

INOVASI PELAYANAN PUBLIK

“POSYANDU TERNAK” BAGI PETANI TERNAK DI KAB TENGGAMUS PROVINSI LAMPUNG

Oleh :
Hardi Warsono
Departemen Administrasi Publik FISIP UNDIP

Abstraksi

Pelayanan kesehatan hewan ternak di Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung sangat tidak ideal. Jumlah penyuluh yang sangat terbatas, membuat persoalan menjadi semakin sulit karena kelompok tani ternak belum memiliki kemampuan menangani persoalan kesehatan ternak. Banyak ternak sakit yang tidak ditangani dengan baik berakhir dengan kematian, banyak bayi ternak lahir tanpa bantuan petugas kesehatan ternak, beberapa mati dan yang lain bermasalah. Perlakuan terhadap ternak masih konvensional dan jangkauan wilayah layanan ternak sangat luas. Terobosan Kahuripan berawal dari Desa Pematang Nebak, Kecamatan Bulok, Kabupaten Tanggamus. Inovasi layanan ini merupakan produk dari kemitraan antara kelompok tani ternak dan pusat kesehatan hewan pada posyandu ternak. Setelah ada Posyandu Ternak, permasalahan diatasi bersama oleh petugas posyandu, kelompok tani ternak, puskesmas, dan pemangku kepentingan. Hasilnya, tingkat kematian hewan cenderung menurun. Inovasi ini mengalami hambatan pada replikasinya.

Kata Kunci : Kemitraan, advokasi dan layanan kesehatan hewan

A. Pendahuluan

Seringkali masalah dan keluhan menjadi pijakan menuju perbaikan. Banyak layanan publik menemukan inovasinya karena dihadapkan pada permasalahan dan banyaknya keluhan dari pengguna layanan. Pelayanan kesehatan hewan ternak di Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung awalnya sangat tidak ideal. Jumlah penyuluh yang sangat terbatas, membuat persoalan menjadi semakin sulit karena kelompok tani ternak belum memiliki kemampuan menangani persoalan kesehatan ternak. Banyak ternak sakit tidak ditangani dengan baik dan berakhir dengan kematian, banyak bayi ternak lahir tanpa bantuan petugas kesehatan ternak, beberapa mati dan yang lain bermasalah. Perlakuan terhadap ternak masih konvensional dan jangkauan wilayah layanan ternak sangat luas.

Solusi yang dihasilkan untuk menangani permasalahan di atas, dikemas dalam format kemitraan antara Dinas Kesehatan khususnya Pusat Kesehatan Hewan dengan kelompok tani ternak. Banyak ragam kemitraan dalam hubungan antara pihak penyelenggara layanan. Penelitian ini akan mengungkap inovasi berupa (i) ragam apa atau pada derajat mana kemitraan yang terjadi, (ii) bagaimana awal mula tumbuhnya kemitraan dan (iii) dampak inovasi dan (iv) hambatan apa yang dialami dalam menjaga keberlanjutan inovasi.

B. Metode Penelitian

Penelitian dengan pendekatan kualitatif ini bertipe dekriptif. Studi kasus dengan kasus tunggal dipilih untuk mengangkat tema inovasi pelayanan bagi petani ternak. Lokasi dipilih karena situs inovasi hanya ada pada lokasi terpilih, yakni : Posyandu Kahuripan di Kecamatan Bulok, Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung.

Sejalan dengan Yin (1995), penelitian ini memilih studi kasus dengan teknik pengumpulan data wawancara mendalam dan *Focus Group Discussion* (FGD) untuk mencapai tujuan penelitian. Pemilihan teknik studi kasus juga dikarenakan fokus penelitian lebih pada pertanyaan penelitian "bagaimana" dan "mengapa" yang mengarah ke satu peristiwa kontemporer, dimana peneliti tidak memiliki kesempatan untuk mengontrol peristiwa.

C. Review Literatur

Inovasi saat ini telah sangat berpengaruh pada berbagai bidang kehidupan seperti yang diungkapkan Hamainen (2007) yang menegaskan bahwa banyak keberhasilan di bidang sosial dan ekonomi yang dihasilkan oleh kekuatan inovasi :

The role of innovations has been strongly emphasised in several spheres of life. The rapid change of the operating environment has resulted in a situation in which economic and social success is strongly dependent on structural reform and innovating ability.

