EKO PRASOJO
TEGUH KURNIAWAN
AZWAR HASAN

REFORMASI BIROKRASI DALAM PRAKTEK :
Kasus di Kabupaten Jembrana

Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia

REFORMASI BIROKRASI DALAM PRAKTEK:

Kasus di Kabupaten Jembrana

REFORMASI BIROKRASI DALAM PRAKTEK :
Kasus di Kabupaten Jembrana

Copyrights PKPADK FISIP UI Oktober 2004
ISBN 979 - 98985 - 0 - 1

Cetakan I, October 2004

Diterbitkan oleh:
Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia
Kampus FISIP UI, Gedung B, Lantai 2
Depok 16424
Email: pkpadk@telkom.net

Desain Cover, Layout dan Photo by Teguh Kurniawan.

Percetakan: CV. Usaha Prima

Cover Photo (*searah jarum jam*):
Tempat Praktek Dokter JKJ,
Ruang Kelas SMPN 4 Mendoyo, Areal Sawah

REFORMASI BIROKRASI DALAM PRAKTEK:

Kasus di Kabupaten Jembrana

Eko Prasojo
Teguh Kurniawan
Azwar Hasan

Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia

Sanksi Pelanggaran Pasal 44: Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1982 Tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Kata Pengantar

Buku ini merupakan versi lain dari hasil Kajian "Program Identifikasi dan Pemetaan Inovasi Program Pemerintah Kabupaten Jembrana" yang dilaksanakan oleh PKPADK FISIP UI dengan dukungan pendanaan dari Yayasan TIFA dan Pemerintah Kabupaten Jembrana.

Apa yang terangkum dalam buku ini masih banyak memiliki sejumlah kekurangan, mengingat keterbatasan waktu, dana, tenaga, serta kemampuan yang kami miliki dalam pelaksanaan kajian dan pembuatan buku ini. Karenanya, untuk segala kekurangan tersebut, Kami memohon maaf sekaligus masukan dari segenap pembaca guna penyempurnaan lebih lanjut dari buku ini di masa datang

Kami juga berharap bahwa buku ini dapat memberikan masukan berharga dalam upaya memperkuat, memajukan, dan memandirikan Daerah dan masyarakatnya di era Otonomi Daerah saat ini.

Depok, Oktober 2004
EP, TK, AH

Ucapan Terima Kasih

Dalam pelaksanaan kajian dan penulisan buku ini, kami telah mendapatkan bantuan berharga dari sejumlah pihak, karenanya kami mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak berikut ini:

- Yayasan TIFA dalam hal ini Bapak Alexander Irwan dan Bapak Henry Siahaan atas kepercayaan dan masukan-masukannya yang berharga
- Bupati Jembrana Bapak Prof. Dr. Drg. I Gede Winasa beserta segenap jajarannya atas penerimaannya yang hangat terhadap Kami selama melakukan kajian serta bantuan fasilitas, data, informasi dan bahan pendukung lainnya.
- Dekan FISIP UI dalam hal ini Asisten Riset dan Publikasi Bapak Dr. Adrianus Meliala, MSc, MSi atas dukungannya terhadap pelaksanaan kajian
- Pihak-pihak lainnya yang telah memberikan informasi dan masukan berharga dalam proses pelaksanaan kajian dan pembuatan buku ini

Kajian dan buku ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dari Bapak/Ibu/Saudara/Saudari sekalian.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ix

Ucapan Terima Kasih xi

Bab 1 Pendahuluan 1

1.1 Latar Belakang 1
1.2 *Best Practices* sebagai Dasar Inovasi: Kriteria dan Parameternya 3
1.3 Metodologi Pengukuran *Best Practices* 8

Bab 2 Gambaran Singkat Program Inovasi 11

2.1 Kabupaten Jembrana Selayang Pandang 11
2.1.1 Visi dan Misi Kabupaten Jembrana 11
2.1.2 Wilayah Administratif 12
2.1.3 Kependudukan 13
2.1.4 Tenaga Kerja 14
2.1.5 Pendidikan 15
2.1.6 Kesehatan 16
2.1.7 Peternakan 17
2.1.8 Perikanan Laut dan Darat 19
2.1.9 Pertanian dan Perkebunan 20
2.2 Jembrana Menggagas Program-Program Inovasi 24
2.2.1 Pengelompokkan Program Inovasi 24
2.2.2 Deskripsi Singkat Program Inovasi 25
2.2.2.1 Bidang Pendidikan 27
2.2.2.2 Bidang Perekonomian, Tenaga Kerja, dan Kependudukan 30
2.2.2.3 Bidang Pertanian 36
2.2.2.4 Bidang Perizinan dan Struktur Pemerintahan 37

