publik yang berlaku baik di tingkat propinsi dan kabupaten/kota di NTT memang belum jelas. Namun demikian terdapat beberapa variasi dan nuansa antar kabupaten. Perbedaan ini lebih nampak di Kabupaten Sumba Timur yang sejak dua tahun lalu menerima bantuan teknis dari GTZ. GTZ telah membantu meningkatkan kapasitas pemerintah daerah, DPRD, dan juga LSM melalui berbagai program. Beberapa program yang dilaksanakan GTZ adalah pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan DPRD lewat pelatihan dan dialog.

Dengan adanya bantuan teknis dari GTZ ini terlihat beberapa perbedaan kesiapan dalam memahami era otonomi daerah, terutama yang menyangkut “proses” perumusan kebijakan publik, antara Kabupaten Sumba Timur dengan wilayah lainnya di NTT. Misalnya, sejak TA 2001 proses perencanaan di Kabupaten Sumba Timur berlangsung dari bawah, mulai dari musyawarah di tingkat dusun dan desa sampai ke rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) di tingkat kabupaten. Dalam musyawarah ini berbagai unsur masyarakat diundang untuk berbicara dan menyampaikan aspirasinya dalam menetapkan berbagai proyek pembangunan di wilayahnya. Dengan demikian proyek yang akan dilaksanakan tidak hanya sekedar merupakan daftar keinginan tanpa pertimbangan realitas di masyarakat, tetapi usulan lebih diperhatikan dan benar-benar telah mempertimbangkan keinginan masyarakat banyak.

Adanya perbedaan dalam “proses” perumusan kebijakan publik di Kabupaten Sumba Timur dirasakan oleh kalangan LSM yang menghadiri musyawarah tersebut. LSM Yayasan Bina Mandiri, misalnya, menyatakan bahwa ada perubahan dalam proses perumusan kebijakan pembangunan daerah, dengan adanya proses perencanaan dimulai dari tingkat dusun – desa – kecamatan – rakorbang. Staf Bina Mandiri juga mengatakan bahwa kini pemerintahan desa sudah berani menolak adanya intervensi dari pemerintah atasan/camat dalam pemilihan kepala desa yang berindikasi KKN. Staf/konsultan GTZ juga menyatakan hal serupa setelah mengikuti beberapa musyawarah di berbagai tingkat. Staf/konsultan GTZ sangat terkesan dengan proses musyawarah yang dinilai demokratis sehingga menghasilkan rumusan-rumusan yang realistis.

### **3. PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK**

Pemda menyadari bahwa dalam era otonomi daerah diperlukan perubahan mendasar mengenai paradigma pelayanan publik. Kinerja pemda diukur dari sejauh mana pelayanan publik yang mereka berikan bertambah baik dan efisien. Namun dengan arah dan kecenderungan sebagaimana diuraikan di atas, maka pemda belum dapat melaksanakan secara baik apa yang sebenarnya mereka inginkan. Bahkan berbagai sektor, seperti sektor kesehatan, pendidikan, dan peternakan, cenderung mengalami penurunan mutu pelayanan, seperti dirasakan oleh petugas di bidang kesehatan, pendidikan, dan kalangan pengusaha peternakan.

#### **Pelayanan Sektor Kesehatan dan Pendidikan**

Tingkat kesehatan dan pendidikan masyarakat yang rendah menjadikan kedua sektor ini memerlukan perhatian besar dalam kebijakan publik di NTT. Selama ini kedua sektor tersebut telah menjadi prioritas pembangunan di NTT. Hal ini tercermin dari besarnya anggaran yang dialokasikan untuk keduanya. Sampai sekarang restrukturisasi organisasi di kedua dinas ini belum tuntas sepenuhnya dan masih terjadi tarik-menarik kepentingan antar propinsi dan kabupaten.

Namun, antara Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan propinsi dengan kabupaten telah ada kesepakatan untuk bekerjasama di bidang pelayanan. Propinsi akan berkonsentrasi pada aspek pembinaan, pengawasan serta pengendalian (sesuai dengan UU No. 22, 1999), sementara kabupaten/kota berkonsentrasi pada pelaksanaan pelayanan di lapangan. Sampai sekarang pelaksanaan kesepakatan ini belum dapat dijalankan dengan baik. Beberapa masalah yang timbul akibat pelaksanaan otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- 1) *Kepegawaian dan Eselonisasi.* Penggabungan Dinas dan Kawil Kesehatan telah menyebabkan jumlah pegawai menjadi dua kali lipat, yaitu 250 orang, padahal dalam struktur baru ini hanya dapat ditempatkan 180 pegawai. Demikian pula penggabungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan Kanwil Pendidikan Nasional menjadikan jumlah pegawai di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi menjadi 524 orang. Menurut perhitungan Biro Organisasi, dinas ini kelebihan sekitar 200 pegawai. Sebagian dari pegawai tersebut bukan tenaga profesional melainkan tenaga

administrasi, sehingga akan mengalami kesulitan bila harus ditempatkan di tingkat kabupaten/kota.

- 2) *Kekurangan Tenaga profesional.* Propinsi NTT masih kekurangan tenaga profesional khususnya tenaga kesehatan atau paramedis dan guru. Kabupaten Sumba Timur misalnya, masih membutuhkan tenaga kesehatan sekitar 78 untuk ditempatkan di RSUD, Dinas, dan Puskesmas. Puskesmas seharusnya dilayani oleh dua dokter (dokter umum dan dokter gigi) ditambah dengan minimal satu bidan desa dan sejumlah tenaga perawat. Saat ini, hanya ada 7 dokter umum dan 2 dokter gigi untuk melayani 15 puskesmas yang ada.

Kabupaten Sumba Timur juga masih mengalami kekurangan guru untuk TK hingga SLTA. Jika mempertimbangkan keberadaan guru kelas dan jurusan serta rasio murid terhadap guru, maka kekurangan guru masih sekitar 969 orang, masing-masing untuk: TK (21 guru), SD (499 guru), SMP( 183 guru/D3: Kimia, Biologi, Fisika), SMU (230 guru/S1 untuk semua jurusan), SMK (36 guru/komputer, manajemen bisnis, matematika).

- 3) *Mekanisme Pelaporan dan Koordinasi.* Sejak otonomi daerah dilaksanakan, pelaporan dari kabupaten ke propinsi menjadi terhenti. Kabupaten merasa tidak lagi berkewajiban memberikan laporan ke propinsi. Padahal propinsi masih membutuhkan laporan sebagai bahan laporan dan evaluasi serta pengawasan, terutama mengenai jenis-jenis penyakit menular. Keadaan ini dirasakan sebagai aspek negatif dari adanya otonomi daerah.

Dengan otonomi daerah, rapat koordinasi antar propinsi dan kabupaten tidak dapat berjalan dengan lancar. Pihak kabupaten merasa bahwa kepala dinas kabupaten memiliki eselon pangkat yang lebih tinggi dibandingkan dengan kepala subdinas di tingkat propinsi dengan eselon III. Karena sulit mengundang pejabat kabupaten, maka selama ini belum dapat dijalankan koordinasi program maupun sistem pelaporan yang dapat mengakomodasi struktur kelembagaan.

Mulai 1 September 2001, semua urusan dengan dinas kabupaten dan kota harus melalui bupati atau walikota. Dengan demikian, surat-surat yang akan mengkomunikasikan kegiatan dinas propinsi dengan dinas kabupaten dan kota harus ditandatangani oleh gubernur, atau paling tidak Sekretaris Daerah (Sekda). Pengaturan ini didasarkan pada pemahaman terhadap isi UU No. 22, 1999 yang menyatakan bahwa antara daerah otonom propinsi dengan daerah otonom kabupaten dan kota tidak mempunyai hubungan hirarkhis. Pengaturan birokrasi semacam ini agaknya akan sangat menghambat arus informasi dan kegiatan pelayanan publik.

- 4) *Anggaran Sektor Kesehatan.* Kebijakan otonomi juga telah mengubah alokasi anggaran daerah di bidang kesehatan. Anggaran yang diterima Dinas Kesehatan Propinsi jauh lebih rendah dibandingkan dengan sebelum adanya otonomi daerah. Kini anggaran sektor kesehatan Rp1,8 milyar, jauh berkurang dibandingkan anggaran tahun sebelumnya yaitu Rp18 milyar. Hal ini berlaku pula di tingkat

kabupaten yang mengalokasikan anggaran kesehatan kurang dari 5% meskipun konsensus nasional menyatakan bahwa alokasi sektor ini minimal sebesar 15%.

Dinas Kesehatan Kabupaten Sumba Timur untuk tahun 2001 mengusulkan anggaran belanja Rp3,8 miliar, tetapi yang diberikan hanya Rp1,5 miliar, termasuk untuk pengeluaran rutin. Anggaran untuk pembelian obat juga menurun drastis, dari Rp1 miliar sebelum era otonomi, menjadi hanya Rp265 juta pada tahun 2001. Stok obat yang tersedia di dinas semakin menipis, terutama obat-obat antibiotik dan obat untuk penderita penyakit TBC. Karena keterbatasan anggaran pemda hanya mempertimbangkan kebutuhan secara umum tanpa memperhatikan jenis obat yang dibutuhkan masyarakat.

Berdasarkan rangkuman terhadap penjelasan dari berbagai pihak non-pemda dan tenaga kesehatan serta guru yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, kebijakan otonomi daerah belum terasa dampaknya pada pelayanan kesehatan maupun pengelolaan sekolah. Akhir-akhir ini puskesmas mengalami kekurangan pasokan obat. Di salah satu puskesmas pembantu, bidan desa terpaksa mengurangi dosis obat yang diberikan kepada pasiennya. Demikian pula di bidang pendidikan, peran serta orang tua murid untuk berkontribusi dalam membiayai pendidikan sekolah anaknya masih terbatas, hal ini nampak dari tingkat kesadaran dan kemampuan mereka memberikan sumbangan BP3. Di daerah seperti ini justru perlu dilaksanakan kebijakan Wajib Belajar dalam pengertian adanya pelayanan sekolah gratis.

### **Pelayanan Sektor Peternakan**

Pelayanan di sektor peternakan pada dasarnya terfokus pada upaya memberi bimbingan dan penyuluhan usaha pengembangan peternakan, untuk mengembangkan berbagai jenis produk peternakan. Muncul kekhawatiran (secara nasional) bahwa populasi ternak besar, khususnya sapi dan kerbau, cenderung menurun karena tingkat kelahiran dan pematangannya tidak seimbang<sup>15</sup>. Upaya teknis pengembangan produksi ternak belum mampu diseimbangkan dengan tingkat kelahiran dan pematangan ternak<sup>16</sup>. Oleh karena itu dengan dalih

---

<sup>15</sup> Menurunnya populasi ternak besar di NTT disebabkan: 1) kondisi lahan penggembalaan yang kurang mendukung (lahan makin berkurang, invasi gulma, dan kekeringan), 2) pencurian dan penyakit ternak, dan 3) kondisi sosial budaya masyarakat setempat yang cenderung memotong ternak muda. Data populasi ternak di NTT tidak konsisten antara informasi propinsi dan kabupaten. Dinas Peternakan Propinsi berkeyakinan bahwa populasi ternak besar di NTT mengalami penurunan drastis, berdasarkan sensus pada Januari 2000 jumlahnya berkurang 33% sehingga kuota ternak yang akan diantarpulaukan diturunkan dari 82.000 (tahun 2000) ekor menjadi 47.300 ekor (tahun 2001). Sementara itu, Dinas Peternakan Kabupaten Sumba Timur mengatakan bahwa populasi ternak di wilayahnya tidak diketahui pasti. Menurut data propinsi jumlahnya hanya sekitar 15.000 ekor, tapi menurut perkiraan kabupaten jumlahnya sekitar 30.000 ekor.

<sup>16</sup> Dinas Peternakan Propinsi akan melakukan upaya seperti: mengukuhkan lahan peternakan di setiap wilayah terutama untuk pemeliharaan bibit, pengadaan sumber air di padang rumput dan mengembangkan tanaman hijau sebagai pagar hidup. Dinas Peternakan Kabupaten Sumba Timur memprioritaskan pembangunan peternakan pada aspek pemberdayaan peternak dalam rangka pengembangan ekonomi kerakyatan. Salah satu upaya yang akan dilakukan adalah mengimpor bibit sapi untuk digaduhkan kepada penduduk.

kelestarian ternak, maka dilakukan upaya yang sifatnya pengaturan perdagangan ternak, berupa penetapan kuota dan batas minimum bobot ternak yang boleh diantarpulaukan. Dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut tidak mengikat dan bersifat sementara, karena menurut Inpres No. 2, 1998<sup>17</sup> kebijakan seperti itu sudah harus dihapus. Di samping itu, usaha dan perdagangan komoditi ternak besar dijadikan sebagai sumber PAD<sup>18</sup>. Dengan demikian, pelayanan di sub-sektor peternakan juga menyangkut berbagai perijinan yang terkait langsung dengan adanya pengaturan dan pengenaan berbagai bentuk pungutan.

Dalam rangka mengendalikan pemasaran ternak terutama untuk tujuan melakukan seleksi terhadap ternak produktif dan penyingkiran ternak yang berpenyakit, Dinas Peternakan Propinsi NTT telah melakukan operasi khusus di pasar ternak. Untuk pilot proyek, telah dianggarkan dana untuk membeli 500 ekor (Rp1,8 juta/ekor). Ternak produktif yang akan dijual peternak dibeli oleh dinas, kemudian didistribusikan kembali ke peternak melalui program kemitraan. Dinas juga akan membeli ternak yang diketahui terjangkit penyakit, kemudian dilakukan perawatan, setelah sembuh dipotong dan dijual, hasilnya disetor ke kas daerah sebagai PAD. Upaya serupa dihimbau untuk dilakukan juga oleh pemda kabupaten dan kota.

Sementara itu Dinas Peternakan Kabupaten Sumba Timur akan lebih meningkatkan fungsi karantina hewan yang selama ini hanya formalitas. Pemeriksaan kesehatan hewan di karantina diharapkan akan dilakukan secara sungguh-sungguh.

Persoalan berat yang dihadapi peternak di kabupaten ini adalah pencurian ternak. Pencurian ternak sudah terjadi sejak dulu dan kelihatannya sudah terbentuk jaringan pencurian yang rumit dan sulit diberantas, apalagi dalam jaringan ini diduga terlibat oknum petugas keamanan. Kegiatan pencurian ternak lebih dipermudah oleh kurangnya pengamanan pantai di sekeliling Pulau Sumba.

Dalam upaya memberikan pelayanan dan bimbingan teknis kepada masyarakat peternak, aparat pemerintah masih dihadapkan pada berbagai keterbatasan internal, antara lain:

1. Kualitas sumber daya manusia relatif rendah dan rasa tanggung-jawabnya rendah. Jumlah aparat di lapangan juga masih sangat kurang dibanding dengan luas wilayah kerjanya.
2. Hubungan koordinasi antara institusi di propinsi dan kabupaten/kota agak renggang dan kaku. "Kesepakatan etis" antara kabupaten/kota dan propinsi diharapkan dapat memelihara hubungan antar tingkat pemerintahan, namun kesadaran untuk melaksanakannya masih kurang. Perbedaan struktur organisasi

---

<sup>17</sup> Tentang *Pencabutan Larangan Perdagangan Komoditi Antar Propinsi dan Kabupaten/Pulau*.

<sup>18</sup> Pemda propinsi memberlakukan pungutan sumbangan pihak ketiga sebesar Rp5.000/ekor terhadap pedagang ternak ke luar daerah/antar pulau. Pemda Kabupaten Sumba Timur memberlakukan retribusi kartu ternak sebesar Rp1.500/ekor dan sumbangan pihak ketiga kepada pedagang sebesar Rp 5.000/ekor.

yang dibentuk propinsi dengan kabupaten/kota menyebabkan koordinasi semakin sulit dilaksanakan.

### **Tanggapan Masyarakat/Pengusaha**

Tanggapan masyarakat yang terdiri dari kalangan pengusaha, LSM dan eks-birokrat di tingkat propinsi dan kabupaten terhadap permasalahan dan pelaksanaan pelayanan khususnya di sub-sektor peternakan dapat dirangkum sebagai berikut:

- (1) Masalah pencurian ternak dan perjudian merupakan tantangan utama yang harus menjadi prioritas kerja Bupati Sumba Timur sekarang. Bagi masyarakat, pembangunan tidak ada gunanya jika pembangunan jalan yang lebar atau jembatan yang kokoh justru hanya akan memperlancar pencurian ternak.
- (2) Sistem kepemilikan dan pemeliharaan ternak yang ada belum sepenuhnya memberikan nilai tambah yang memadai bagi peternak. Pemeliharaan ternak umumnya tidak dilakukan langsung oleh pemiliknya, tetapi dilakukan secara bagi hasil antara pemilik dan pemelihara. Sistem bagi hasil antara pemilik dan pemelihara nampaknya tidak seimbang, yaitu 5 : 1 (5 bagian untuk pemilik dan hanya satu bagian untuk pemelihara). Biasanya bagian pemelihara juga sudah menjadi milik pemilik, karena bagiannya sudah diambil lebih dahulu.
- (3) Pelaksanaan kebijakan kuota perdagangan ternak ke luar daerah mengakibatkan menurunnya minat masyarakat beternak, karena ternaknya tidak bisa leluasa di jual. Alasan bahwa populasi ternak makin berkurang sehingga dikhawatirkan melewati batas kelestariannya dinilai tidak masuk akal. Menurut pengusaha, data populasi ternak yang tersedia adalah salah karena proses sensusnya tidak dilakukan secara sungguh-sungguh sehingga jumlah ternak tidak diketahui secara pasti, hal ini yang sering menjadi sumber persoalan antara Pepehani dengan pemda. Kebijakan kuota juga memunculkan praktek tidak sehat dalam bentuk jual-beli kuota di antara pedagang. Sebenarnya asalkan rambu-rambunya jelas dan tidak ada KKN, maka sistem kuota tidak diperlukan. Sejak tiga bulan lalu tidak ada lagi sistem kuota di Kabupaten Sumba Timur. Meskipun demikian pengusaha tidak bisa seenaknya mengirim sapi, karena ada batasan berat minimum yang harus dipenuhi, yakni 350 kg per ekor. Dalam hal ini pihak karantina dinilai konsisten menerapkan aturan tersebut, karena pada dasarnya ketentuan itu merupakan keinginan dari bawah (para pengusaha sendiri). Pada waktu sistem kuota masih berlaku, Kabupaten Sumba Timur menetapkan kuota sebanyak 5.000 ekor. Namun pada kenyataannya jumlah ternak yang dikirim mencapai sekitar 10.000 hingga 15.000 ekor.
- (4) Pelarangan penjualan ternak betina mengakibatkan jumlah sapi dan kerbau betina membengkak, sehingga harga jualnya merosot. Rendahnya harga jual ternak betina juga erat kaitannya dengan kehidupan sosial-budaya masyarakat Sumba, karena sapi dan kerbau betina tidak diperhitungkan dalam pelaksanaan upacara adat.

- (5) berdasarkan Inpres No. 1 dan No. 2, 1998 Perda mengenai retribusi ternak sebenarnya sudah dihapus, tetapi kemudian dialihkan menjadi SPK. Semua ternak yang dikirim ke luar daerah dikenakan SPK. Kabupaten-kabupaten Belu, Timor Tengah Utara, Timor Tengah Selatan dan Kupang mengenakan Rp7.500/ekor, sementara Pemprop mengenakan pungutan Rp5.000/ekor. Selain itu banyak desa juga memungut sebesar Rp5.000 hingga Rp10.000/ekor. Pepehani sendiri menarik pungutan Rp500/ekor. Jasa karantina Rp4.200/ekor. Pungutan lainnya adalah pungutan liar oleh polisi (di jalan) yang besarnya rata-rata sekitar Rp1.000/ekor.
- (6) Kinerja birokrasi di Pemkab Sumba Timur, khususnya dalam memberikan pelayanan perijinan pengiriman ternak dinilai lebih berbelit dan banyak biaya. Sebelum otonomi daerah, prosedur perijinan jauh lebih mudah dan murah, karena ijin pengiriman ternak cukup dari Dinas Peternakan Propinsi dan berlaku satu bulan, sehingga bisa digunakan untuk beberapa kali pengiriman. Biaya yang dikeluarkan untuk ijin ini juga rendah, sekedar memberikan uang rokok Rp5.000 – Rp10.000 saja. Namun di era otonomi daerah, perdagangan sapi menjadi urusan kabupaten/kota, sehingga untuk mengirim ternak ke luar daerah pengusaha harus mendapatkan surat rekomendasi dari Bupati melalui prosedur yang lebih rumit, yaitu:
- (a) Mengajukan permohonan ke Bagian Umum, untuk kemudian diserahkan ke Asisten II,
  - (b) Setelah dari Asisten II dibawa lagi ke Bagian Perekonomian,
  - (c) Dari Bagian Perekonomian kembali lagi ke Asisten II untuk mendapatkan surat rekomendasi,
  - (d) Setelah mendapat surat rekomendasi, pengusaha harus membawa surat tersebut ke Dinas Peternakan untuk mendapat ijin karantina. Menurut pengusaha, proses ini melanggar UU tentang Karantina, karena soal karantina bukan wewenang Dinas Peternakan.
  - (e) Ijin lain yang harus dipenuhi adalah dari Sub Bagian Ketertiban Pemda (Satuan Polisi Pamong Praja),
  - (f) Selain itu diperlukan juga ijin dari polisi untuk mengecek keabsahan ternak yang bersangkutan apakah ternak legal atau curian (melibatkan intel, reserse, dan KP3 laut).

Proses di atas membutuhkan waktu sekitar satu minggu. Akibatnya, kadang-kadang pengusaha harus menunda keberangkatan kapal, sehingga terpaksa membayar ganti rugi sebesar Rp1 juta untuk setiap hari penundaan (untuk kapasitas kapal 300 ekor).

Pungutan resmi untuk mendapat surat rekomendasi adalah Rp25.000 per pengapalan. Di luar tarif resmi ini, pengusaha harus mengeluarkan biaya lebih besar. Semua proses di atas melibatkan sekitar 20 petugas/aparat, semuanya

harus diberi akomodasi dalam bentuk makan, uang, dan transport. Rata-rata tiap orang menghabiskan Rp15.000 – Rp20.000, sehingga pengusaha harus mengeluarkan sekitar Rp300.000 – Rp400.000 untuk setiap pengiriman sapi. Diakui bahwa pada akhirnya semua biaya yang dikeluarkan oleh pengusaha digeser ke pengurangan harga beli. Jika tidak demikian, mereka tidak akan mampu bersaing, apalagi kalau di Jakarta sedang banjir daging impor. Untuk menyalahi proses yang dirasakan memberatkan pengusaha itu, sekarang mereka menggunakan sistem gabungan, yaitu setiap kali melakukan pengiriman, beberapa pengusaha bergabung dan mengatasnamakan kepemilikan semua sapi pada satu orang pengusaha saja.

Pengusaha sudah pernah menyampaikan aspirasi mengenai persoalan ini, tetapi tidak pernah ditanggapi Pemda. Dan ternyata pengusaha di sektor lain juga diperlakukan serupa, terbukti hingga saat ini belum ada investor yang datang.

Responden menilai bahwa figur Bupati Sumba Timur sebenarnya cukup dinamis, namun tidak didukung oleh staf yang memiliki sikap yang sama. “Bupatinya berlari, staf-nya duduk-duduk saja di tempat”.

- (7) Persoalan lain yang dikeluhkan pengusaha adalah tarif angkutan kapal yang besarnya ditentukan secara sepihak oleh pemilik kapal, dan tarif ini sering berubah semauanya. Baru-baru ini, tarif angkutan ternak besar dari Waingapu ke Surabaya dinaikkan dari Rp75.000 menjadi Rp100.000/ekor. Karena tidak ada pasar ternak di Kabupaten Sumba Timur mengakibatkan proses pengadaan ternak berlangsung tidak efisien, karena pengusaha harus mencari ternak ke desa-desa.
- (8) Responden pengusaha menilai selama ini pemda kabupaten terlalu banyak mengeluarkan anggaran belanja untuk hal-hal yang tidak perlu. Misalnya, anggaran untuk pertanian, perkebunan, dan kehutanan besarnya mencapai Rp7 – 8 milyar tetapi sampai sekarang tidak ada hasilnya. “Daerah ternak kok mau diubah menjadi daerah pertanian, yang benar saja”, katanya. Baru pada era bupati sekarang pemda menaruh perhatian besar kepada sektor peternakan. TA 2001 ini Pemda membelanjakan Rp7 milyar untuk sektor peternakan, meliputi pengadaan puskesmas keliling, pembangunan laboratorium, holding ground, RPH, pengadaan obat, vaksinasi massal, dan impor bibit (600 ekor).
- (9) Dalam menyikapi pelaksanaan otonomi daerah, Pepehani belum melakukan perubahan organisatoris, sehingga antara Pepehani dan Pemkab sering tidak sinkron. Misalnya, dalam menetapkan kuota, yang ditetapkan oleh Pepehani tidak sejalan dengan yang ditetapkan oleh Bupati.

## V. KESIMPULAN

1. Meskipun pelaksanaan UU No. 22, 1999 tentang Pemerintah Daerah sudah dilandasi dengan “Kesepakatan Etis” antara para pejabat propinsi dan kabupaten/kota, namun banyak pihak merasakan dan melihat bahwa hubungan antara propinsi dan kabupaten/kota tidak lagi sebaik sebelumnya. Situasi ini oleh beberapa pejabat daerah dilihat lebih sebagai gejala masa transisi yang dalam waktu dekat diperkirakan akan dapat diperbaiki.
2. Baik pejabat propinsi maupun kabupaten menyadari bahwa perangkat daerah yang ada sekarang secara umum belum memenuhi konsep “kaya fungsi miskin struktur”. Keadaan ini sulit dihindari karena setiap daerah harus mempertimbangkan jumlah pegawai yang cenderung kelebihan atau tidak sesuai dengan kebutuhan. Kesadaran ini mendorong setiap daerah untuk melakukan evaluasi atas perangkat dan pegawainya setiap tahun. Melalui upaya evaluasi itu diharapkan setahap demi setahap daerah akan menuju struktur organisasi yang memenuhi konsep “kaya fungsi miskin struktur”.
3. Proporsi terbesar dari APBD terpaksa digunakan untuk pengeluaran rutin, terutama untuk membayar gaji pegawai yang jumlahnya sangat banyak. Akibatnya, proporsi alokasi anggaran untuk pembangunan dan biaya pelayanan publik menurun dibanding dengan tahun-tahun sebelumnya. Dalam jangka pendek dampak yang ditimbulkan oleh penurunan anggaran ini mungkin belum terasa, namun bila kecenderungan ini tidak segera dikoreksi, maka dalam jangka menengah dapat menjadi masalah sosial yang besar.
4. Partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik telah dilihat oleh banyak pihak di daerah sebagai fondasi dari keberhasilan pelaksanaan pemerintahan, terlebih dalam kaitan dengan otonomi daerah. Makin banyak kelompok masyarakat, termasuk partai, yang mampu berpartisipasi secara sehat dalam proses pemerintahan, makin optimis bahwa kebijakan otonomi daerah akan berhasil mendekati tujuannya, yaitu memperbaiki kesejahteraan masyarakat. Hal ini diindikasikan juga oleh kegiatan nyata (bantuan teknis) GTZ dalam mengembangkan program pemberdayaan masyarakat dan juga membantu pemda meningkatkan kapasitasnya melalui pelatihan dan pengkajian kebijakan yang partisipatif. Dengan adanya bantuan teknis ini maka mulai 2001 proses perencanaan kebijakan dan program pembangunan secara nyata muncul dari bawah melalui dialog yang demokratis. Hampir semua unsur masyarakat terlibat dalam proses ini dari tingkat dusun sampai ke tingkat kabupaten. Suasana baru dalam proses perumusan kebijakan publik ini dinilai positif oleh kalangan LSM.

## DAFTAR BACAAN

- Agriculture Sector Strategy Review (ASSR). "Decentralization of Agricultural Support Services." Ministry of Agriculture Republic of Indonesia. Jakarta, March 1998.
- Badan Pusat Statistik (BPS). *Statistik Indonesia 1999*. Jakarta, Juni 2000.
- Biro Organisasi Propinsi Nusa Tenggara Timur. "Rencana Strategis (Renstra) Pimpinan Unit Lingkup Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Timur." Kupang, 2001.
- BPS Kabupaten Sumba Timur. *Kabupaten Sumba Timur Dalam Angka 2000*. Waingapu, Juni 2001.
- Center for Policy and Implementation Studies (CPIS). "Hasil Kajian tentang Pungutan Daerah." Jakarta, September 1996.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 95, 2000 tentang "Badan Pertanahan Nasional."
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 181, 2000 tentang "Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2001."
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 10, 2001 tentang "Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Bidang Pertanahan."
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia No. IV/MPR/2000 tentang "Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah."
- Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Timur. "Rancangan Program Pembangunan Daerah (Propeda) Tahun 2000 – 2004." Kupang, 2001.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 84, 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 99, 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 110, 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 56, 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU).

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

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

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

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

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

Undang-undang (UU) Republik Indonesia No. 18 tahun 1997 tentang “Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.”

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.”