Inovasi banyak diartikan sebagai “Terobosan pelayanan publik yang merupakan gagasan ide kreatif orisinal dan atau adaptasi/modifikasi yang memberikan manfaat bagi masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung” (Permenpan RB No 15 Tahun 2015 Tentang Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik Di Lingkungan Kementerian, Lembaga, Dan Pemerintah Daerah Tahun 2016).

Inovasi pelayanan publik banyak dilahirkan dari mekanisme ATM, yakni : Amati, Tiru dan Modifikasi. Dari best practise pelayanan publik di tempat lain dapat diadopsi dengan mekanisme ATM tersebut. Salah satu inovasi dalam pelayanan publik dilakukan dalam format jejaring, antara lain Jejaring Layanan Dokter Spesialis di Provinsi Lampung, yang merupakan kolaborasi antara Pemerintah Provinsi Lampung dengan empat Rumah Sakit Besar untuk melakukan road show penyediaan layanan dokter spesialis (Top 99 Kompetisi Pelayanan Publik, Kemenpan RBm 2016). Kemitraan atau jejaring memiliki keunggulan dalam optimlaisasi layanan publik. Kemitraan ini esensinya adalah koordinasi, koperasi dan kolaborasi.

1) Ragam dan Derajat Jejaring

Ada beberapa istilah yang hampir sama artinya, yakni : koordinasi, koperasi dan kolaborasi. Kolaborasi dalam kemitraan memiliki derajat yang lebih tinggi dibanding kerjasama ataupun koordinasi. Seperti dikemukakan oleh Warsono sebelumnya sebagai berikut :

In Indonesia, the term “kerjasama” and “kolaborasi” are eventually, reciprocally applied. There has not been any effort of discovering their differences and in-depth meanings. In general, the term “kerjasama” is better known than “kolaborasi”. However, no further explanation about paradigm is more appropriate....

Sementara itu Thomson (2006) menegaskan bahwa kolaborasi sebenarnya sama penyebutannya dengan kooperasi, tetapi memiliki makna yang lebih dalam.

Thomson (2006) in her book Collaboration Process: Inside the Black Box, wrote that collaboration might relate to a concept similar to cooperation, but with deeper meaning. Cooperation, coordination, and collaboration, are different one to another in the sense of the depths of interaction, integrations, commitment, and of its complexity. A co-operation, by which two characteristics, giving each other, intermingled within, will direct to a process of collaboration. This definition shows a collective action at higher level in the collaboration than of cooperation and coordination. Collaboration is a collective process in forming a unity based on mutualism spirit. It also stands for mutual goals or objectives of an organization or individuals with autonomous characteristics. They interact with one another through a negotiation, either formal or informal, under mutually predetermined agreements and beliefs. Even though the final outputs or goals of the collaboration process can be more personal, they will still bear on mutual results. (Warsono, 2011)

Networking adalah jejaring dalam format organisasi yang terdiri dari unit-unit organisasi dalam pola hubungan yang relatif fleksibel. Dalam format jaringan ini, ada beberapa beberapa bentuk jaringan (Agranof, 2003), dengan derajat yang berbeda sebagai berikut:

- (1) *Information Networks* / jaringan informasi, di sini beberapa unitt membuat fungsi forum sebagai kebijakan dan program pertukaran, teknologi dan solusi pada masalah bersama;
- (2) *Developmental Networks* / jaringan perkembangan, jejaring yang dibangun lebih kuat di tingkat lokal, diikuti oleh pertukaran informasi dan pendidikan serta layanan langsung disahkan kepada pemerintah yang bersangkutan;
- (3) *Outreach Networks* / jaringan outreach, program dan strategi untuk unit yang terlibat, yang diadopsi dan dilakukan oleh unit lainnya (umumnya dalam bentuk fasilitas mitra organisasi); dan
- (4) *Collective Networks* / jaringan tindakan, jaringan antar pemerintah yang paling canggih. Pemerintah daerah anggota saling mengembangkan program aksi sesuai dengan proporsi dan kemampuan mereka sendiri.

2). Terbentuknya Inovasi

Di Finlandia ditemukan peluang munculnya inovasi karena perbenturan antara penuaan sebagian populasi penduduk dan tuntutan produktivitas dalam sektor publik khususnya pelayanan kesehatan. Bentrokan nilai itu bukan hanya merupakan yang hambatan tidak terhindarkan pada pengembangan, tetapi juga bisa menjadi tempat yang baik untuk tumbuhnya inovasi (Pekkarinen, Hennala, Harmaakorpi, & Tura, 2011).

Sementara itu kasus di Australia keberhasilan inovasi sektor publik membutuhkan difusi antara kekuatan otoritas penyelenggara dan kerangka kerja operasional, seperti diungkapkan oleh David Adams berikut :

To be effective public sector innovations need both a powerful authorising environment and also a framework for operationalisation. As with private sector innovation new ideas in the public sector often need new institutional arrangements and instruments to enable their effective take up and diffusion. These new arrangements often require the “creative destruction” of previous ways of thinking and working (Adams & Hess, 2010).

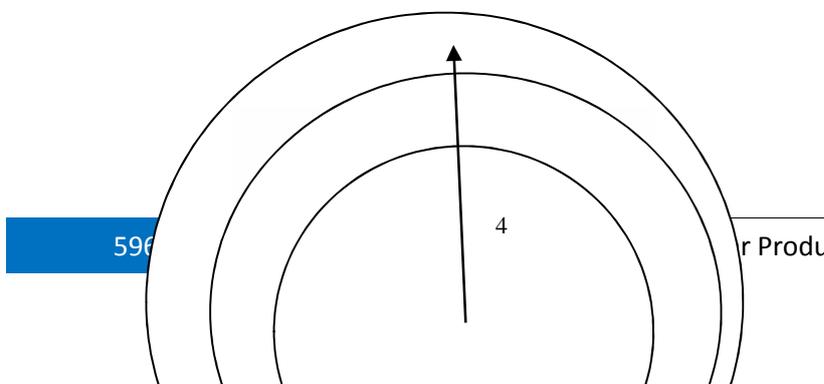
Untuk menjadikan inovasi sektor publik yang efektif dibutuhkan lingkungan otorisasi yang kuat dan kerangka kerja untuk operasionalisasi yang baik. Seperti halnya dengan inovasi sektor swasta, ide-ide baru di sektor publik sering diperlukan pengaturan kelembagaan baru dan instrumen untuk untuk mengoperasionalkannya. Pengaturan baru ini sering membutuhkan "destruksi kreatif" dari cara berpikir dan bekerja sebelumnya.

D. Temuan dan Pembahasan

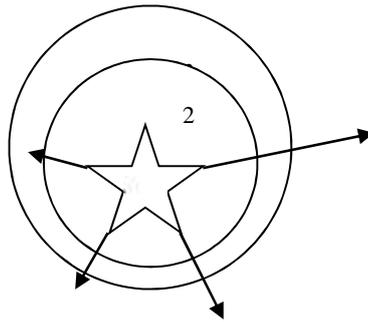
Tanggamus merupakan kabupaten di Provinsi Lampung, terdiri atas 20 kecamatan dan 302 desa. Bulok merupakan kecamatan di Kabupaten Tanggamus yang pada Desember 2015 memiliki populasi ternak sapi, kerbau, kambing, ayam buras, burung puyuh, itik, entok, dan kelinci. Posyandu Ternak “Kahuripan” yang didirikan tahun 2013 merupakan “*entry point*” revitalisasi Pusat Kesehatan Hewan Kecamatan Bulok. Inovasi ini dimaksudkan juga untuk menggairahkan kader dan partisipasi masyarakat peternak untuk berperan dalam kegiatan peternakan.

(i) Ragam dan Derajat Kemitraan dalam Posyandu Ternak

Ada sejumlah aktor *networking* yang terlibat dalam pelaksanaan inovasi posyandu ternak Kahuripan ini. *Stakeholders* tersebut antara lain : (i). Posyandu ternak (2). Kader Posyandu Ternak (3). Perangkat Desa kahuripan (4). Tenaga medis ternak (5). Pegawai Pusat Kesehatan Hewan (6) Peagwai pada Dinas Kesehatan Kabupaten.