Bab 3 *Best Practices* Program Inovasi 45

3.1 Jembrana Mewujudkan Kesempatan Belajar yang seluas-luasnya (Bebas Iuran Sekolah dan Beasiswa) 45
3.1.1 Situasi Sebelum Program 46
3.1.2 Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program 49
3.1.3 Mobilisasi Sumberdaya dalam Program 53
3.1.4 Proses dan Masalah yang Dihadapi 56
3.1.5 Hasil yang Dicapai Melalui BIS 59
3.1.6 Keberlanjutan Program 64
3.1.7 Pengalaman dan Kemungkinan Replikasi oleh Daerah Lain 65

3.2 Menuju Jembrana Sehat 2005 melalui Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) 67
3.2.1 Situasi Sebelum Program 68
3.2.2 Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program 72
3.2.3 Mobilisasi Sumberdaya dalam Program 75
3.2.4 Proses dan Masalah yang Dihadapi 79
3.2.5 Hasil yang Dicapai Melalui JKJ 82
3.2.6 Keberlanjutan Program 85
3.2.7 Pengalaman dan Kemungkinan Replikasi oleh Daerah 86

3.3 Jembrana Meningkatkan Daya Beli Masyarakat 87
3.3.1 Situasi Sebelum program 88
3.3.2 Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program 89
3.3.3 Mobilisasi Sumber Daya dalam Program 91
3.3.4 Proses dan Masalah yang dihadapi 93
3.3.5 Hasil yang Dicapai melalui Dana Bergulir 96
3.3.6 Keberlanjutan program 99
3.3.7 Pengalaman dan Kemungkinan Replikasi oleh Daerah Lain 101

Bab 4 Analisis Program Inovasi 103

4.1 Pemahaman Masyarakat Terhadap Program 103
4.2 Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program 104
4.3 Peran Lembaga Adat dan Organisasi Lokal Lainnya 106
4.4 Dampak Program 106
4.5 Dominasi Peran Bupati Dalam Program Inovasi 107
4.6 Efisiensi dan Efektivitas Program Inovasi 108
4.7 Budaya Birokrasi 109
4.8 Pemilihan Prioritas 110
4.9 Aspek Keberlanjutan Program 110

Bab 5 Rekomendasi 111

5.1 Pengembangan Program di Kabupaten Jembrana 111
5.1.1 Penguatan partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Program 111
5.1.2 Institusionalisasi Program 111
5.1.3 Perbaikan Sistem Secara Menyeluruh 112
5.1.4 Transparansi Sistem Informasi Program Inovasi (SIPI) 112
5.1.5 Sistem Integritas Daerah Jembrana (SID-Jembrana) 113
5.2 Replikasi 113

Referensi 116

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Indikator Kependudukan Kabupaten Jembrana tahun 2000	13
Tabel 2	Komposisi Penduduk menurut Kelompok Umur tahun 2000	13
Tabel 3	Komposisi Penduduk berdasarkan Jenjang Pendidikan th 2000	14
Tabel 4	Penduduk Usia Kerja berdasarkan Pendidikan Tahun 2000	14
Tabel 5	Perkembangan Tingkat Kesempatan Kerja tahun 1999 - 2000	15
Tabel 6	Hasil Pelaksanaan Program Pendidikan	15
Tabel 7	Indikator Kesehatan	16
Tabel 8	Indikator Pelayanan Rawat Inap RSU Negara	16
Tabel 9	Sepuluh Jenis Penyakit terbesar tahun 2001	16
Tabel 10	Tenaga Kesehatan menurut Jenis tahun 2002	17
Tabel 11	Populasi Ternak	18
Tabel 12	Produksi Daging.	19
Tabel 13	Produksi Telor	19
Tabel 14	Produksi Komoditas Pertanian Per Tahun	21
Tabel 15	Luas Perkebunan Rakyat di masing-masing Kecamatan	22
Tabel 16	Luas Perkebunan Swasta Besar	22
Tabel 17	Komoditas Andalan	23
Tabel 18	Komoditas Binaan	23
Tabel 19	Program Inovasi berdasarkan *Locus*, Fokus, Objektif, dan Metode Pelaksanaannya	26
Tabel 20	Statistik Pegawai Kabupaten Jembrana	41
Tabel 21	Perkembangan Pendidikan Jembrana sebelum Pelaksanaan Program	47
Tabel 22	Kondisi Fisik SD Negeri/Swasta/MI di Kabupaten Jembrana tahun 2000	48
Tabel 23	Persepsi Masyarakat terhadap Situasi sebelum Program BIS Dilaksanakan	48
Tabel 24	Persepsi Tokoh Masyarakat terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program Inovasi Pembebasan Iuran Sekolah	51
Tabel 25	Persepsi Masyarakat Umum terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program Inovasi Pembebasan Iuran Sekolah	52
Tabel 26	Persepsi Tokoh Masyarakat terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program Inovasi Pembebasan Iuran Sekolah	54
Tabel 27	Persepsi Masyarakat Umum terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan/Pelaksanaan Program Inovasi Pembebasan Iuran Sekolah	55
Tabel 28	Program Pemberian Beasiswa untuk Siswa Sekolah Swasta	58
Tabel 29	Indikator Keberhasilan Pendidikan di Kabupaten Jembrana	61

Tabel 30	Indikator Keberhasilan Pendidikan Kabupaten Jembrana dibandingkan dengan Standar Propinsi dan Standar Nasional tahun 2003	61
Tabel 31	Alokasi Dana Rumah Sakit dan Puskesmas di Kabupaten Jembrana tahun 2000 dan 2001	69
Tabel 32	Persepsi Masyarakat terhadap Situasi sebelum Program JKJ dilaksanakan	71
Tabel 33	Persepsi Tokoh Masyarakat terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program JKJ	73
Tabel 34	Persepsi Masyarakat Umum terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program JKJ	74
Tabel 35	Alokasi dan Sumber Pembiayaan Program JKJ tahun 2002 – 2004	76
Tabel 36	Persepsi Tokoh Masyarakat terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program JKJ	77
Tabel 37	Persepsi Masyarakat Umum terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan/Pelaksanaan Program Inovasi JKJ	78
Tabel 38	Persepsi Masyarakat terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program Dana Bergulir	90
Tabel 39	Persepsi Masyarakat terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan dan Keberlanjutan Program Dana Bergulir	91
Tabel 40	Jumlah KK Miskin di Kabupaten Jembrana	97

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Prosedur Pengurusan Izin	38
Gambar 2	Alur Program Pembebasan Iuran Sekolah	57
Gambar 3	Alur Program Inovasi JKJ	80
Gambar 4	Lembaga-Lembaga Terkait dalam Dana Bergulir	94
Gambar 5	Alur Pengajuan Proposal Dana Bergulir	95
Gambar 6	Alur Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program	10:

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1	Dampak Program Pembebasan SPP	63
Diagram 2	Kualitas Pendidikan dengan Adanya Pembebasan SPP	63
Diagram 3	Persoalan yang Dihadapi dalam JKJ	79
Diagram 4	Dampak Adanya JKJ	83
Diagram 5	Perbedaan Mendasar setelah Adanya JKJ	83
Diagram 6	Indikator Kesehatan Kabupaten Jembrana	84
Diagram 7	Indikator Pelayanan Rawat Inap RSU Negara	84
Diagram 8	Persepsi Masyarakat terhadap Manfaat Program	98
Diagram 9	Persepsi Masyarakat terhadap Berbagai Manfaat yang Diperoleh	99
Diagram 10	Persepsi Masyarakat Terhadap Keberlanjutan Program	101

Bab Satu
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Inovasi bagi sebuah Pemerintahan Daerah merupakan suatu keharusan dalam upaya mencapai kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat dan daerahnya. Telah begitu banyak contoh yang dapat kita lihat mengenai inovasi program yang terbukti mampu membawa kemajuan bagi sebuah daerah yang sebelumnya terbelakang menjadi daerah yang maju secara ekonomi dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Hal ini dapat kita lihat misalnya dari pengalaman Prefektur Oita di Jepang yang melakukan inovasi program di tahun 1979 melalui Gerakan "*One Village One Product*" (OVOP) yang terbukti mampu mengubah Oita yang sebelumnya terbelakang secara ekonomi menjadi sebuah daerah yang sukses secara ekonomi (CCLADS, 2000). Tentu saja inovasi yang dilakukan oleh Pemerintah Prefektur Oita tersebut tidak begitu saja terjadi, melainkan melalui sebuah proses dan tahapan pelaksanaan yang cukup panjang serta didasarkan atas sejumlah filosofi dasar dan strategi program yang dirancang dengan baik.

Merujuk kepada pengalaman dari Prefektur Oita tersebut dan kerangka teori yang ada, sebuah inovasi adalah merupakan proses yang dimulai dengan keinginan untuk menjadi lebih baik yang kemudian dilanjutkan dengan usaha untuk mewujudkannya dan membuatnya berjalan dengan baik. Inovasi sangat terkait dengan penemuan (*invention*), dimana secara umum inovasi muncul dari sebuah proses *trial and error* dan bukan dari sebuah perencanaan besar (Tabor, 2002).

Untuk kasus Indonesia, selama kurun waktu tiga tahun terakhir semenjak diberlakukannya UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, kita dapat mengetahui sejumlah inovasi program yang telah dan sedang dilakukan oleh sejumlah Pemerintahan Daerah. Sebut saja inovasi program yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banjarnegara melalui Pembenahan Manajemen Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Banjarnegara, Kabupaten Deli Serdang melalui Pembentukan LEPP-M3 (Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina) sebagai Upaya Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir serta melalui Pengembangan Kerjasama Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Saluran Irigasi yang Partisipatif, Kabupaten Gianyar melalui Program Gianyar Sejahtera (PGS), dan Kabupaten Sumba Timur melalui Pelatihan Aparatur Pemerintahan Desa (Apkasi, 2003) serta Kabupaten Jembrana melalui sejumlah inovasi programnya yang secara khusus menjadi obyek dari buku ini.

Dari sejumlah inovasi program yang saat ini dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana dan juga Pemerintah Kabupaten/Kota lainnya, terdapat sejumlah pertanyaan mendasar terkait dengan pelaksanaan inovasi program tersebut. Pertanyaan-pertanyaan tersebut berkisar kepada pertanyaan seputar detail informasi mengenai inovasi program yang dilakukan serta sejauhmana inovasi program tersebut adalah benar-benar dapat dikatakan sebagai sebuah inovasi yang telah memenuhi sejumlah kriteria (indikator) tertentu dan menjadi *best practices* yang dapat menjadi pelajaran (*lessons learned*) dan contoh bagi Pemerintah Daerah lainnya.

Buku ini dibuat dalam upaya menjawab sejumlah pertanyaan di atas, dan dalam penyusunannya didasarkan atas kajian terhadap inovasi program yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana. Kajian tersebut terwujud berkat kerjasama tripartit antara Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (PKPADK FISIP UI), Yayasan TIFA, dan Pemerintah Kabupaten Jembrana.

1.2 *Best Practices* sebagai Dasar Inovasi: Kriteria dan Parameternya

Best Practices oleh UN Habitat dalam konteks kehidupan perkotaan didefinisikan sebagai inisiatif yang telah menghasilkan kontribusi menonjol (*outstanding contributions*) dalam meningkatkan kualitas kehidupan baik di kota-kota maupun masyarakat umum lainnya Elaborasi lebih lanjut terhadap definisi tersebut dilakukan oleh UN sebagai inisiatif yang telah terbukti sukses, yakni: (Dubai Municipality, 2003).

- Memiliki dampak yang dapat ditunjukkan dan didemonstrasikan dalam meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- Merupakan hasil dari kerjasama yang efektif antara sektor publik, sektor swasta dan masyarakat madani; serta
- Berkelanjutan secara sosial, budaya, ekonomi, dan lingkungan

Dari definisi menurut UN tersebut dapat dilihat bahwa penekanan *best practices* terletak pada kontribusi menonjol (*outstanding contributions*) dari sebuah inisiatif dalam meningkatkan "kualitas kehidupan" masyarakat serta adanya bukti nyata suksesnya inisiatif tersebut dilihat dari dampak, proses, dan keberlanjutannya.

Sebagai sebuah instrumen, *best practices* diperkenalkan dan digunakan oleh UN sebagai alat untuk meningkatkan kualitas kebijakan publik yang didasarkan atas apa yang terjadi di lapangan; meningkatkan kepedulian para pengambil kebijakan dan masyarakat umum terhadap solusi potensial dari masalah bersama di bidang sosial, ekonomi, dan lingkungan; serta dalam upaya membagi dan mentransfer pengetahuan, keahlian dan pengalaman melalui sebuah jaringan kerjasama dan pembelajaran berantai (*peer to peer learning*).

Dengan alasan tersebut dan kemungkinan bagi sebuah inovasi program untuk direplikasikan di Daerah lain, maka instrumen *best practices* dipilih untuk digunakan dalam menilai inovasi program yang ada dan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana.

Penilaian dilakukan dengan menggunakan sejumlah kriteria *best practices* yang menurut UN terdiri atas:

1. Dampak (*impact*), sebuah *best practices* harus menunjukkan sebuah dampak positif dan dapat dilihat (*tangible*) dalam meningkatkan kondisi kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan tidak beruntung
2. Kemitraan (*partnership*), sebuah *best practices* harus didasarkan pada sebuah kemitraan antara aktor-aktor yang terlibat. Setidaknya melibatkan dua pihak
3. Keberlanjutan (*sustainability*), sebuah *best practices* harus membawa perubahan dasar dalam wilayah permasalahan berikut:
   - Legislasi, kerangka pengaturan oleh hukum atau standar formal yang menghargai isu-isu dan masalah yang dihadapi
   - Kebijakan sosial dan atau strategi sektoral di daerah yang memiliki potensi bagi adanya replikasi dimanapun
   - Kerangka institusional dan proses pembuatan kebijakan yang memiliki kejelasan peran dan tanggung jawab bagi beragam tingkatan dan kelompok aktor seperti pemerintah pusat dan daerah, LSM, dan organisasi masyarakat
   - Efisien, transparan, dan sistem manajemen yang akuntabel yang dapat membuat lebih efektif penggunaan sumber daya manusia, teknik dan keuangan
4. Kepemimpinan dan pemberdayaan masyarakat (*leadership & community empowerment*), yakni:
   - Kepemimpinan yang menginspirasikan bagi adanya tindakan dan perubahan, termasuk didalamnya perubahan dalam kebijakan publik
   - Pemberdayaan masyarakat, rukun tetangga dan komunitas lainnya serta penyatuan terhadap kontribusi yang dilakukan oleh masyarakat tersebut
   - Penerimaan dan bertanggung jawab terhadap perbedaan sosial dan budaya

- Kemungkinan bagi adanya transfer (*transferability*), pengembangan lebih lanjut dan replikasi
- Tepat bagi kondisi lokal dan tingkatan pembangunan yang ada

5. Kesetaraan Gender dan Pengecualian social (*gender equality & social inclusion*), yakni inisiatif haruslah dapat diterima dan merupakan respon terhadap perbedaan sosial dan budaya, mempromosikan kesetaraan dan keadilan sosial atas dasar pendapatan, jenis kelamin, usia, dan kondisi fisik/mental; serta mengakui dan memberikan nilai terhadap kemampuan yang berbeda
6. Inovasi dalam konteks lokal dan dapat ditransfer (*innovation within local context & transferability*), yakni bagaimana pihak lain dapat belajar atau memperoleh keuntungan dari inisiatif dan cara yang digunakan untuk membagi dan mentransfer pengetahuan, keahlian & pelajaran untuk dapat dipelajari tersebut

Berdasarkan kriteria *best practices* tersebut, sebuah inisiatif yang dinilai sebagai *best practices* akan digambarkan dengan mengacu kepada sejumlah parameter berikut ini:

1. