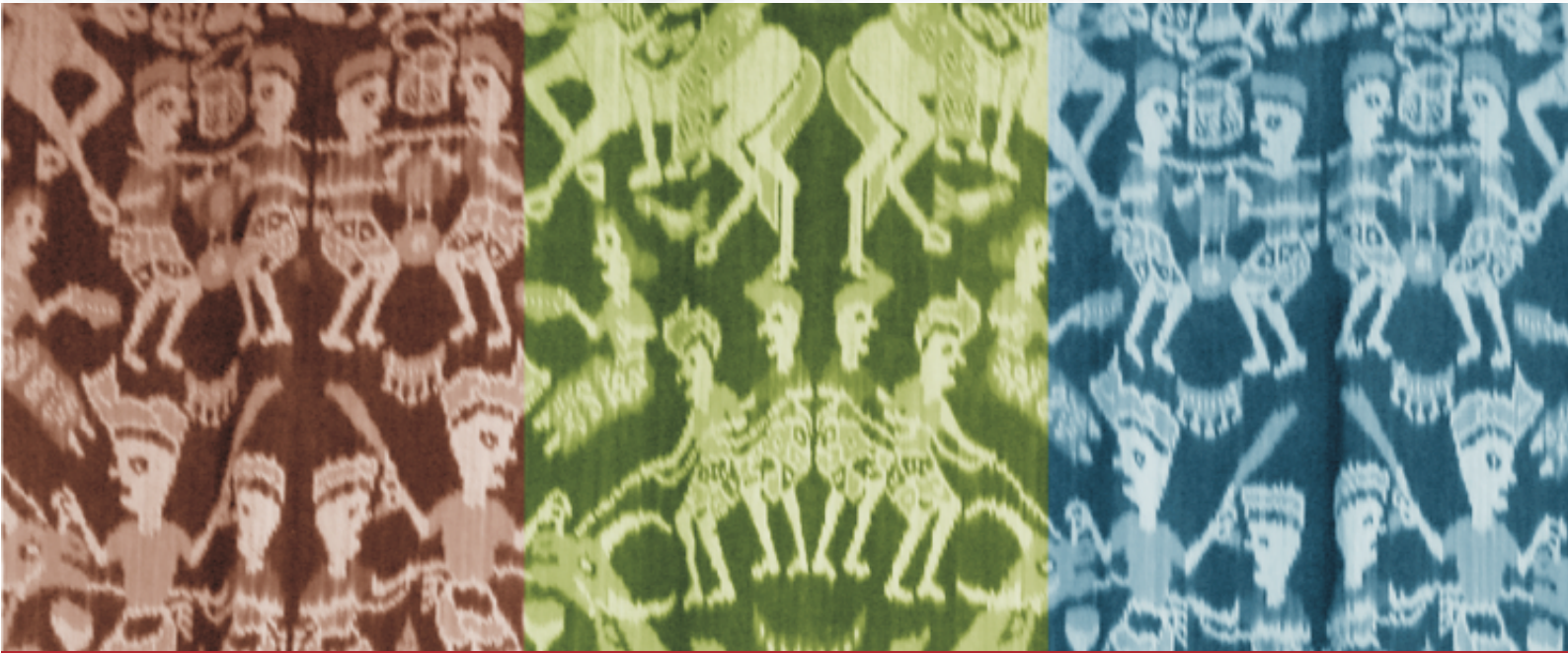


ANALISA PENGELUARAN PUBLIK **NUSA TENGGARA TIMUR**



Pengeluaran untuk Rakyat Menuju Sejahtera



LAPORAN INTERIM SEPTEMBER 2008



BANK DUNIA | THE WORLD BANK



Australian Indonesia Partnership
Kemitraan Australia Indonesia



Decentralization Support Facility
SoFEI
Eastern Indonesia

**ANALISA PENGELUARAN PUBLIK
NUSA TENGGARA TIMUR**



**Pengeluaran
untuk Rakyat
Menuju Sejahtera**

LAPORAN INTERIM SEPTEMBER 2008

Ucapan terima kasih

Laporan ini disusun oleh Tim Bank Dunia yang dipimpin oleh Bastian Zaini dan Diane Zhang bersama-sama dengan Adrianus Hendrawan, Muhammad Ryan Sanjaya, John Theodore Weohau, dan Sukmawah Yuningsih.

Penyusunan laporan ini didasarkan pada temuan-temuan utama dari kegiatan penelitian yang lebih besar yang merupakan kerjasama antara Pemerintah Provinsi NTT, sejumlah Perguruan Tinggi terkemuka di NTT, Bank Dunia dan AusAID-funded Australia-Nusa Tenggara Assistance for Regional Autonomy Program (ANTARA). Dukungan Bank Dunia dipimpin oleh Akhmad Bayhaqi dan Bastian Zaini. Sementara itu, Yohanes Eripto Marviandi dan Tim ANTARA memberikan dukungan operasional, koordinasi lapangan dan fasilitasi yang sangat berharga bagi pelaksanaan penelitian ini. Tim Peneliti NTT dipimpin oleh Fritz Fanggidae dengan anggota yang terdiri dari Frankie J. Salean dan Melkianus Ndaomanu dari Universitas Kristen Artawacana dan Thomas Ola from Universitas Katolik Widiemandira, telah menyusun laporan garis besar penelitian (overview report). Sejumlah peneliti telah berkontribusi dan terlibat dalam penelitian-penelitian di tingkat kabupaten/kota lokasi studi kasus, antara lain:

Universitas Negeri Nusa Cendana: Jeny Eoh, Dian Nastiti, Jacob Wadu, William Djani, Piet de Rosari, Markus Bunga, Dominikus Fernandez, Agustinus Mahur, Alo Liliweri, Melkianus Tiro, Hironimus Jati.

Universitas Katolik Widiemandira: Sabinus Hatul, Veronica Arief Mulyani, Rere Paulina Bibiana, Vincentius Reputu, Heny A. Manafe, Antonius Ugak, Yolinda Yanti Sonbay.

Universitas Kristen Arta Wacana: Jusuf Aboladaka, Nitaniel Hendrik, Liven E. Rofael, Damarias Yvetto Koli, Oktovianus Nawa Pau.

Yayasan PIKUL: Juliana S. Ndolu, Desti Murdijana, Martha D. Pengko.

Yayasan Mitra Kita: Darmanto F Kisse, Richardus Adven Dhada (Manggarai).

STIE KRISWINA: Stepanus Makambombu, Muana Nanga.

Universitas Timor: Sirilus Seran.

Universitas Nusa Lontar: C. Selfina, Roliviyanti.

Laporan lengkap yang mencakup temuan-temuan mendetail dari penelitian ini akan dipublikasikan pada akhir tahun 2008.

Ucapan terima kasih juga ditujukan pada Ichsan Djunaed, Victoria Ngantung, Mila Shwaiko dan Robert Brink dari Kantor BaKTI serta John Schottler dari ANTARA, atas dukungannya terutama di bidang setting dan layout serta penerbitan buku ini. Selama proses pengkajian ulang, sejumlah komentar yang berharga telah diberikan oleh Cut Dian Agustina, Enrique Blanco Armas, David Elmaleh, dan Peter Milne dari kantor Bank Dunia.

Selanjutnya, ucapan terima kasih yang mendalam juga disampaikan kepada seluruh dinas dan badan di lingkungan Pemerintah Provinsi NTT yang telah terlibat aktif dan pengumpulan data dan analisa. Akhirnya, penghargaan yang tinggi patut diberikan kepada Program Management Committee (PMC), yang terdiri dari Jamin Habid (Ketua), Partini Hardjokusomo, Beny Ndoenboey, Jan Ch. Benyamin, Paula Radja Haba, Andreas W. Koreh, Nikolaus Hayong, Ruth Lodo, Tarsisius Kopong Pira, Julius Muhu, John Pama, Yaan Tanaem, Yakobus Taek, Frans Salesman dan Jefri C. Adoe.

Wolfgang Fengler, Petarca Karetji dan Richard Manning telah mengarahkan seluruh proses penelitian ini.

Kata Pengantar



Dengan senang hati saya umumkan peluncuran Analisa Pengeluaran Publik Nusa Tenggara Timur, sebuah laporan komprehensif menyangkut isu-isu manajemen keuangan publik dalam konteks otonomi daerah.

Ada banyak pembelajaran dari laporan ini yang akan membantu kita dalam melaksanakan pelayanan yang lebih baik kepada rakyat, khususnya dalam bidang kesehatan dan pendidikan dimana kita telah berkomitmen untuk meningkatkan rencana pembangunan jangka menengah. Kita telah bertekad untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan-layanan dasar dimaksud. Kedepan, kita masih menghadapi tantangan besar, dimana tingkat kemiskinan menyebar pada area geografis yang luas yang terbentuk atas beragam kepulauan. Tetapi kita siap untuk menghadapi tantangan tersebut dan apa yang kita pelajari dari laporan ini akan membantu kita menanggapi tantangan tersebut.

Ada tiga elemen utama yang perlu untuk meningkatkan kinerja kita. Yang pertama, kita membutuhkan satu visi bersama yang kuat untuk merespon kebutuhan rakyat. Kita perlu menyepakati kebutuhan-kebutuhan yang akan dilakukan dan sepakat akan target-target yang realistis yang diperlukan setiap tahun. Visi kita berbasis kinerja dan kita perlu membuat indikator-indikator untuk mengelola dan mengukur hasil-hasil.

Kedua, kita perlu meningkatkan kapasitas birokrasi kita sehingga memiliki kemampuan/ketrampilan dan sarana yang benar untuk mencapai hasil-hasil tersebut. Kita akan mengembangkan suatu program peningkatan kapasitas yang mengarah pada isu-isu yang diidentifikasi dalam laporan ini.

Ketiga, kita perlu mempunyai sumber-sumber dana untuk mencapai target-target kita. Ini berarti bahwa kita perlu lebih cerdas dalam merencanakan, menyusun anggaran dan memonitor pekerjaan kita. Laporan ini merupakan salah satu alat yang membantu kita mengalokasikan sumberdaya yang ada secara lebih efektif.

Laporan ini adalah salah satu sarana yang memungkinkan kita untuk dapat melihat kondisi perencanaan anggaran daerah kita sebelumnya serta mengambil langkah yang tepat dalam menuju paradigma '*Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera (Anggur Merah)*' sesuai dengan Visi, Misi, Strategi dan arah kebijakan Pembangunan daerah Nusa Tenggara Timur selama lima tahun kedepan.

Belanja Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam kurun waktu 2003 sampai 2007 meningkat secara signifikan. Secara riil dana yang digunakan untuk belanja program dan kegiatan pemerintahan meningkat dari Rp 4,3 Trilyun pada tahun 2003 menjadi Rp 6,3 Trilyun pada tahun 2007, atau meningkat sebesar 46,3%. Selama periode 2003-2007. Pada sektor pendidikan (24,2%), kesehatan (63,16%) dan infrastruktur (73,98%), sedangkan bidang administrasi umum pemerintahan juga mengalami peningkatan sebesar (35,13%) terutama gabungan dari beberapa bidang. Peningkatan ini terjadi terutama karena adanya dukungan sumber dana dari pemerintah pusat melalui dana dekonsentrasi, dana perimbangan (DAU dan DAK) dalam jumlah yang cukup besar setiap tahunnya.

Pemerintah provinsi berkomitmen untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan laporan ini merupakan suatu milestone penting yang sudah berjalan. Tetapi penting dicatat bahwa laporan tersebut tidak melambangkan akhir dari suatu proses, tetapi sebagai titik awal dalam menangani/mengatasi tantangan-tantangan yang kami hadapi demi masa depan Nusa Tenggara Timur yang lebih cerah.

Laporan ini dibuat atas kerja keras dari banyak orang. Saya berterima kasih kepada AusAID dan Tim ANTARA, serta Bank Dunia dan Decentralization Support Facility for Eastern Indonesia (SOFEI) atas dukungan dan partisipasi mereka. Saya juga ingin menyampaikan penghargaan saya kepada para peneliti dari berbagai perguruan tinggi di provinsi NTT dan untuk fasilitasi dari Bappeda, baik di tingkat provinsi, kota dan kabupaten, karena tanpa dukungan mereka, laporan ini tidak mungkin bisa diselesaikan.

Berdasarkan rekomendasi-rekomendasi dari laporan ini, saya mengundang semua pihak yang tertarik untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan tindak lanjut, sehingga Nusa Tenggara Timur dapat menjadi contoh bagi wilayah lain di Indonesia untuk manajemen keuangan publik yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel.

Kupang, 9 September 2008

Drs. FRANS LEBU RAYA
Gubernur Nusa Tenggara Timur

Kata Pengantar



Australian Embassy Indonesia

Pada pertengahan tahun lalu, pemerintah provinsi Nusa Tenggara Timur meminta dukungan dari program ANTARA AusAID dan World Bank untuk melakukan Analisa Pengeluaran Publik terhadap provinsi dan kabupaten-kabupaten. Laporan ini merupakan puncak dari kerja keras sejak permintaan tersebut.

Analisa pengeluaran ini merupakan contoh yang sangat baik dari upaya untuk melayani masyarakat secara lebih baik melalui peningkatan manajemen keuangan publik dan melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat miskin dan kurang beruntung. Tidak mudah bagi suatu pemerintahan untuk mengekspos keuangannya yang diteliti secara cermat demi meningkatkan efisiensi dan menjamin dana tersebut dikeluarkan secara efektif. Juga menyentuh melihat pemerintah provinsi dan kabupaten berantusias dan berkomitmen terhadap kegiatan ini yang ditunjukkan melalui kontribusi yang nyata terhadap prakarsa melalui ketersediaan anggaran dan waktu dari staf. Saya mengucapkan selamat kepada Gubernur Nusa Tenggara Timur (NTT) dan jajarannya atas dukungan yang sangat kuat dan tanpa ragu terhadap proses ini.

Saya menyampaikan penghargaan kepada universitas-universitas di NTT atas kerja keras mereka dalam mengumpulkan dan menganalisa data. Proyek ini benar-benar menunjukkan bagaimana kolaborasi antara pemerintah provinsi, kabupaten dan universitas yang telah memberikan hasil. Ini merupakan contoh dari suatu kemitraan yang berlangsung dan memberikan suatu model untuk wilayah lainnya. Laporan ini telah menggunakan pembelajaran dari provinsi lain termasuk Papua, Gorontalo, Aceh dan Nias untuk meningkatkan hasil akhir laporan. Tak ketinggalan, analisa pengeluaran Nusa Tenggara Timur mempunyai fokus gender yang menyoroti pentingnya data terpilah menurut jenis kelamin untuk perencanaan dan penyusunan anggaran yang efektif.

Kerjasama yang kuat antar lembaga-lembaga yang beragam antar pemerintah di tingkat provinsi dengan lembaga akademis, Bank Dunia dan AusAID merupakan suatu dasar yang sangat menjanjikan. Dengan kemauan yang baik kita dapat bekerja bersama-sama dalam suatu semangat kemitraan demi masa depan masyarakat Nusa Tenggara Timur yang lebih cerah.

Harapan saya, semua tingkat pemerintahan mempunyai masa depan yang baik dengan menggunakan informasi dari laporan ini untuk memandu proses perencanaan dan penyusunan anggaran mereka. Saya juga menyatakan kesediaan pemerintah Australia untuk melanjutkan hubungan (melalui ANTARA) dengan pemerintah NTT untuk mendukung dalam peningkatan kapasitas demi terlaksananya perencanaan dan penyusunan anggaran yang baik.

Akhirnya, saya mengucapkan terima kasih kepada penulis atas upaya kolaborasi dan kerja yang bermutu dalam memfasilitasi proses dan menghasilkan satu laporan tepat waktu.

September 2008

Bill Farmer
Australian Ambassador to Indonesia



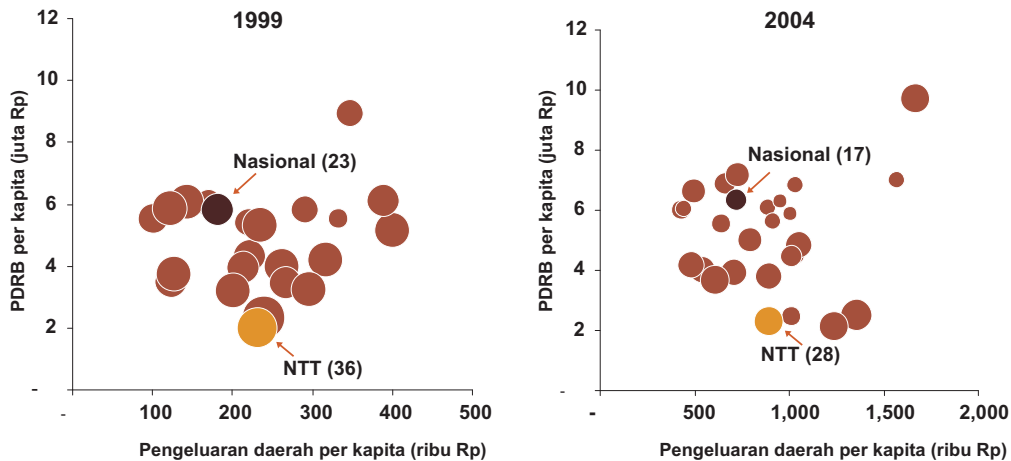
1

Pendahuluan

Latar Belakang

Sebelum pelaksanaan desentralisasi, lebih dari sepertiga penduduk Nusa Tenggara Timur (NTT) digolongkan sebagai penduduk miskin. Hal ini menjadikan NTT (bersama Papua dan Maluku) sebagai wilayah paling miskin di Indonesia. Tantangan lain yang juga dihadapi NTT adalah rendahnya kapasitas fiskal. Meskipun pengeluaran perkapita NTT (meliputi baik pengeluaran pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah pusat) berada pada tingkat menengah, dalam perbandingan dengan provinsi lain di Indonesia, PDRB perkapita NTT adalah yang paling rendah di Indonesia (Gambar 1).

Gambar 1 NTT adalah provinsi yang tertinggal, baik sebelum maupun setelah desentralisasi



Sumber : Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data SIKD, Depkeu dan BPS

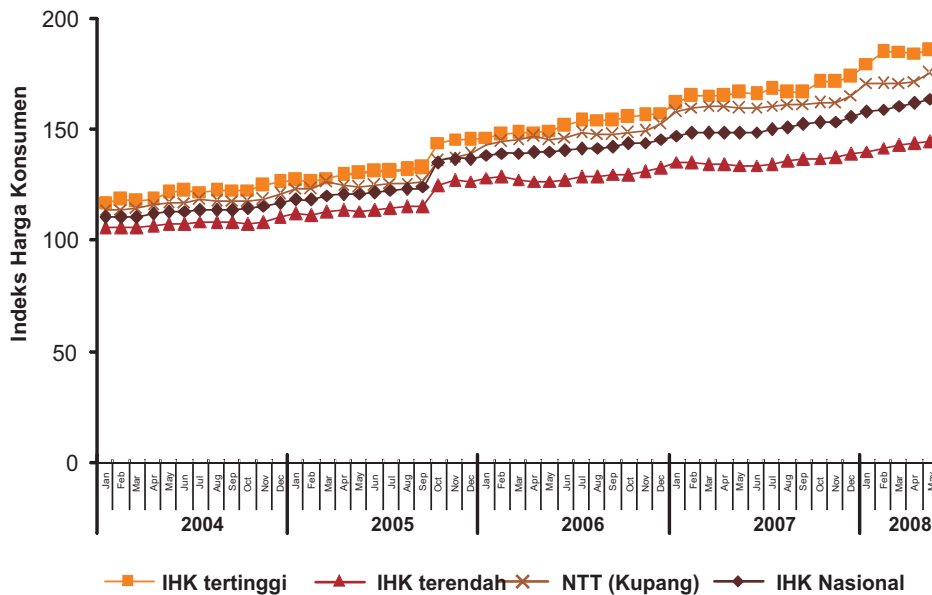
Catatan : ukuran besaran lingkaran dan angka di dalam kurung menunjukkan tingkat kemiskinan.

Riau, DKI Jakarta, Kalimantan Timur dan Papua dikeluarkan dari gambar di atas untuk kebutuhan penyederhanaan tampilan.

Setelah pelaksanaan desentralisasi, kendati pengeluaran perkapita NTT meningkat tiga kali lipat dan tingkat kemiskinan juga menurun, NTT tetap merupakan salah satu provinsi yang perekonomiannya tertinggal. Pada tahun 2004, PDRB perkapita NTT adalah salah satu yang terendah di Indonesia (Gambar 1). Meski terjadi penurunan tingkat kemiskinan sebanyak 8% yang dicapai antara tahun 1999 dan 2004, tingkat kemiskinan di NTT tetap 10% di atas rata-rata nasional.

Secara umum, NTT menghadapi tantangan ekonomi yang berat. Selain tingginya tingkat kemiskinan dan perekonomian regional yang terbatas dengan tingkat pengeluaran publik yang tergolong menengah di Indonesia, NTT juga menghadapi tingkat pengangguran dan tingkat harga yang tinggi. Semenjak pengurangan subsidi BBM pada tahun 2005, harga-harga di NTT meningkat lebih tinggi dibanding rata-rata nasional. Kombinasi antara meningkatnya harga-harga komoditas dan biaya transportasi menjadi penyumbang bagi terjadinya inflasi di NTT (Gambar 2).

Gambar 2 Tingkat harga di NTT lebih tinggi dari rata-rata nasional.



Sumber: Perhitungan Tim PEACH NTT berdasarkan data BPS (2008)
 Catatan: Indeks Harga Konsumen (IHK) didasarkan pada IHK BPS di 44 kota.
 Banda Aceh dikeluarkan dari gambar mengingat tingginya IHK akibat rekonstruksi pasca-tsunami.

Beratnya tantangan pembangunan ekonomi di NTT antara lain disebabkan oleh isolasi geografis dan iklim yang setengah kering (semi-arid). Seperti halnya NTB dan Maluku, NTT digolongkan sebagai wilayah setengah-kering karena minimnya curah hujan dan posisinya sebagai wilayah peralihan antara iklim gurun dan iklim basah¹. Sebagai provinsi kepulauan, ketersediaan akses dan transportasi merupakan isu yang sangat penting. Kombinasi antara iklim setengah kering dan keterisolasian membuat NTT memiliki akses ke sumber daya alam yang terbatas.

NTT sangat bergantung pada sektor pertanian yang masih tradisional. Pada tahun 2006, sektor pertanian memberikan kontribusi sebesar 40% terhadap PDRB NTT. Dan, bersama dengan sektor galian dan pertambangan (sektor ekstraktif), merupakan sektor yang paling banyak menyerap tenaga kerja di NTT, yakni 72% tenaga kerja laki-laki dan 68% tenaga kerja perempuan. Meskipun kontribusinya yang signifikan, sektor ini masih belum berkembang, terbukti dari besarnya jumlah petani yang masih bergantung pada pertanian subsisten serta masih terbatasnya akses pada cara-cara dan teknologi pertanian modern. Sebagai wilayah dengan kondisi tanah yang kering dan air yang hanya tersedia pada kurun waktu tertentu, para petani menghadapi banyak kesulitan dalam menanam dan mengolah hasil pertanian, terutama mereka yang masih menggunakan cara-cara tradisional.

Perpaduan antara lemahnya perekonomian daerah, tingginya kemiskinan, serta tantangan iklim dan geografi yang sulit, menuntut keseriusan pemerintah-pemerintah daerah di NTT untuk memanfaatkan sumber-sumber keuangan daerahnya secara maksimal. Karena itu, sangatlah penting untuk memahami, dari perspektif daerah, bagaimana sumber-sumber keuangan daerah dibelanjakan dan efektivitas pembelanjaan tersebut dalam memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Rangkuman Laporan Analisa Pengeluaran Publik

Rangkuman Analisa Pengeluaran Publik yang dilaksanakan pada tingkat provinsi dan 16 kabupaten/kota di NTT dibuat untuk memetakan situasi keuangan daerah NTT. Laporan ini mengkaji berbagai sumber penerimaan daerah serta tingkat pengelolaan berbagai sumber penerimaan tersebut. Selanjutnya, dari sisi pengeluaran publik, laporan ini menggambarkan apa yang sesungguhnya menjadi prioritas pembangunan berdasarkan belanja yang telah dibuat, serta sektor-sektor mana dan tipe

¹ Iklim setengah kering (semi-arid climate) atau iklim stepa (steppe climate) umumnya digambarkan sebagai wilayah dengan iklim bercurah hujan rendah (250-500 mm atau 10-20 in). Defenisi yang lebih tepat, yang diberikan oleh pengelompokkan iklim menurut Köppen, menyatakan bahwa iklim stepa (BS) merupakan peralihan antara iklim gurun (BW) dan iklim basah baik dalam karakteristik ekologi maupun dalam bidang pertanian.

pengeluaran seperti apa yang telah mendominasi belanja pemerintah selama ini di NTT. Berikutnya, berdasarkan sektor pembangunan, laporan ini memberikan gambaran yang lebih rinci tentang penerimaan dan pengeluaran, hasil-hasil utama dan isu-isu penting pada tiga sektor kunci pembangunan, yaitu sektor kesehatan, pendidikan dan infrastruktur. Isu lain yang dicakup dalam laporan ini meliputi analisis pola pengeluaran yang berbeda antar Kabupaten/Kota, sejauh mana NTT telah memenuhi berbagai peraturan-perundangan yang telah ditetapkan secara nasional di bidang pengelolaan keuangan daerah, tingkat efisiensi birokrasi pemerintahnya, dan masalah gender yang berhubungan dengan perencanaan dan penganggaran.

Tujuan laporan ini adalah untuk memberikan masukan kepada pemerintah guna mendukung pemanfaatan sumber-sumber keuangan yang lebih baik dan memperkuat fokus pada prioritas-prioritas yang perlu mendapat perhatian. Ringkasan laporan ini merupakan bagian dari paket kegiatan penelitian yang masih berlangsung guna memetakan isu-isu utama penerimaan, pengeluaran, perencanaan dan penganggaran secara lebih mendetail. Penyusunan laporan ini merupakan hasil kerjasama Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di NTT, beberapa perguruan tinggi terkemuka di Kupang, dan Bank Dunia. Laporan akhir dari paket kegiatan penelitian ini diharapkan terbit pada akhir tahun 2008.

Temuan-Temuan Utama

Penerimaan dan Pembiayaan:

- **Perekonomian yang kecil serta sumber daya alam yang terbatas menandakan bahwa kapasitas provinsi NTT yang terbatas dalam meningkatkan sumber-sumber penerimaannya.** Hal ini tercermin dari terus meningkatnya ketergantungan terhadap transfer dana dari pemerintah pusat, terutama DAU dan DAK. Pada tahun 2003, 78% dari total penerimaan NTT berasal dari sumber DAU dan DAK, dan terus meningkat hingga mencapai 86% pada tahun 2007. Untuk sumber penerimaan lainnya, NTT tidak menerima Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam, sementara jumlah penerimaan Bagi Hasil Pajak tidak mengalami penambahan sejak tahun 2003.
- **Sejak tahun 2003 sumber PAD NTT terus meningkat, sejalan dengan meningkatnya sumber-sumber penerimaan NTT secara keseluruhan. Pada tahun 2007 PAD mencakup 7% dari total penerimaan NTT.** Proporsi ini tergolong kecil jika dibandingkan dengan rata-rata nasional yang sebesar 20%. Banyak penjelasan tentang rendahnya PAD ini, antara lain soal terbatasnya jumlah usaha kecil, rendahnya pajak dari sektor hiburan (hotel dan restoran), jumlah kendaraan bermotor terdaftar yang relatif lebih kecil jumlahnya dan lemahnya penyediaan layanan (yang sebenarnya merupakan sumber penting untuk meningkatkan retribusi). Dibutuhkan analisis lebih jauh terhadap komposisi PAD guna menilai potensi peningkatannya ke depan.

Pengeluaran:

- **Dengan sumber daya yang terbatas, antara 2003 dan 2007 NTT berhasil membuat komposisi pengeluarannya menjadi semakin baik.** Kecenderungan ini tidak saja ditunjukkan oleh belanja gaji pegawai yang menurun, namun, yang lebih penting lagi, keseluruhan belanja aparatur juga menurun. Pada saat yang bersamaan pengeluaran untuk pelayanan publik-terutama pendidikan, kesehatan dan infrastruktur-tidak berkurang alokasinya atau bahkan meningkat. Sangatlah penting bagi pemerintah-pemerintah daerah di NTT untuk terus meningkatkan alokasi dana untuk pelayanan publik dan sebaliknya mengurangi belanja administrasi pemerintah.

Pendidikan:

- **Peningkatan dalam pengeluaran pendidikan di NTT telah memperlihatkan hasil yang baik berupa meningkatnya akses terhadap sekolah dan guru, yang ditunjukkan oleh perbaikan rasio murid per sekolah serta rasio murid dan guru, meskipun ini belum cukup untuk memperkuat luaran pendidikan secara menyeluruh.** NTT berada pada peringkat kedua dalam banyaknya jumlah penduduk yang tidak menyelesaikan pendidikan formal. Kecenderungan ini sejalan dengan APM sekolah dasar yang mendekati rata-rata nasional, namun APM untuk SMP dan SMA masih tertinggal secara signifikan di bawah rata-rata nasional. Dengan demikian, fokus pemerintah NTT perlu diberikan untuk memastikan bahwa anak usia sekolah dapat meneruskan dan menyelesaikan pendidikan formal.

Kesehatan:

- **Peningkatan dalam alokasi pengeluaran sektor kesehatan telah berhasil meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan publik di bidang kesehatan.** Dibandingkan dengan rata-rata nasional

maupun provinsi tetangganya, NTB dan Maluku, NTT memiliki jumlah penderita sakit yang melakukan pengobatan sendiri (self-treatment) yang lebih sedikit (sebagai contoh mereka yang membeli obat sendiri dibanding pergi ke dokter). Selain itu, NTT juga memiliki tingkat penggunaan jasa pelayanan kesehatan masyarakat yang lebih tinggi serta juga proporsi rumah tangga penerima pelayanan kesehatan gratis yang lebih banyak.

- **Meskipun demikian, peningkatan dalam akses terhadap pelayanan kesehatan masyarakat belum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap membaiknya outcome bidang kesehatan secara menyeluruh.** Tingkat morbiditas (morbidity rate), yaitu proporsi penderita sakit dalam satu bulan terhadap total penduduk, masih lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional. Malnutrisi juga terus menjadi masalah, dan rendahnya malnutrisi ini diduga berkontribusi terhadap terjadinya banyak masalah kesehatan di NTT. Mencapai indikator kesehatan yang lebih baik (misalnya tingkat morbiditas) membutuhkan waktu yang cukup lama dan membutuhkan dukungan pemerintah untuk tidak saja memperkuat akses terhadap pelayanan kesehatan masyarakat, tetapi juga kualitas pelayanan tersebut.

Infrastruktur :

- **Pembangunan sektor infrastruktur di NTT menunjukkan kinerja yang beragam. Pada satu sisi akses terhadap air bersih dan penerangan/listrik masih rendah, namun di sisi lain akses terhadap sanitasi tergolong tinggi.** Pemerintah daerah telah menunjukkan usahanya untuk meningkatkan level dan proporsi pengeluaran di bidang infrastruktur. Sebagian besar pengeluaran dilakukan untuk belanja modal, terutama dalam rangka menyediakan fasilitas-fasilitas infrastruktur baru guna meningkatkan akses masyarakat.

Regulasi dan Kelembagaan:

- **Sama halnya dengan provinsi lain, pemerintah-pemerintah daerah di NTT juga menghadapi kesulitan dalam mengikuti perubahan berbagai peraturan di bidang pengelolaan keuangan daerah.** Hal ini terutama disebabkan oleh lemahnya kapasitas aparaturnya dalam menyiapkan peraturan turunannya di daerah, selain karena cepatnya pergantian peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat.
- **NTT telah membuat kemajuan penting dalam meningkatkan efisiensi birokrasinya. Secara umum, NTT berhasil mengurangi proporsi pengeluaran aparaturnya.** Pada tingkat kabupaten/kota, Kabupaten Timor Tengah Selatan bahkan telah menunjukkan keberhasilannya mengurangi belanja gaji setelah menerapkan PP 41/2007.

Gender :

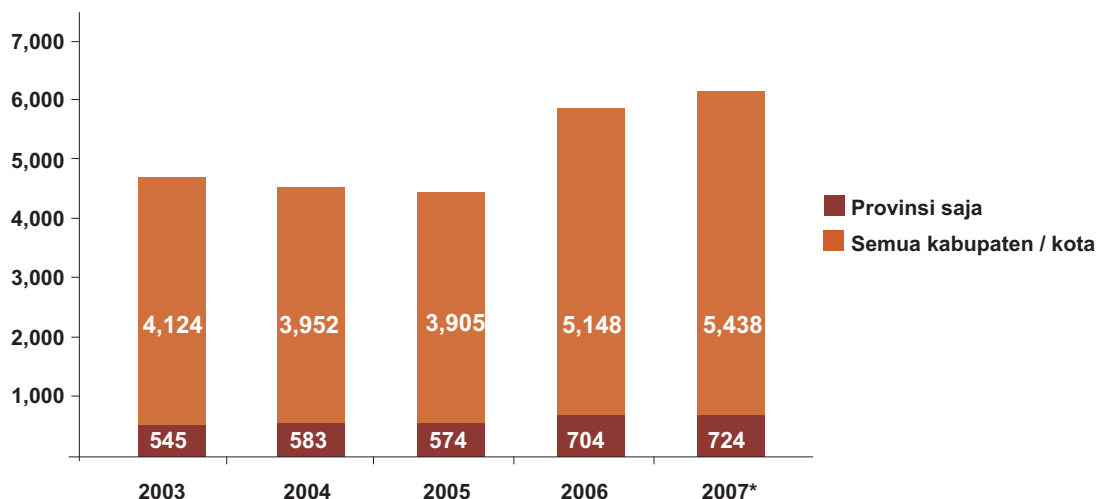
- **Dalam rangka menentukan apakah anggaran pemerintah peka terhadap persoalan ketidakadilan gender, perlu segera untuk membuat sistem pengumpulan data yang terpilah yang mampu memperlihatkan perbedaan dampak program pemerintah terhadap kelompok laki-laki dan perempuan.** Hampir sama dengan wilayah lainnya di Indonesia, di NTT hampir tidak pernah dilakukan upaya untuk menghitung berapa proporsi anggaran yang bermanfaat bagi kelompok laki-laki dan perempuan. Dengan adanya data terpilah atas dasar laki-laki dan perempuan akan mempermudah pengembangan program-program pembangunan yang menargetkan perempuan, yang lebih terpinggirkan, sebagai sasarannya. Hampir sama dengan membuat program yang menempatkan orang miskin sebagai sasaran, program-program yang menargetkan perempuan sebagai sasaran tersebut justru akan turut memperbaiki tampilan indikator pembangunan manusia, lebih dari sekedar menciptakan manfaat yang hanya khusus bagi perempuan.
- **Mentargetkan perbaikan tingkat melek huruf di kalangan perempuan merupakan strategi yang tepat dalam mengurangi tingkat buta huruf di NTT.** Walaupun tingkat pendidikan perempuan tergolong sama dengan laki-laki, mengingat proporsi perempuan yang tidak pernah mengecap pendidikan lebih tinggi daripada laki-laki, maka tingkat buta huruf lebih banyak terjadi di kalangan perempuan. Karena kelompok perempuan lebih terpinggirkan sebagaimana terlihat dalam indikator-indikator pendidikan, menargetkan perbaikan tingkat melek huruf di kalangan perempuan ini akan memberikan tingkat keuntungan investasi di bidang pendidikan yang lebih tinggi.
- **Penelitian yang lebih mendalam dibutuhkan untuk menjelaskan mengapa tingkat partisipasi perempuan dalam angkatan kerja jauh lebih rendah secara signifikan dibanding laki-laki, diluar pertimbangan tingkat pendidikannya.** Kemungkinan-kemungkinan yang perlu diuji adalah harapan masyarakat, struktur lapangan pekerjaan, kondisi ekonomi, diskriminasi terhadap perempuan di tempat kerja, serta pilihan perempuan untuk lebih bekerja di rumah.

2

Penerimaan dan Pembiayaan

Dalam kurun waktu 2003 dan 2007 total penerimaan pemerintah daerah NTT meningkat 36% (Gambar 3). Total penerimaan ini mengalami sedikit penurunan pada tahun 2004 dan 2005. Kecenderungan ini kemudian berbalik, peningkatan terjadi lagi pada tahun 2006 dan 2007, terutama akibat peningkatan drastis dalam alokasi DAU dari pemerintah pusat. Pemerintah provinsi mengelola sekitar 13% dari total penerimaan daerah NTT dan sisanya sekitar 87% dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota. Perbandingan ini tetap tidak berubah selama kurun waktu 2003 dan 2007.

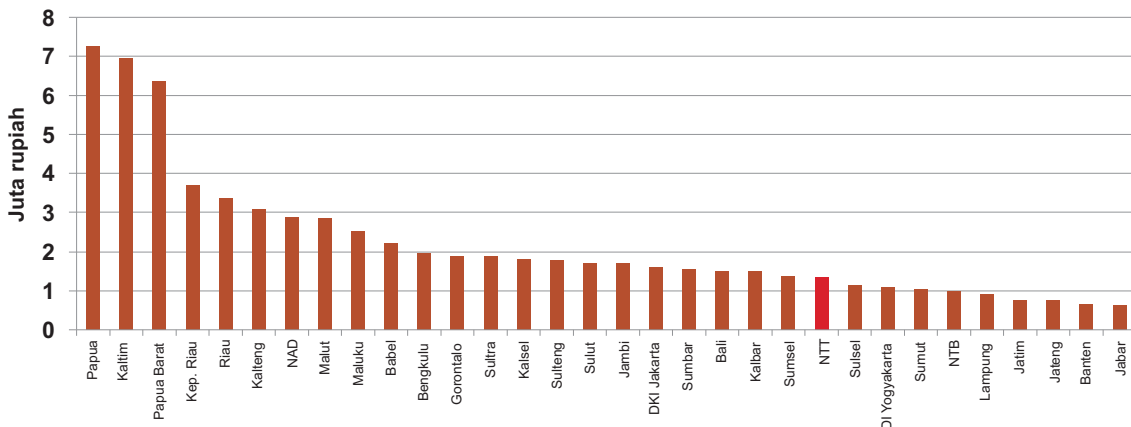
Gambar 3 Penerimaan NTT meningkat, didorong oleh alokasi DAU dan DAK yang membesar (Rp Milyar)



Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)
Catatan : Angka-angka tahun 2007 adalah estimasi

Penerimaan per kapita NTT berjumlah Rp 1,3 juta, peringkat ke-10 terendah di antara 32 provinsi di Indonesia (Gambar 4). Terdapat perbedaan yang mencolok di dalam penerimaan pemerintah antar provinsi di Indonesia. Sebagai contoh, pada tahun 2006 penerimaan per kapita Provinsi Papua adalah yang tertinggi di Indonesia, jumlahnya 5 kali penerimaan per kapita Provinsi NTT. Sementara jumlah penerimaan perkapita Provinsi Jawa Barat kurang dari setengah jumlah penerimaan perkapita Provinsi NTT. Penerimaan perkapita yang tinggi kemungkinan disebabkan oleh tambahan transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk dana Otonomi Khusus (Papua dan Aceh), dana Pendampingan Pasca Konflik (Maluku dan Maluku Utara) atau karena kepemilikan sumber daya alam yang sangat signifikan (Kalimantan, Riau, Papua dan Aceh). Sementara itu penerimaan perkapita yang rendah sering dihubungkan dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, misalnya di Jawa dan Sumatera.

Gambar 4 Dibandingkan dengan provinsi lain, NTT memiliki penerimaan perkapita menengah



Sumber : Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data BPS/SIKD.

Kotak 1 | Sumber-sumber Penerimaan Daerah

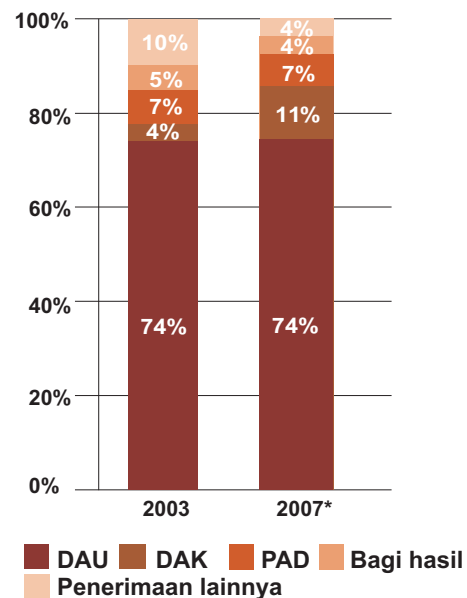
Mirip dengan provinsi lainnya di Indonesia, Provinsi NTT memiliki empat sumber penerimaan utama, yaitu:

- 1) **Dana Alokasi Umum (DAU):** dana hibah diskresioner (discretionary block grant) dari pemerintah pusat kepada seluruh pemerintah daerah dengan maksud menciptakan keseimbangan fiskal (fiscal equality). DAU dialokasikan dengan menggunakan formula yang dihitung berdasarkan sejumlah faktor, antara lain jumlah penduduk, luas wilayah, PDRB perkapita, indeks pembangunan manusia (HDI), anggaran dan belanja gaji pegawai negeri serta tingkat pendapatan asli daerah dan penerimaan bagi hasil (shared revenue).
- 2) **Dana Alokasi Khusus (DAK):** dana hibah bersyarat (conditional) yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhan khusus daerah. Dana ini diarahkan dan dikhususkan guna membiayai program-program yang memberikan kontribusi terhadap prioritas-prioritas pembangunan nasional.
- 3) **Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Daya Alam:** penerimaan yang bersumber dari pajak (pada tingkat nasional) dan sumber daya alam yang dibagikan diantara pemerintah pusat dan pemerintah-pemerintah daerah berdasarkan rasio yang telah disepakati di dalam peraturan perundangan.
- 4) **Penerimaan Asli Daerah (PAD):** adalah penerimaan yang dikumpulkan oleh pemerintah daerah, termasuk disini pajak daerah, retribusi dan keuntungan dari investasi pemerintah daerah.

Ketiga sumber yang pertama merupakan transfer antar pemerintahan dan umumnya digunakan oleh pemerintah pusat untuk menyeimbangkan kapasitas fiskal antar berbagai pemerintah daerah.

Ketergantungan NTT terhadap DAU dan DAK terus meningkat. Pada tahun 2003 total penerimaan NTT dari sumber DAU dan DAK berjumlah 78%, dan pada tahun 2007 meningkat menjadi 86% dari total penerimaannya. Ketergantungan NTT yang tinggi terhadap bantuan pemerintah pusat dalam bentuk DAU dan DAK ini menunjukkan bahwa sumber-sumber penerimaan lainnya yang berbasis perekonomian lokal (seperti sumber daya alam) atau yang diusahakan sendiri oleh pemerintah daerah (seperti pajak dan retribusi daerah) sangat terbatas jumlahnya.

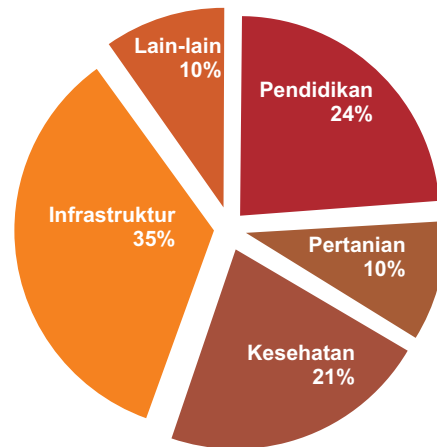
Gambar 5 Ketergantungan NTT terhadap hibah pemerintah pusat meningkat dalam periode 2003-2007



Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)
Catatan : Angka-angka tahun 2007 adalah estimasi

Dalam periode 2003-2007, DAU meningkat sebesar 33% dari Rp 3,47 triliun menjadi Rp 4,6 triliun (sekitar 75% dari total penerimaan NTT), sementara DAK meningkat lebih dari tiga kali lipat, dari Rp 165 milyar menjadi Rp 682 milyar. Berdasarkan data tahun 2006, dapat dikatakan bahwa mayoritas DAK (sekitar 80%) dialokasikan untuk sektor kesehatan, pendidikan dan infrastruktur.

Gambar 6 Sebagian besar DAK dialokasikan pada tiga sektor strategis (pendidikan, kesehatan dan infrastruktur) pada tahun 2006

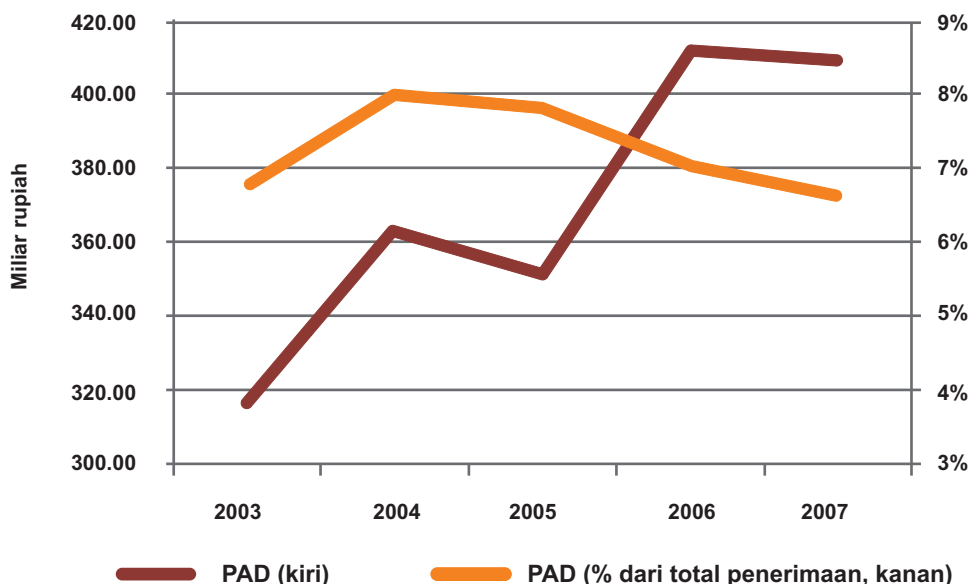


Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)

Sementara itu, Dana Bagi Hasil relatif tidak berubah jumlahnya, dari Rp 239 milyar di tahun 2003 (sekitar 5% dari total penerimaan) menjadi Rp 240 milyar pada tahun 2007 (sekitar 4% dari total penerimaan). Seluruh penerimaan Dana Bagi Hasil berasal dari pajak, mengingat porsi NTT terhadap Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam tidak signifikan².

Menyangkut Pendapatan Asli Daerah (PAD), meskipun jumlahnya meningkat sebanyak 29% pada periode 2003-2007, namun kontribusinya terhadap total penerimaan dapat dikatakan hampir tidak mengalami perubahan, hanya menyumbang sekitar 7% terhadap total penerimaan (Gambar 7). Diperkirakan sebanyak 40% dari total PAD NTT dihasilkan oleh pemerintah provinsi dan jumlah tersebut mencapai sekitar 25% dari total penerimaan pemerintah provinsi. Sebaliknya, penurunan yang signifikan terjadi pada tingkat pemerintah Kabupaten/Kota, dimana PAD hanya mencapai rata-rata 4% dari total penerimaan. Selanjutnya, dari keseluruhan jumlah PAD NTT, diperkirakan sepertiganya berasal dari sumber Pajak Daerah seperti pajak restoran, pajak iklan dan pajak kendaraan bermotor.

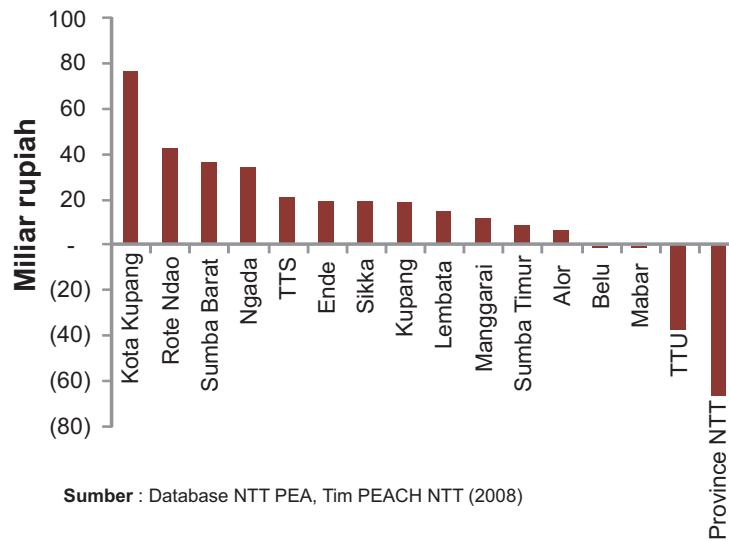
Gambar 7 Dalam periode 2003-2007 total PAD meningkat tetapi porsinya terhadap penerimaan tidak banyak berubah



Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)

Catatan : Angka-angka 2007 adalah estimasi

² Pada kurun 2003-2004, NTT memperoleh sekitar Rp 400 juta dari Bagi Hasil Sumber Daya Alam.

Gambar 8 Sebagian besar kabupaten/kota mengalami surplus anggaran di tahun 2006

Sebagian besar kabupaten/kota di NTT memiliki surplus anggaran atau SILPA (Gambar 8), sayangnya pencatatan terhadap SILPA dilakukan secara tidak konsisten.

Kesimpulan:

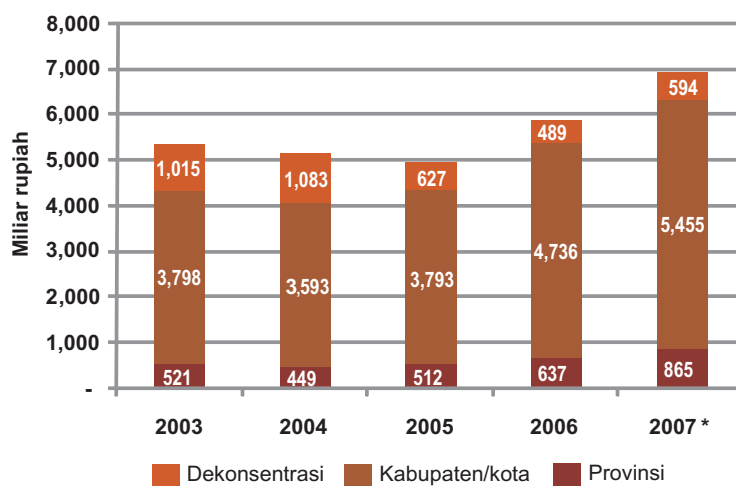
- **Perekonomian yang kecil serta sumber daya alam yang terbatas menunjukkan keterbatasan kapasitas Provinsi NTT untuk meningkatkan sumber-sumber penerimaannya.** Hal ini tercermin dari terus meningkatnya ketergantungan terhadap transfer dana dari pemerintah pusat, terutama DAU dan DAK. Pada tahun 2003, 78% dari total penerimaan NTT berasal dari sumber DAU dan DAK, dan terus meningkat hingga mencapai 86% pada tahun 2007. Untuk sumber penerimaan lainnya, NTT menerima porsi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam yang tidak berarti dan jumlah Dana Bagi Hasil Pajak juga tetap tidak mengalami penambahan sejak tahun 2003.
- **Sejak tahun 2003 sumber PAD NTT terus meningkat, sejalan dengan meningkatnya sumber-sumber penerimaan NTT secara keseluruhan.** Pada tahun 2007 PAD mencakup 7% dari total penerimaan NTT. Proporsi ini tergolong kecil jika dibandingkan dengan rata-rata nasional yang sebesar 20%. Banyak penjelasan tentang rendahnya PAD ini, antara lain soal terbatasnya jumlah usaha kecil, rendahnya pajak dari sektor hiburan (hotel dan restoran), jumlah kendaraan bermotor terdaftar yang relatif lebih kecil jumlahnya dan lemahnya penyediaan layanan (yang sebenarnya merupakan sumber penting untuk meningkatkan retribusi). Dibutuhkan analisis lebih jauh terhadap komposisi PAD guna menilai potensi peningkatannya ke depan.

3

Pengeluaran

Dalam periode 2003-2007, pengeluaran di tingkat daerah di NTT meningkat sebanyak 30%. Perubahan ini didorong oleh peningkatan penerimaan yang saling terkait, khususnya pada penambahan jumlah transfer DAU dan DAK dari pemerintah pusat. Sementara itu, sejak tahun 2003 belanja pemerintah pusat (melalui dana dekonstrasi) secara berangsur-angsur berkurang.

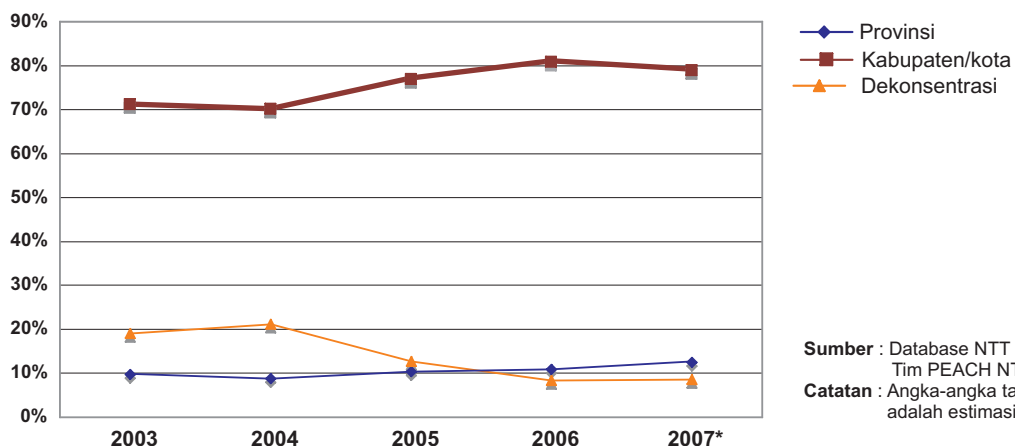
Gambar 9 Pengeluaran riil NTT meningkat pada periode 2006-2007 terutama didorong oleh peningkatan DAU dan DAK



Pemerintah kabupaten/kota secara terus-menerus menguasai porsi yang sangat besar dari pengeluaran publik di NTT (Gambar 10). Pada tahun 2007 pemerintah kabupaten/kota menguasai 79% dari seluruh pengeluaran pemerintah di NTT (meningkat dari 71% pada tahun 2003). Pada kurun waktu yang sama porsi belanja dekonstrasi berkurang dari 19% total belanja di tahun 2003 menjadi hanya 9% di tahun 2007. Sementara itu, DAK meningkat sebanyak tiga kali lipat sepanjang periode ini, yang menandakan bahwa peran pemerintah pusat tetap penting dalam pengeluaran publik di NTT, meski peran pemerintah pusat tersebut kini dilakukan dengan mekanisme yang berbeda.

Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)
Catatan : Angka-angka tahun 2007 adalah estimasi

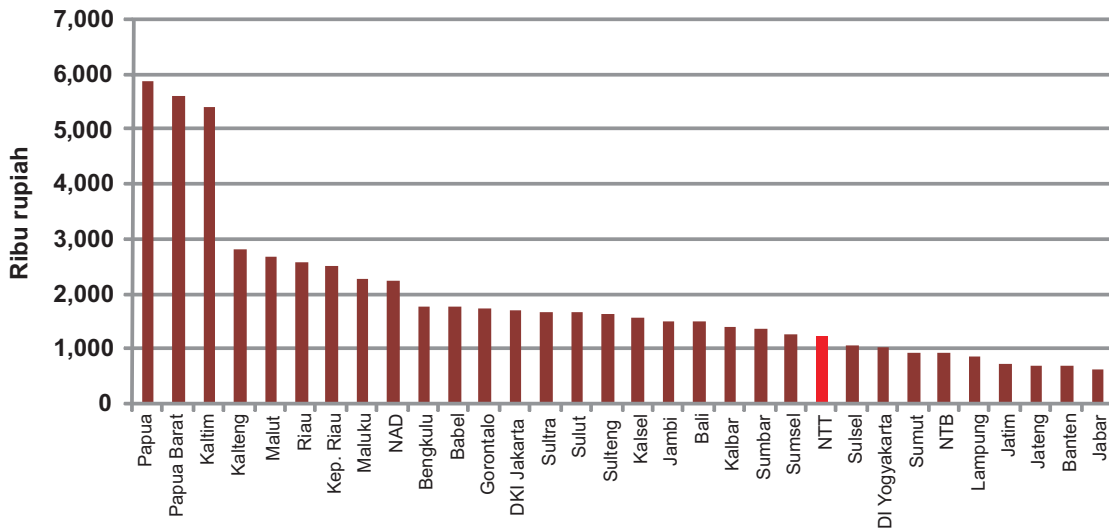
Gambar 10 Porsi pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota dalam pengeluaran publik di NTT



Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)
Catatan : Angka-angka tahun 2007 adalah estimasi

Pengeluaran per kapita NTT berada pada peringkat 10 terendah dibanding provinsi-provinsi lain di Indonesia, dengan jumlah Rp 1,23 juta (Gambar 11). Mirip dengan penerimaan per kapita, pengeluaran per kapita antar provinsi di Indonesia juga menunjukkan variasi yang sangat menyolok. Sebagai contoh, Provinsi Papua membelanjakan Rp 5,9 juta per individu, jumlah yang tertinggi antar provinsi di Indonesia dan hampir 5 kali lebih banyak dari pengeluaran perkapita NTT. Sebaliknya, Provinsi Banten hanya memiliki pengeluaran perkapita sebesar 55% dari pengeluaran perkapita NTT. Adanya variasi antar provinsi ini sebenarnya merupakan konsekuensi dari penerimaan per kapita wilayah, yang pada gilirannya dihitung setelah dibandingkan dengan sejumlah faktor, antara lain kepadatan penduduk dan dukungan ketersediaan sumber daya alam.

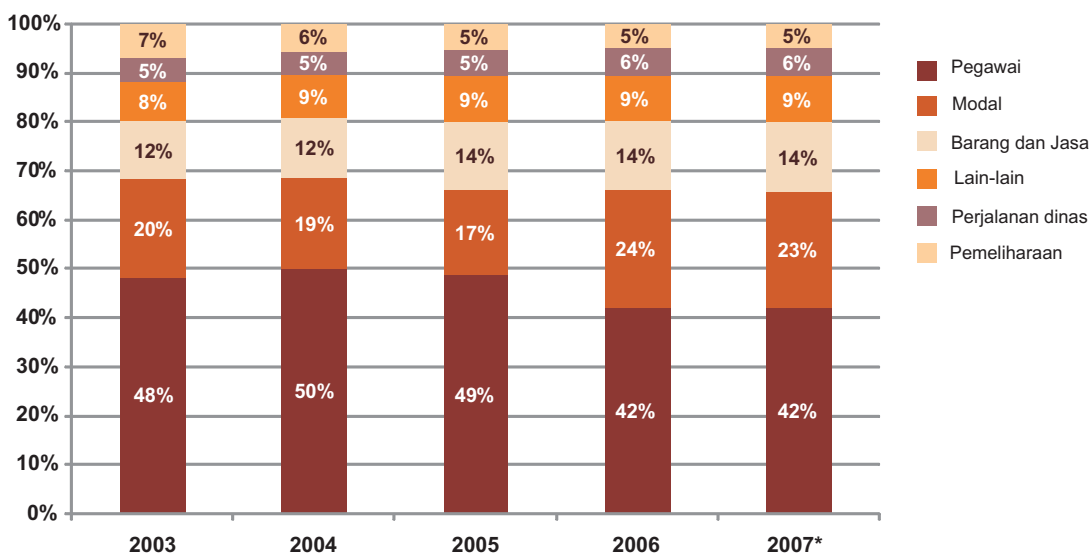
Gambar 11 Pengeluaran per kapita NTT berada pada peringkat ke-10 terendah di Indonesia pada tahun 2006



Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)

Pada Tahun 2003 hingga 2005 terhitung setengah dari total pengeluaran NTT dibelanjakan untuk gaji pegawai. Jumlah ini sedikit mengalami penurunan menjadi sekitar 42% pada tahun 2006 dan 2007 (Gambar 12). Sementara itu, pada periode yang sama, proporsi pengeluaran yang dialokasikan untuk Belanja Modal mengalami sedikit peningkatan dari 20% menjadi 23%. Hampir mirip dengan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia, pengeluaran untuk Belanja Pemeliharaan di NTT sangatlah kecil, hanya 5% dari total pengeluaran. Sebagai perbandingan, di tahun 2007 Belanja Perjalanan Dinas NTT bahkan sedikit lebih tinggi dibanding Belanja Pemeliharaan.

Gambar 12 Belanja gaji mengambil hampir separuh dari total pengeluaran publik di NTT

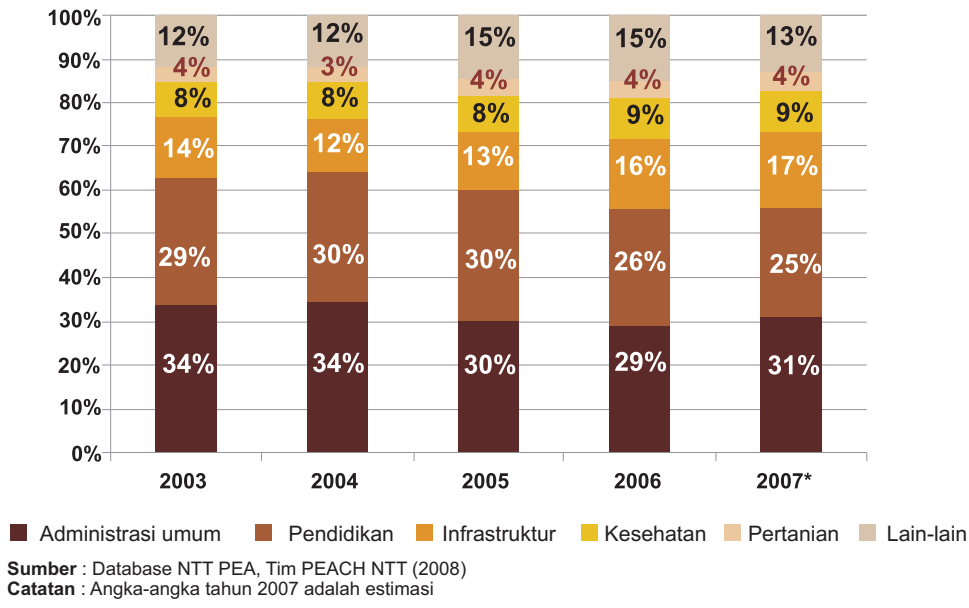


Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)

Catatan : Angka-angka tahun 2007 adalah estimasi

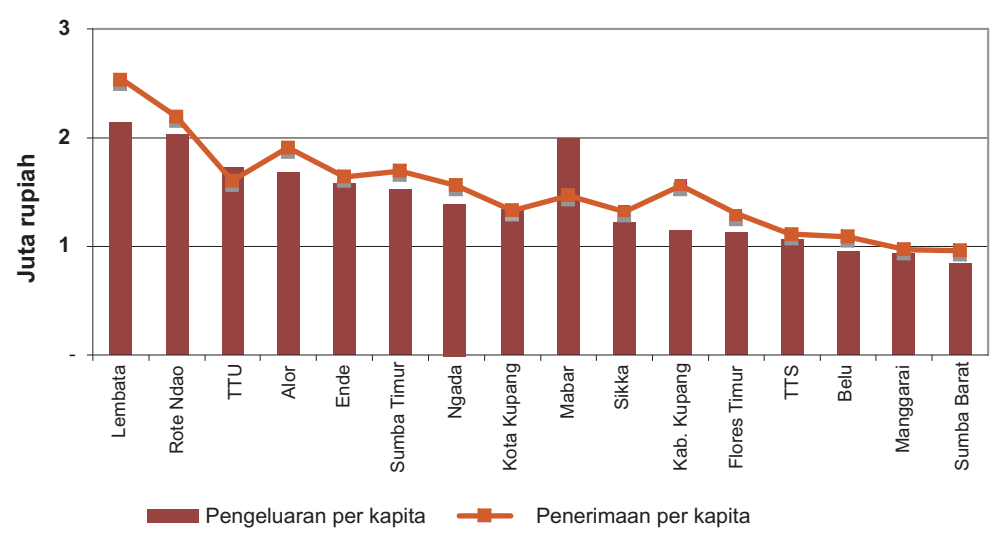
Sekitar sepertiga dari total pengeluaran NTT dibelanjakan untuk Administrasi Umum, ini merupakan alokasi belanja sektoral yang terbesar di NTT. Belanja sektoral terbesar kedua adalah pengeluaran pendidikan, sebesar 25% dari total anggaran di tahun 2007. Pengeluaran sektoral lainnya yang signifikan adalah pengeluaran pada sektor infrastruktur (17% dari total pengeluaran 2007) dan sektor kesehatan (9% dari total anggaran). Selanjutnya, tren belanja aparatur maupun pendidikan mengalami sedikit penurunan sejak 2003, sedangkan sektor kesehatan dan sektor infrastruktur terus naik meskipun peningkatannya sedikit.

Gambar 13 Sekitar 30% pengeluaran publik untuk belanja administrasi umum



Tingkat pengeluaran antar kabupaten/kota menunjukkan variasi yang signifikan. Kabupaten Lembata adalah kabupaten yang memiliki pengeluaran perkapita tertinggi, sebesar Rp 2,1 juta, jumlah ini 253% lebih tinggi dari pengeluaran perkapita Kabupaten Sumba Barat yang hanya Rp 847.478. Diduga tingginya pengeluaran perkapita ini diakibatkan oleh tingginya juga penerimaan perkapitanya (Gambar 14). Mengingat DAU menyumbang sekitar tiga perempat dari total penerimaan perkapita tingkat kabupaten/kota, sebagai konsekuensinya, pengeluaran pada tingkat kabupaten/kota juga dipengaruhi oleh berbagai faktor yang menentukan alokasi DAU (lihat Bab 2).

Gambar 14 Terdapat variasi yang sangat besar dalam pengeluaran perkapita antar kabupaten/kota di NTT



Tingkat realisasi anggaran NTT tergolong tinggi, yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak mengalami persoalan dalam penyerapan dana (lihat Tabel 1). Analisa lebih jauh perlu dilakukan untuk mempertimbangkan kapan belanja-belanja tersebut sebaiknya dilakukan, terutama mengingat adanya kecenderungan di berbagai daerah dimana sebagian besar belanja baru dilakukan pada tiga bulan terakhir dari tahun anggaran tersebut.

Tabel 1 Tingkat realisasi anggaran

Klasifikasi ekonomi	2003	2004	2005	2006
Personil (%)	92.43	96.11	90.16	95.56
Barang dan Jasa (%)	88.00	98.09	96.51	105.17
Perjalanan Dinas (%)	90.20	97.26	103.66	111.93
Pemeliharaan (%)	93.11	106.41	103.05	96.87
Modal (%)	78.76	104.42	94.92	102.22
Lain-lain (%)	88.95	100.69	104.61	106.90
Total Pengeluaran (%)	93.99	98.81	107.20	100.32

Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)

Kesimpulan :

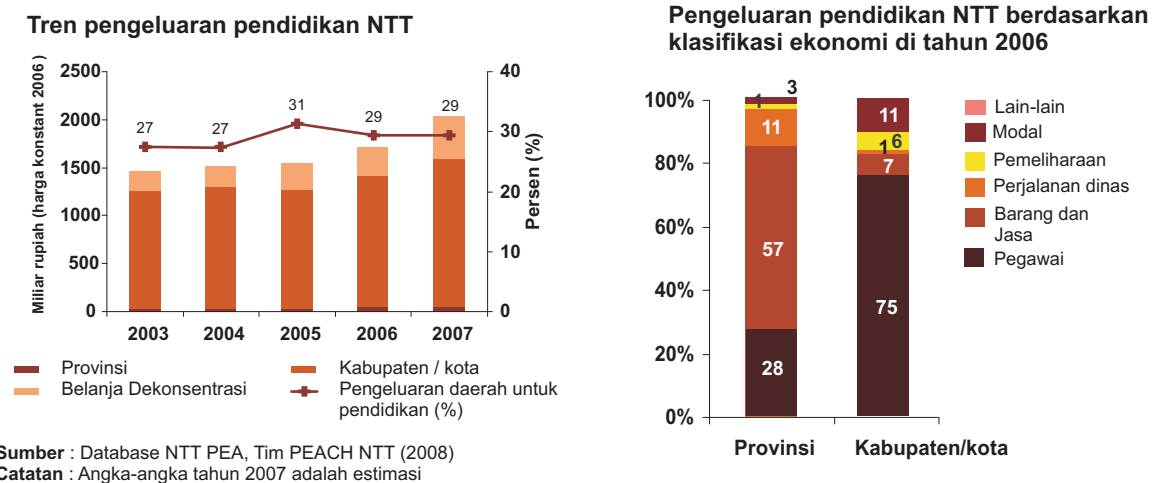
Dengan sumber daya yang terbatas, antara 2003 dan 2007 NTT berhasil membuat komposisi pengeluarannya menjadi semakin baik. Kecenderungan ini tidak saja ditunjukkan oleh belanja gaji pegawai yang menurun, namun, yang lebih penting lagi, keseluruhan belanja aparatur juga menurun. Pada saat yang bersamaan pengeluaran untuk pelayanan publik – terutama pendidikan, kesehatan dan infrastruktur – tidak berkurang alokasinya atau bahkan meningkat. Sangatlah penting bagi pemerintah-pemerintah daerah di NTT untuk terus meningkatkan alokasi dana untuk pelayanan publik dan sebaliknya mengurangi belanja aparatur.

4

Pendidikan

Total pengeluaran NTT di bidang pendidikan (provinsi, kabupaten/kota dan dekonsentrasi) meningkat sebesar 39% dari Rp 1,46 milyar di tahun 2003 menjadi Rp 2,04 milyar di tahun 2007. Proporsi pengeluaran pendidikan dari total pengeluaran NTT yang berkisar pada jumlah 29% (Gambar 15)-kecuali peningkatan kecil pada tahun 2005 – menunjukkan bahwa pemerintah-pemerintah daerah di NTT terus memposisikan sektor pendidikan sebagai sektor prioritas. Pemerintah kabupaten/kota berkontribusi sebesar 75% dari total pengeluaran NTT di sector pendidikan. Sedangkan sisanya dibagi antara pemerintah provinsi dan pemerintah pusat melalui belanja dekonsentrasi.

Gambar 15 Komposisi dan kecenderungan pengeluaran pendidikan di NTT



Lebih dari 80% jumlah pengeluaran di sektor pendidikan (provinsi dan kabupaten/kota) digunakan untuk belanja personal dan penyediaan pelayanan (melalui belanja barang dan jasa). Pada tingkat provinsi perhatian lebih banyak diberikan pada penyediaan layanan, terlihat dari jumlah sebesar 57% yang dibelanjakan untuk barang dan jasa. Pada tingkat kabupaten/kota, perhatian lebih banyak diberikan pada pemberi jasa, terlihat dari 75% total pengeluaran tingkat kabupaten/kota digunakan untuk belanja personal, terutama pembayaran gaji guru. Belanja pemeliharaan sendiri tergolong sangat kecil, hanya berjumlah 1% pada tingkat provinsi dan 6% pada tingkat kabupaten/kota (Gambar 15). Sebagai gambaran umum, memang kondisi ruang belajar pada berbagai sekolah di Indonesia tergolong buruk. Ini merupakan akibat dari rendahnya alokasi dana untuk pemeliharaan aset-aset.

Fokus yang berkelanjutan terhadap sektor pendidikan sebagai prioritas di NTT telah memberikan dampak meningkatnya akses terhadap sekolah dan guru. Dalam periode 2003 dan 2005 rasio jumlah murid per sekolah berkurang pada semua jenjang pendidikan, dan secara tetap menunjukkan kecenderungan yang lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional. Dampak yang baik ini merupakan hasil dari pembangunan sekolah-sekolah baru dalam jumlah yang besar dalam kurun waktu 2000-2005. Selama periode ini jumlah sekolah bertambah sebanyak 6% untuk pendidikan dasar, 20% untuk pendidikan menengah pertama dan 12% untuk pendidikan menengah atas. Rasio jumlah murid per sekolah sedemikian menandakan bahwa sebagian besar sekolah melayani jumlah penduduk yang kecil, akibat isolasi geografis, selain angka partisipasi yang kecil dengan lebih sedikit jumlah anak yang bersekolah.

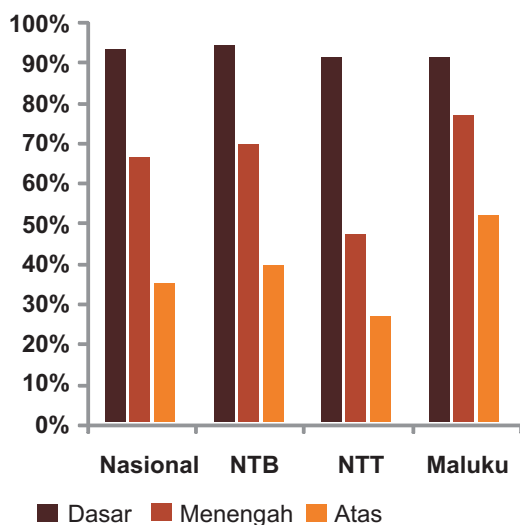
Tabel 2 Rasio jumlah murid per sekolah yang menurun, sementara rasio murid dan guru hampir menyamai rata-rata nasional

Provinsi		Rasio murid – sekolah			Rasio murid - guru		
		2003	2004	2005	2003	2004	2005
NTT	Sekolah Dasar	161	152	150	21	20	23
	Sekolah Menengah Pertama	242	234	238	15	15	14
	Sekolah Menengah Atas	342	318	325	12	13	14
NTB	Sekolah Dasar	157	156	161	20	21	21
	Sekolah Menengah Pertama	466	393	418	17	14	15
	Sekolah Menengah Atas	442	424	393	15	15	13
Maluku	Sekolah Dasar	134	129	120	18	21	21
	Sekolah Menengah Pertama	205	202	189	10	9	9
	Sekolah Menengah Atas	362	360	382	15	17	17
Rata-rata Nasional	Sekolah Dasar	178	176	175	21	22	22
	Sekolah Menengah Pertama	354	339	366	16	15	15
	Sekolah Menengah Atas	395	382	375	14	14	14

Sumber : BPS, Statistik Kesejahteraan Rakyat (2006)

Meskipun akses terhadap sekolah dan guru terkesan mencukupi, namun ini belum meningkatkan taraf pendidikan masyarakat secara menyeluruh. NTT tercatat memiliki proporsi penduduk yang tidak menyelesaikan pendidikan formal pada peringkat kedua tertinggi secara nasional (setelah Papua). Lebih dari 74% total penduduk berumur di atas 10 tahun tercatat tidak menyelesaikan pendidikannya, dan dari jumlah tersebut umumnya hanya menyelesaikan sekolah dasar. Kecenderungan ini sejalan dengan Angka Partisipasi Murni (APM) di tingkat pendidikan dasar, menengah pertama dan menengah atas. APM untuk pendidikan dasar berada 2% di bawah rata-rata nasional. Namun untuk SMP dan SMA kesenjangan cukup mencolok. APM untuk SMP di NTT sebesar 47% sementara di tingkat nasional rata-rata 66%. Sedangkan APM untuk SMA sebesar 27%, atau 8% dibawah rata-rata nasional (Gambar 16). Alasan terjadinya kasus putus sekolah umumnya adalah alasan untuk membantu ekonomi keluarga dan ketidakmampuan membayar biaya pendidikan.

Gambar 16 Angka partisipasi murni untuk sekolah dasar hampir mendekati rata-rata nasional, namun untuk sekolah menengah pertama dan atas masih jauh tertinggal di bawah rata-rata nasional



Sumber : Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas (2006)

Kesimpulan:

Peningkatan dalam pengeluaran pendidikan di NTT telah memperlihatkan hasil yang baik berupa meningkatnya akses terhadap sekolah dan guru, yang ditunjukkan oleh perbaikan rasio murid per sekolah serta rasio murid dan guru, meskipun ini belum cukup untuk memperkuat outcomes pendidikan secara menyeluruh. NTT berada pada peringkat kedua dalam banyaknya jumlah penduduk yang tidak menyelesaikan pendidikan formal. Kecenderungan ini sejalan dengan APM sekolah dasar yang mendekati rata-rata nasional, namun APM untuk SMP dan SMA masih tertinggal secara signifikan di bawah rata-rata nasional. Dengan demikian, fokus pemerintah NTT perlu diberikan untuk memastikan bahwa anak usia sekolah dapat meneruskan dan menyelesaikan pendidikan formal.

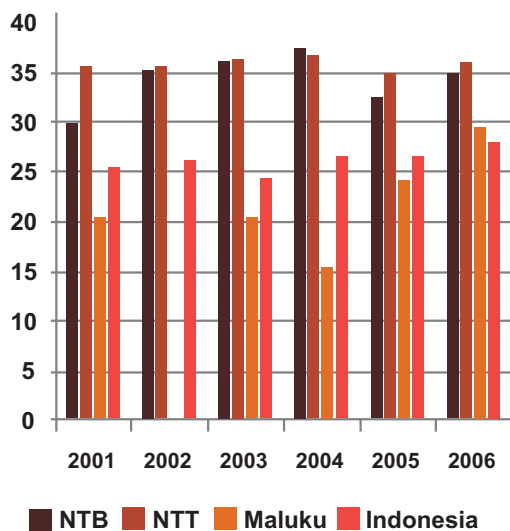
5

Kesehatan

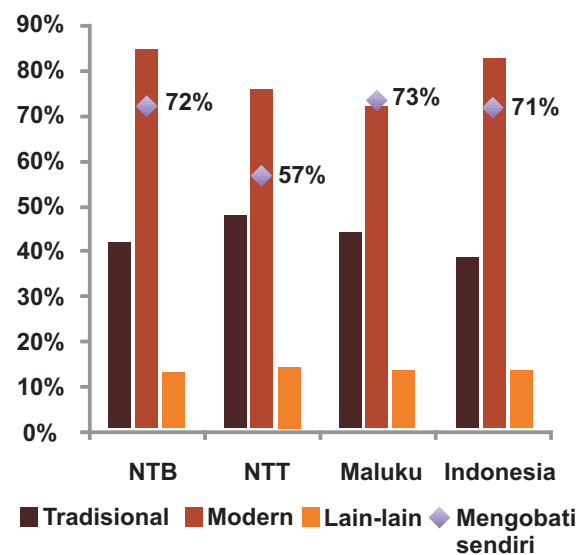
NTT menghadapi persoalan yang signifikan di bidang kesehatan dan nutrisi, termasuk tingginya angka kekurangan gizi dan jumlah masyarakat yang mengalami gangguan kesehatan. Kasus-kasus kelaparan dan kekurangan gizi selalu terjadi di NTT, terutama pada saat musim kering dan minim atau gagal panen. Pada gilirannya, kekurangan gizi menjadi kondisi yang memudahkan terjadinya penyakit lain. Pada tahun 2006, satu dan tiga orang di NTT menderita sakit pada tiap bulannya. Angka ini lebih tinggi dibanding rata-rata nasional yang jumlahnya satu dari empat. Jumlah masyarakat yang mengalami gangguan kesehatan juga lebih tinggi dibandingkan provinsi tetangganya, NTB dan Maluku.

Gambar 17 Penduduk NTT mengalami lebih banyak kasus sakit dibanding rata-rata nasional namun lebih sedikit penduduk menggunakan metode penanganan sendiri (self-treatment).

Proporsi masyarakat yang mengalami gangguan kesehatan (%)



Jenis pengobatan sendiri (%)



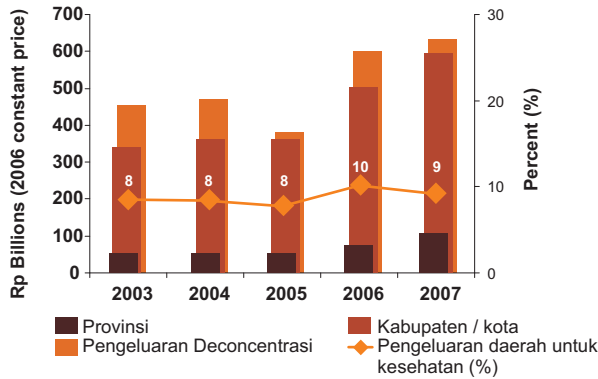
Sumber : Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data BPS dan Susenas (2006)

Meskipun tingkat masyarakat yang mengalami gangguan kesehatan di NTT tinggi, namun lebih sedikit penduduk NTT yang menggunakan metode penanganan sendiri (self-treatment), misalnya menetapkan sendiri jenis obat yang dipakai. Angka tingkat penanganan sendiri sebesar 57% sangatlah rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional (71%) dan provinsi tetangganya (Gambar 17). Salah satu penyebabnya adalah akses terhadap pelayanan kesehatan masyarakat dan pelayanan kesehatan gratis yang relatif lebih baik di NTT.

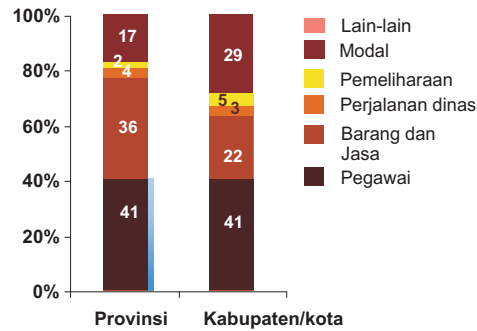
Pada kurun waktu 2003 dan 2007, total pengeluaran daerah NTT untuk kesehatan (provinsi, kabupaten/kota dan dekonsentrasi) meningkat sebanyak 40%. Diperkirakan sekitar 9% dari total pengeluaran publik di daerah dibelanjakan untuk sektor kesehatan, dan proporsi ini relatif stabil dalam periode tersebut. Berdasarkan perhitungan perkapita, pengeluaran di sector kesehatan meningkat sebesar 87%, dari Rp 84.000 di tahun 2003 menjadi Rp 157.000 di tahun 2007 (Gambar 18).

Gambar 18 Komposisi dan kecenderungan pengeluaran sektor kesehatan di NTT

Tren pengeluaran sektor kesehatan NTT



Pengeluaran sektor kesehatan di NTT menurut klasifikasi ekonomi pada Tahun 2006



Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)
 Catatan : Angka-angka tahun 2007 adalah estimasi

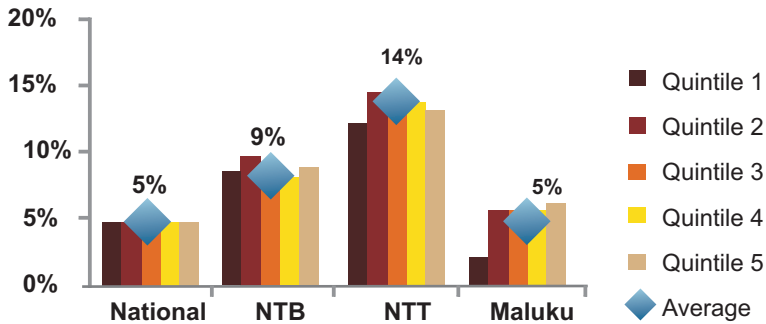
Porsi terbesar dari pengeluaran pemerintah daerah untuk kesehatan (provinsi dan kabupaten/kota) – sekitar 40% – adalah untuk membayar gaji. Pada saat yang sama, kurang dari 5% dibelanjakan untuk pemeliharaan (Gambar 18). Belanja barang dan jasa adalah pengeluaran terbanyak kedua, dimana pemerintah provinsi membelanjakan sebanyak 36% dari total pengeluarannya untuk belanja barang dan jasa ini, sementara pemerintah kabupaten/kota 22% dari total pengeluarannya kesehatan. Belanja modal, yang membiayai sebagian besar infrastruktur kesehatan, terhitung berjumlah 17% di tingkat provinsi dan 29% di tingkat kabupaten/kota. Untuk belanja pemeliharaan, yang jumlahnya hanya 2% dari total pengeluaran kesehatan di tingkat provinsi dan 5% di tingkat kabupaten kota, dkuatirkan akan menimbulkan kesulitan di kemudian hari, karena terlalu sedikit jumlahnya untuk menjaga agar kondisi infrastruktur kesehatan tetap baik.

Meningkat pengeluaran di sektor kesehatan telah mendorong terciptanya akses yang lebih baik terhadap pelayanan kesehatan di NTT. Pada tahun 2006, rata-rata 14% dari penderita sakit di NTT telah menggunakan fasilitas yang disediakan pemerintah, baik rawat jalan maupun rawat inap (Gambar 19). Fasilitas-fasilitas pelayanan kesehatan masyarakat yang dimaksud ini meliputi Rumah Sakit, Puskesmas maupun Puskesmas Pembantu (Pustu). Tingkat pemanfaatan fasilitas pelayanan kesehatan masyarakat tersebut lebih tinggi 5% dibandingkan rata-rata nasional dan provinsi tetangganya, NTB (9%) dan Maluku (5%).

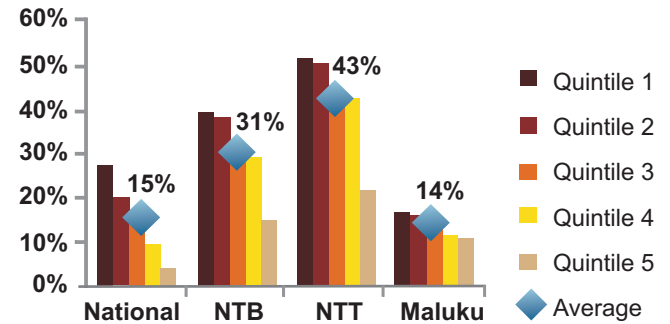
Penduduk NTT memiliki akses yang lebih baik pada pelayanan kesehatan gratis dibandingkan rata-rata penduduk Indonesia. Pelayanan kesehatan gratis ini juga menunjukkan wataknya yang berpihak kepada masyarakat miskin. Rata-rata 43% rumah tangga di NTT menerima salah satu bentuk pelayanan kesehatan gratis ini. Jumlah ini hampir tiga kali lebih baik dibandingkan rata-rata nasional yang jumlahnya 15% dan lebih baik dibandingkan provinsi tetangganya, NTB (31%) dan Maluku (14%). Pelayanan kesehatan gratis ini dapat berbentuk pelayanan kesehatan dasar secara gratis di beberapa fasilitas pelayanan kesehatan, penyediaan asuransi untuk masyarakat miskin (Askeskin), penyediaan Kartu Miskin, atau perlakuan-perlakuan khusus lainnya kepada masyarakat miskin. Akses terhadap pelayanan gratis ini juga menunjukkan adanya kecenderungan keberpihakan yang besar terhadap masyarakat miskin. Diperkirakan setengah dari kelompok berpendapatan paling rendah menerima pelayanan kesehatan gratis ini. Sementara itu tingkat pemanfaatan pelayanan seperti ini semakin berkurang bersamaan dengan meningkatnya pendapatan.

Gambar 19 Meningkatnya pengeluaran sektor kesehatan mendorong terciptanya akses yang lebih tinggi terhadap pelayanan kesehatan

Tingkat penggunaan fasilitas pelayanan kesehatan masyarakat



Pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas (2006)

Kesimpulan:

Peningkatan dalam alokasi pengeluaran sektor kesehatan telah berhasil meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan publik di bidang kesehatan. Dibandingkan dengan rata-rata nasional maupun provinsi tetangganya, NTB dan Maluku, NTT memiliki jumlah penderita sakit yang melakukan pengobatan sendiri (self-treatment) yang lebih sedikit (sebagai contoh mereka yang membeli obat sendiri dibanding pergi ke dokter). Selain itu, NTT juga memiliki tingkat penggunaan jasa pelayanan kesehatan masyarakat yang lebih tinggi serta juga proporsi rumah tangga penerima pelayanan kesehatan gratis yang lebih banyak.

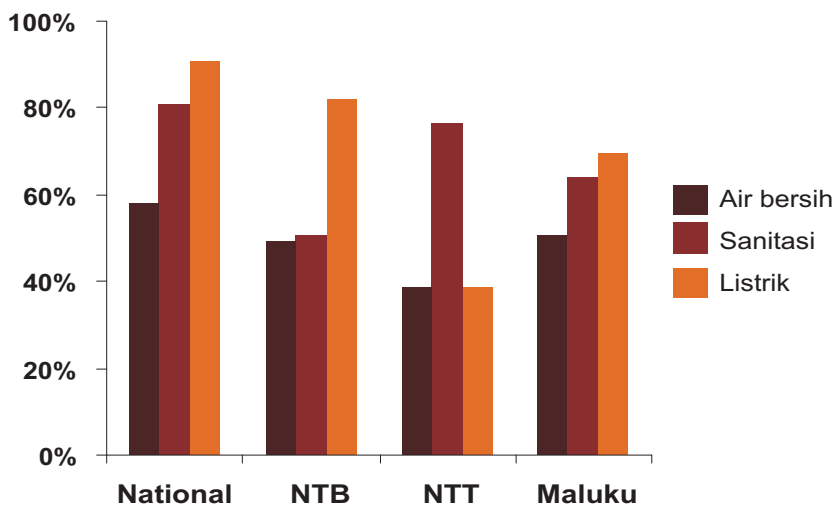
Meskipun demikian, peningkatan dalam akses terhadap pelayanan kesehatan masyarakat belum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap membaiknya outcome bidang kesehatan secara menyeluruh. Tingkat morbiditas (morbidity rate), yaitu proporsi penderita sakit dalam satu bulan terhadap total penduduk, masih lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional. Malnutrisi juga terus menjadi masalah, dan rendahnya malnutrisi ini diduga berkontribusi terhadap terjadinya banyak masalah kesehatan di NTT. Mencapai indikator kesehatan yang lebih baik (misalnya tingkat morbiditas) membutuhkan waktu yang cukup lama dan membutuhkan dukungan pemerintah untuk tidak saja memperkuat akses terhadap pelayanan kesehatan masyarakat, tetapi juga kualitas pelayanan tersebut.

6

Infrastruktur

Diperkirakan 76% rumah tangga di NTT memiliki akses terhadap salah satu bentuk fasilitas sanitasi. Jumlah ini hanya 5% di bawah rata-rata nasional, namun jauh lebih baik dibandingkan provinsi tetangganya, NTB dan Maluku (Gambar 20). Selain itu, juga lebih dari 60% rumah tangga di NTT memiliki fasilitas sanitasi sendiri. Jumlah ini 2% di atas rata-rata nasional serta 20% dan 10% lebih tinggi dari NTB dan Maluku di tahun 2006. Kendatipun demikian, sebagian dari fasilitas-fasilitas sanitasi ini masih sangat sederhana dan bersifat semi-permanen.

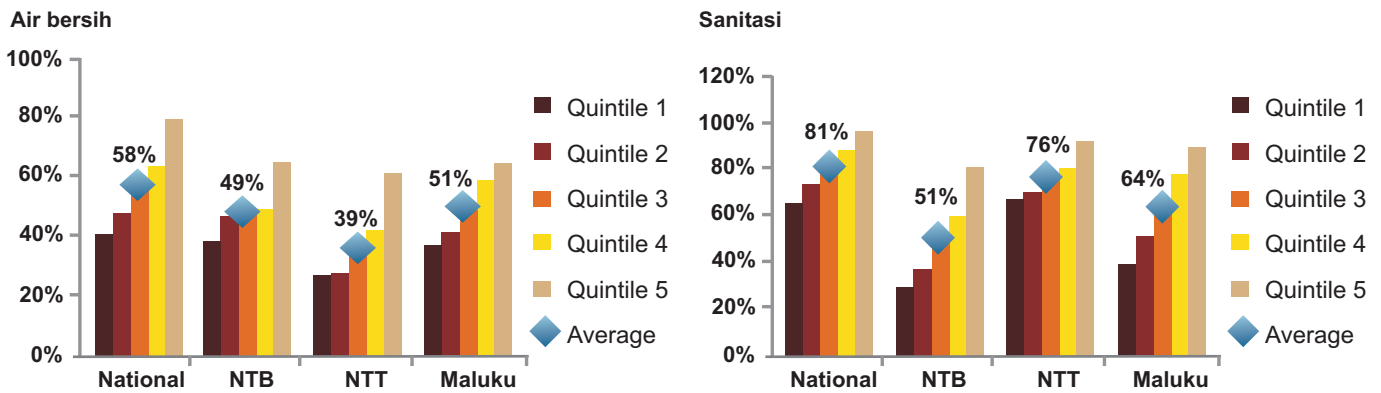
Gambar 20 NTT memiliki kinerja yang baik dalam penyediaan akses terhadap sanitasi, namun kurang untuk air bersih dan penerangan/listrik



Sumber : Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data BPS (2006)

Jika akses terhadap sanitasi tergolong tinggi, akses terhadap air bersih justru rendah, apalagi jika dibandingkan dengan rata-rata nasional (Gambar 20). Pada tahun 2006, lebih dari 39% rumah tangga tidak memiliki akses terhadap air bersih. Angka ini 20% di bawah rata-rata nasional, dan juga lebih rendah dibandingkan dengan Maluku dan NTB. Minimnya curah hujan merupakan faktor yang mempengaruhi secara signifikan kelangkaan terhadap air bersih. Terdapat banyak kasus dimana orang harus berjalan sangat jauh hanya untuk mendapatkan air guna mencukupi kebutuhan hariannya. Kelangkaan air bersih juga merupakan persoalan besar bagi kelompok miskin di NTT, karena kurang dari 30% kelompok berpendapatan paling rendah yang memiliki akses terhadap air, suatu perbedaan yang sangat mencolok jika dibandingkan dengan jumlah lebih dari 60% pada kelompok berpendapatan paling tinggi (Gambar 21). NTT juga mengalami banyak kasus diare, yang diduga turut disebabkan oleh kelangkaan fasilitas penyediaan air.

Gambar 21 NTT mengalami kesulitan dalam akses terhadap air bersih, meskipun memiliki sanitasi yang jauh lebih baik dibanding provinsi tetangganya.



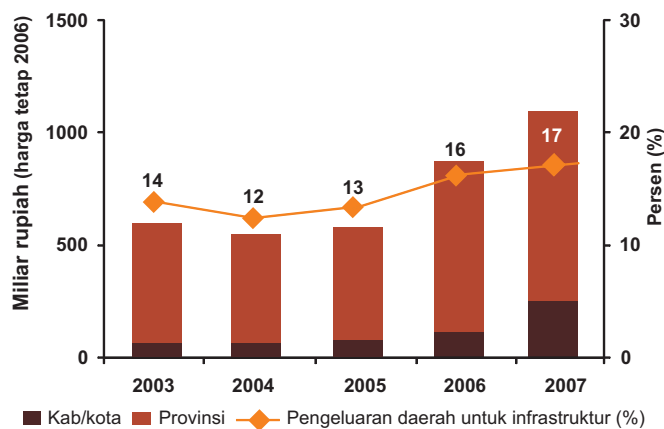
Sumber : Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas (2006)

Akses terhadap penerangan (listrik) adalah tantangan lain NTT. Hanya 36% rumah tangga yang memiliki akses terhadap pelayanan listrik Negara (PLN) pada tahun 2006. Jumlah ini sangat jauh berada di bawah rata-rata nasional dan provinsi tetangganya, Maluku dan NTB (Gambar 20). Meski demikian, perlu dicatat bahwa pelayanan listrik dibiayai oleh pemerintah pusat.

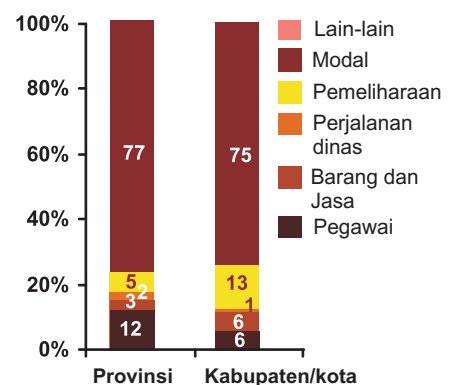
Pengeluaran NTT (provinsi dan kabupaten/kota) di bidang infrastruktur³ terus meningkat, baik jumlah nilainya maupun proporsinya. Setelah menurun jumlahnya di tahun 2004, proporsi alokasi pengeluaran NTT di sector infrastruktur meningkat kembali menjadi 17% di tahun 2007, dari sebelumnya yang hanya 14% di tahun 2003. Secara total, terjadi peningkatan jumlah pengeluaran infrastruktur sebanyak 60% dari tahun 2003 hingga 2007, dengan tingkat kenaikan rata-rata 14% per tahun. Pada tahun 2007, pemerintah kabupaten/kota menanggung 77% dari total pengeluaran infrastruktur NTT, namun sejak 2003 kontribusi provinsi secara berangsur-angsur meningkat.

Gambar 22 Komposisi dan tren pengeluaran sektor infrastruktur di NTT

Tren pengeluaran infrastruktur NTT



Pengeluaran sektor infrastruktur di NTT menurut klasifikasi ekonomi pada Tahun 2006



Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)

³Pengeluaran pemerintah daerah di sector infrastruktur mencakup perumahan, air dan sanitasi, serta transportasi. Pengeluaran untuk listrik dibiayai dan merupakan urusan pemerintah pusat. Data-data yang dianalisa dalam laporan ini hanya mencakup data air bersih, sanitasi dan penerangan/listrik, mengingat kendala yang ditemui dalam memperoleh data yang lebih rinci.

Mayoritas pengeluaran infrastruktur digunakan untuk membangun infrastruktur baru dan pemeliharaan. Pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, NTT membelanjakan sekitar 75% dari anggaran infrastrukturnya untuk membangun fasilitas infrastruktur baru. Pengeluaran untuk belanja modal ini berjumlah 77% pada tingkat provinsi dan 75% pada tingkat kabupaten/kota dari total pengeluaran infrastruktur. Belanja pemeliharaan adalah kelompok belanja terbesar kedua yang mencakup 12% dari total pengeluaran infrastruktur kabupaten/kota dan 5% pada tingkat provinsi (Gambar 22).

Kesimpulan :

Pembangunan sektor infrastruktur di NTT menunjukkan kinerja yang beragam. Pada satu sisi akses terhadap air bersih dan penerangan/listrik masih rendah, namun di sisi lain akses terhadap sanitasi tergolong tinggi. Pemerintah daerah telah menunjukkan usahanya untuk meningkatkan level dan proporsi pengeluaran di bidang infrastruktur. Sebagian besar pengeluaran dilakukan untuk belanja modal, terutama dalam rangka menyediakan fasilitas-fasilitas infrastruktur baru guna meningkatkan akses masyarakat.

7

Regulasi dan Kelembagaan Pengelelolaan Keuangan Daerah

Peraturan perundangan terkait pengelolaan keuangan daerah mengalami perubahan terus-menerus hanya dalam beberapa tahun terakhir. Dalam lima tahun terakhir, pemerintah pusat telah mengeluarkan sejumlah peraturan perundangan baru, antara lain tentang Keuangan Negara (UU No. 17/2003), Perbandaharaan Negara (UU No. 1/2004), Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU No. 25/2004), Otonomi Daerah (UU No. 32/2004) dan Perimbangan Keuangan (UU No. 33/2004). Berbagai peraturan perundangan ini, berikut peraturan-peraturan turunannya dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Peraturan dan Keputusan Menteri, telah merubah secara mendasar berbagai aspek pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, baik perencanaan dan penganggaran, manajemen kas, pengadaan hingga manajemen aset.

Di NTT, seluruh pemerintah daerah yang dikaji menampakkan kesulitannya dalam merespons perubahan-perubahan cepat dalam berbagai peraturan perundangan di tingkat nasional tersebut. Sebagai contoh, sampai pada pertengahan Tahun 2008 hanya Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan dan Pemerintah Provinsi NTT yang berhasil menyelesaikan peraturan daerah tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah sesuai yang dipersyaratkan oleh Peraturan Pemerintah No 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pada umumnya, pemerintah daerah di NTT (provinsi dan kabupaten/kota) telah berupaya menurunkan porsi alokasi belanja aparatur dalam lima tahun terakhir. Sebagaimana telah disebutkan di dalam Bab 3, porsi alokasi belanja aparatur turun dari 48% pada tahun 2003 menjadi 42% pada tahun 2007.

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 41/2007 terbukti dapat meningkatkan efisiensi birokrasi dan selanjutnya mengurangi porsi alokasi belanja aparatur. PP 41/2007 tentang Struktur Organisasi Pemerintah Daerah mengatur tentang jumlah maksimum unit kerja (SKPD) dalam suatu pemerintah daerah, berdasarkan ukuran jumlah penduduk, luas wilayah dan besar APBD pemerintah daerah yang bersangkutan. Dampak dari peraturan tersebut sejauh ini positif. Pada Tahun 2007, Kabupaten Timor Tengah Selatan, satu-satunya kabupaten yang telah melaksanakan PP 41/2007 sampai dengan ketika laporan ini disusun (Agustus 2008), menunjukkan adanya penurunan sebesar Rp 2 milyar (atau sekitar 0,4% dari total pengeluaran) dalam belanja gaji setelah menerapkan PP tersebut (Tabel 3).

Tabel 3 Pengeluaran untuk Gaji Pegawai Negeri di Kabupaten Timor Tengah Selatan

Sebelum Pelaksanaan PP 41/2007				Setelah Pelaksanaan PP 41/2007			
Eselon	#	Jumlah gaji (bulanan)	Total jumlah gaji (tahunan)	Eselon	#	Jumlah gaji (bulanan)	Total jumlah gaji (tahunan)
II a	1	3,250,000	39,000,000	II a	1	3,250,000	39,000,000
II b	31	2,025,000	753,300,000	II b	28	2,025,000	680,400,000
III a	175	1,260,000	2,646,000,000	III a	66	1,260,000	997,920,000
III b	24	980,000	282,240,000	III b	125	980,000	1,470,000,000
VI a	798	540,000	5,171,040,000	VI a	619	540,000	4,011,120,000
VI b	77	480,000	443,520,000	VI b	48	480,000	276,480,000
Total	1106		9,335,100,000		887		7,474,920,000

Kesimpulan :

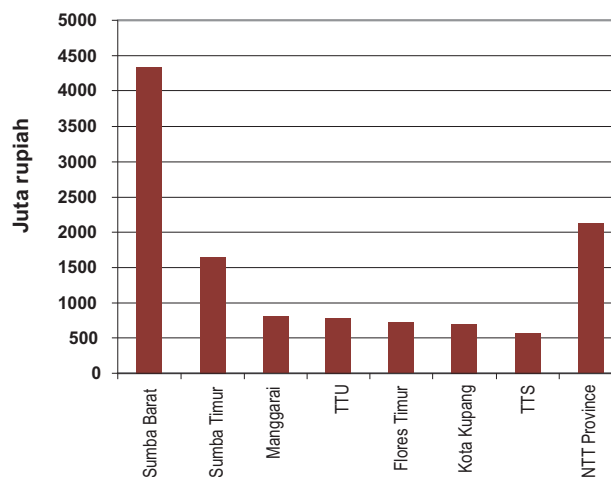
- Sama halnya dengan provinsi lain, pemerintah-pemerintah daerah di NTT juga menghadapi kesulitan dalam mengikuti perubahan berbagai peraturan di bidang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini terutama disebabkan oleh lemahnya kapasitas aparatur daerah dalam menyiapkan peraturan turunannya di daerah, selain karena cepatnya pergantian peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat.
- NTT telah membuat kemajuan penting dalam meningkatkan efisiensi birokrasinya. Secara umum, NTT berhasil mengurangi proporsi pengeluaran aparaturnya. Pada tingkat kabupaten/kota, Kabupaten Timor Tengah Selatan bahkan telah menunjukkan keberhasilannya mengurangi belanja gaji setelah menerapkan PP 41/2007.

8

Gender

Meskipun pemerintah provinsi dan 7 pemerintah kabupaten/kota lokasi studi kasus memiliki program yang terkait dengan isu gender, hanya Pemerintah Kabupaten Sumba Barat yang menyebutkan secara spesifik materi tentang gender di dalam visi maupun tujuan-tujuan pembangunannya. Tantangan lain dalam mengarusutamakan gender dimana kebanyakan program-program pemerintah kitak mengukur dampak yang berbeda antara laki-laki dan perempuan, yang menyulitkan upaya untuk menilai siapa yang menerima benefit dari pengeluaran pemerintah yang tidak diarahkan secara khusus (non-targeted spending), yang umumnya meliputi sebagian besar dari pengeluaran. Memang pada semua lokasi studi kasus pemerintah mengalokasikan dana untuk program-program gender yang ditargetkan khusus (gender targeted programs), namun terdapat variasi yang cukup besar antar kabupaten/kota dalam jumlah yang dialokasikan. Dalam konteks ini Kabupaten Sumba Barat memiliki tingkat pengeluaran tertinggi, sebesar Rp 4,3 milyar dari belanja modalnya, sementara TTS memiliki alokasi terendah, hanya Rp 568 juta (Gambar 23)⁴. Alokasi yang signifikan ini konsisten dengan komitmen eskplisit Kabupaten Sumba Barat yang tertuang dalam dokumen RPJMD.

Gambar 23 Tingkat alokasi dana untuk program-program gender yang ditargetkan khusus yang sangat beragam antar kabupaten/kota di tahun 2006.



Sumber : Database NTT PEA, Tim PEACH NTT (2008)

Di NTT, kelompok laki-laki memperoleh akses yang sedikit lebih tinggi dibandingkan kelompok perempuan, tetapi untuk jenjang pendidikan, kedua kelompok ini tidak menunjukkan perbedaan. Prosentase perempuan yang tidak pernah bersekolah (12,55%) lebih tinggi daripada laki-laki (8,27%). Data ini mungkin dapat menjelaskan mengapa lebih banyak proporsi perempuan yang buta huruf (14,34%) dibandingkan laki-laki (10,09%). Secara umum, rata-rata laki-laki juga mengecap pendidikan yang lebih lama (6,6 tahun) dibandingkan perempuan (6 tahun). Tingkat pendidikan laki-laki dan perempuan dapat dikatakan hampir sama untuk pendidikan dasar dan menengah pertama, meskipun kemudian perempuan agak sedikit lebih sedikit untuk pendidikan menengah atas dan pendidikan tinggi (Tabel 4).

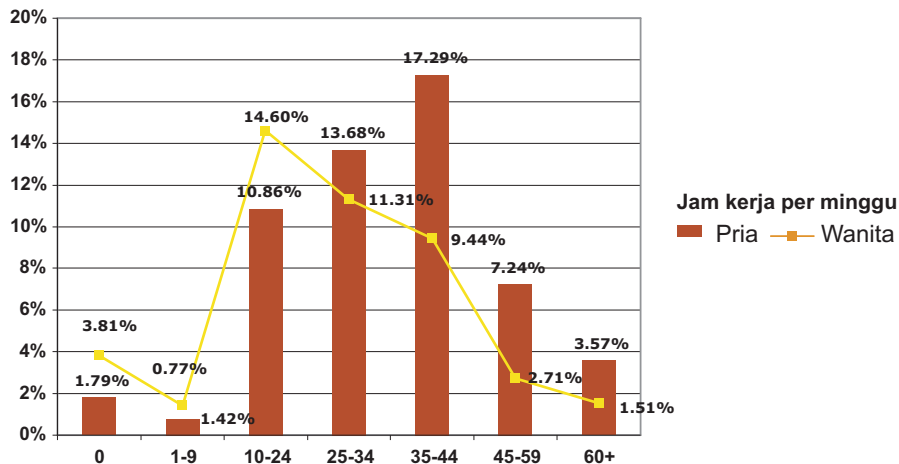
⁴ Program yang digolongkan sebagai program-program gender yang ditargetkan khusus (targeted gender programs) didasarkan pada rumusan penamaan program pada APBD 2006.

Tabel 4 Indikator terpilah di sektor pendidikan (2006)

	Pria	Wanita
Tidak pernah bersekolah (%)	8.27	12.55
Pendidikan yang lebih tinggi: SD (%)	15.10	17.10
Pendidikan yang lebih tinggi: SMP (%)	5.80	5.79
Pendidikan yang lebih tinggi: SMA (%)	6.03	5.25
Pendidikan yang lebih tinggi: perguruan tinggi (%)	1.79	1.10
Tingkat buta huruf (%)	10.09	14.34
Rata-rata jumlah tahun bersekolah	6.6 tahun	6 tahun

Walaupun tingkat pendidikannya tidak berbeda, jumlah angkatan kerja perempuan jauh lebih sedikit dibandingkan laki-laki. Diperkirakan jumlah angkatan kerja perempuan hanya sebanyak 65%, perbedaan yang sangat signifikan dibanding proporsi laki-laki yang mencapai 85%. Perempuan juga cenderung bekerja dalam jumlah jam kerja yang lebih sedikit dibanding laki-laki, yang mengindikasikan pekerjaan mereka lebih bersifat paruh waktu. Gambar 24 menampilkan proporsi perempuan berusia di atas 15 tahun yang bekerja hingga 24 jam per minggu ternyata jauh lebih banyak dibanding laki-laki. Sebagaimana terlihat pada gambar, dengan bertambahnya jam kerja, justru proporsi laki-laki yang bekerja bertambah dalam jumlah jauh lebih tinggi dari perempuan.

Gambar 24 Jumlah perempuan di atas 15 tahun memiliki waktu kerja dalam seminggu yang jauh lebih rendah dibanding laki-laki.



Sumber : BPS, NTT Dalam Angka, 2007

Tabel 5 Makin tinggi jenjang eselon makin sedikit pula jumlah perempuan

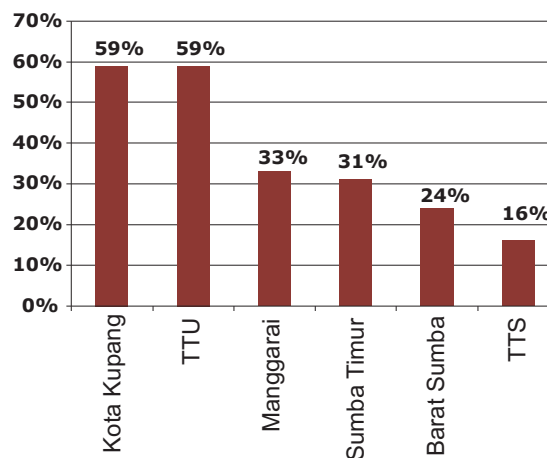
Ketidakeimbangan jumlah laki-laki dan perempuan pada angkatan kerja ini juga terlihat di dalam birokrasi pemerintah di NTT. Pada tahun 2007 jumlah perempuan pada posisi eselon 2, 3 dan 4 di seluruh jajaran birokrasi di NTT hanyalah 26%. Tabel 5 juga menunjukkan bahwa semakin tinggi jenjang eselon semakin sedikit pula jumlah perempuan pada posisi-posisi birokrasi tersebut.

	Pria	Pria (%)	Wanita	Wanita (%)
Eselon 1	1	100	0	0
Eselon 2	43	88	6	12
Eselon 3	192	85	35	15
Eselon 4	476	70	205	30
Total	712	74	246	26

Sumber : BPS, NTT Dalam Angka, 2007

Salah satu isu kesehatan yang penting bagi kelompok perempuan adalah hanya 43% jumlah kelahiran di NTT yang dibantu oleh tenaga medis. Jumlah ini sangat jauh dibawah rata-rata nasional dan provinsi tetangganya, NTB (62%) dan Maluku (46%). Jumlah tersebut juga sangat bervariasi antar kabupaten/kota. Sebagai contoh, jumlah kelahiran yang dibantu oleh tenaga medis di Kota Kupang (60%) lebih tinggi hampir empat kali lipat dibanding TTS (16%) (Gambar 25). Angka ini konsisten dengan kecenderungan yang ditemukan pada provinsi lain, dimana tenaga medis lebih terkonsentrasi di kawasan perkotaan. Analisa Pengeluaran Publik di Sektor Kesehatan yang dilakukan oleh Bank Dunia (2008) menemukan bahwa kebanyakan tenaga medis pemerintah juga mencari tambahan penghasilan dari praktek swasta. Hal ini disebabkan oleh peluang mencari tambahan penghasilan yang lebih baik di kawasan perkotaan yang memiliki permintaan yang lebih tinggi terhadap pelayanan kesehatan swasta.

Gambar 25 Proporsi kelahiran yang dibantu tenaga medis bervariasi secara signifikan antar kabupaten/kota.



Sumber : BPS, Laporan Statistika Sosial dan Kependudukan (2006)

Kesimpulan:

Dalam rangka menentukan apakah anggaran pemerintah peka terhadap persoalan ketidakadilan gender, perlu segera untuk membuat sistem pengumpulan data yang terpilah yang mampu memperlihatkan perbedaan dampak program pemerintah terhadap kelompok laki-laki dan perempuan. Hampir sama dengan wilayah lainnya di Indonesia, di NTT hampir tidak pernah dilakukan upaya untuk menghitung berapa proporsi anggaran yang bermanfaat bagi kelompok laki-laki dan perempuan. Dengan adanya data terpilah atas dasar laki-laki dan perempuan akan mempermudah pengembangan program-program pembangunan yang menargetkan perempuan, yang lebih terpinggirkan, sebagai sasarannya. Hampir sama dengan membuat program yang menempatkan orang miskin sebagai sasaran, program-program yang menargetkan perempuan sebagai sasaran tersebut justru akan turut memperbaiki tampilan indikator pembangunan manusia, lebih dari sekedar menciptakan manfaat yang hanya khusus bagi perempuan.

Mentargetkan perbaikan tingkat melek huruf di kalangan perempuan merupakan strategi yang tepat dalam mengurangi tingkat buta huruf di NTT. Walaupun tingkat pendidikan perempuan tergolong sama dengan laki-laki, mengingat proporsi perempuan yang tidak pernah mengecap pendidikan lebih tinggi daripada laki-laki, maka tingkat buta huruf lebih banyak terjadi di kalangan perempuan. Karena kelompok perempuan lebih terpinggirkan sebagaimana terlihat dalam indikator-indikator pendidikan, menargetkan perbaikan tingkat melek huruf di kalangan perempuan ini akan memberikan tingkat keuntungan investasi di bidang pendidikan yang lebih tinggi.

Penelitian yang lebih mendalam dibutuhkan untuk menjelaskan mengapa tingkat partisipasi perempuan dalam angkatan kerja jauh lebih rendah secara signifikan dibanding laki-laki, diluar pertimbangan tingkat pendidikannya. Kemungkinan-kemungkinan yang perlu diuji adalah harapan masyarakat, struktur lapangan pekerjaan, kondisi ekonomi, diskriminasi terhadap perempuan di tempat kerja, serta pilihan perempuan untuk lebih bekerja di rumah.



ANTARA

Australia - Nusa Tenggara Assistance
for Regional Autonomy Program

Jl. Polisi Militer No. 2 Oeipoi
Kupang 85111
Nusa Tenggara Timur
Indonesia
Phone : 0380 83 3199
Email : info@antarantt.or.id

BaKTI

Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia

Jl. Dr. Sutomo No. 26
Makassar 90113
Sulawesi Selatan
Indonesia
Phone : 62-411-3650320-22
Fax : 62-411-3650323
Email : info@bakti.org

Informasi lebih lanjut mengenai
laporan ini dapat menghubungi :

Bastian Zaini

Email : bzaini@worldbank.org