Aktor / Stakeholders
Posyandu Ternak



Gambar 1. Jejaring Kemitraan Posyandu Ternak

Dilihat dari intensitas kegiatannya, Posyandu Kahuripan ini bermula dari jejaring informasi (*Information Networks*) dan berkembang bertahap menjadi Jejaring *Collective Action networks*. Jejaring memiliki bentuk ideal bila masing-masing anggota jejaring dalam posisi sederajat. Kelembagaan Posyandu Kahuripan baik wadah organisasi maupun mekanisme kerjanya antara anggota tidak sederajat. Bukan komitmen dan kesepakatan yang melandasi kegiatan, tetapi lebih merupakan karakter **konsultatif** bahkan beberapa diantaranya **direktif**. Kedua karakter tersebut bukan karakter jejaring yang sehat.

(ii) Tumbuhnya Kemitraan

Posyandu Ternak dilaksanakan satu kali dalam sebulan, yaitu pada setiap Selasa minggu pertama. Peternak berkunjung ke Posyandu membawa ternaknya dan kader posyandu ternak menanyakan masalah ternak, memastikan jenis pelayanan yang harus diberikan, pemberian pelayanan (pengobatan, pemberian vitamin atau inseminasi buatan). Biaya operasional diperoleh dari swadaya masyarakat, bimbingan teknis pemberian pelayanan dilakukan petugas teknis kesehatan hewan, penyelenggaraan posyandu ternak didukung petugas kesehatan hewan dan sanitasi lingkungan, administrasi dan pertanggungjawaban pelaksanaan program pelayanan dilaksanakan oleh kader posyandu ternak diketahui Kepala Pusat Kesehatan Hewan Kecamatan Bulok.



Gambar 2. Kegiatan Posyandu Ternak Kahuripan

Strategi tumbuhnya Posyandu Kahuripan dilakukan dengan mengakomodasi inisiatif kemitraan kelompok tani dan puskesmas dan identifikasi masalah kesehatan hewan di setiap Kelompok Tani Ternak. Diskusi kelompok antara pemerintah daerah, anggota posyandu ternak, petani ternak, dan pemangku kepentingan mencari solusi masalah hewan ternak. Akses masyarakat peternak warga desa Pematang Nebak kepada tenaga medis kesehatan hewan ditingkatkan. Koordinasi internal dan eksternal (formal dan informal) digalakkan. Kemitraan makin dimantapkan. Paguyuban Kahuripan menjadi motivator yang memberikan pengembangan kapasitas dan dukungan advokasi di bidang tata kelola kesehatan hewan. Pendekatan terhadap tradisi dan budaya setempat menjadi sangat penting dalam rangka mengubah perilaku peternak.

(iii) Dampak Inovasi

Sebelum ada inovasi Kahuripan, permasalahan ternak belum diatasi dengan baik sehingga banyak ternak yang mati. Setelah ada Posyandu Ternak, permasalahan diatasi bersama oleh petugas posyandu, kelompok tani ternak, puskesmas, dan pemangku kepentingan. Hasilnya, tingkat kematian hewan cenderung menurun. Manfaat inovasi telah dirasakan semua pihak yang terkait dengan pemeliharaan hewan ternak, meningkatnya jumlah kunjungan ternak (sapi dan kambing) ke posyandu, tingkat kematian ternak menurun drastis, yaitu 24 ekor (2013), 17 ekor (2014), dan 9 ekor (2015), dan populasi ternak hasil inseminasi buatan meningkat.

(iv) Hambatan Dalam Menjaga Keberlanjutan Inovasi

Pembelajaran dari Kahuripan adalah kemitraan melahirkan perbaikan sistem informasi pelayanan kesehatan hewan dengan mengeluarkan kartu layanan. Program “Beternak itu menyenangkan” memudahkan akses peternak terhadap layanan, layanan posyandu ternak profesional berbasis kearifan lokal, tradisi, dan budaya masyarakat yang sudah mengakar, komunikasi peternak dengan puskesmas lebih efektif, bimbingan dan penyuluhan, peningkatan kesadaran masyarakat peternak, pentingnya kebersihan dan pelestarian lingkungan bersih, indah, sehat, dan nyaman, terbangunnya kesadaran lintas sektor dalam perbaikan pelayanan kesehatan hewan, dan partisipasi publik. Komitmen Bupati menjamin keberlanjutan Kahuripan. Buku panduan praktik Kemitraan Kelompok Tani Ternak dan Puskesmas didistribusikan ke seluruh wilayah Kabupaten Tanggamus. Replikasi baru dilakukan di lingkungan Pemkab Tanggamus dan kunjungan beberapa pemda. Tenaga Posyandu Ternak harus ditambah dan kualitasnya ditingkatkan melalui pelatihan dan studi banding.

Keluaran konkret untuk menjaga keberlanjutan inovasi meliputi Perjanjian Kerjasama antara Kelompok tani dan Puskesmas Kecamatan Bulok, perbaikan pelayanan petugas kesehatan hewan (peningkatan jumlah ternak yang mendapatkan pelayanan, peningkatan jumlah kelahiran hasil Inseminasi Buatan, komunikasi yang baik antara petugas kesehatan hewan dan kelompok tani ternak, dan meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada petugas kesehatan hewan. Hambatan utama untuk menjaga keberlanjutan inovasi ini adalah sulitnya mereplikasi inovasi karena keterbatasan tenaga medis hewan.

E. Kesimpulan Dan Saran

- 1). Bentuk Jejaring. Jejaring yang dikembangkan oleh Posyandu Ternak Kahuripan sebagai bentuk inovasi pelayanan publik bagi petani ternak ini memiliki ragam dan derajat sebagai Collective Action Networks, yakni kegiatan dirancang dan dilaksanakan bersama, namun karakter jejaring tidak ideal karena anggota-anggota jejaring tidak sederajat, bukan konsensus dan komitmen tetapi lebih mengarah pada konsultatif dan direktif dari kelembagaan pemerintah dengan lembaga kemasyarakatan

- 2). Tumbuhnya inovasi. Fenomena di Posyandu Ternak Kahuripan ini senada dengan fenomena di Finlandia yang karena tidak memadainya lagi layanan lama dan karena aktor-aktor layanan sudah out off date dan mendesaknya meningkatkan produktivitas. Inovasi ini bisa berjalan sejalan dengan fenomena yang dikemukakan oleh Adams di Australia dengan menguatkan kelembagaan Dinas dan Puskesmas serta didukung oleh standar operasional Posyandu Ternak
- 3). Dampak inovasi. Sebelum ada inovasi Kahuripan, permasalahan ternak belum diatasi dengan baik sehingga banyak ternak yang mati. Setelah ada Posyandu Ternak, permasalahan dapat diatasi bersama oleh petugas posyandu, kelompok tani ternak, puskesmas, dan pemangku kepentingan. Hasilnya, tingkat kematian hewan menurun.
- 4). Hambatan Keberlanjutan. Terbatasnya tenaga medis menyulitkan replikasi, sehingga inovasi ini cenderung tidak tereplikasi di lokasi lain di Kecamatan Bulok Kabupaten Tanggamus.

Daftar Pustaka

- Adams, D., & Hess, M. (2010). Operationalising place-based innovation in public administration. *Journal of Place Management and Development*, 3(1), 8–21. <http://doi.org/10.1108/17538331011030248>
- Agranof, Robert, (2003). A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks. Proceedings from Seven National Public Management Research Conference. Georgetown University, October 9-1, 2003
- Pekkarinen, S., Hennala, L., Harmaakorpi, V., & Tura, T. (2011). Clashes as potential for innovation in public service sector reform. *International Journal of Public Sector Management*, 24(6), 507–532. <http://doi.org/10.1108/09513551111163639>
- Thomson, A. M., & James, L. P. (2006). Collaboration process: Inside the black box. *Public Administration review*, 66, 20
- Warsono, H. (2011). Public Management in Intergovernmental Networks : *Journal of US-China Public Administration*, 8(9), 965–967.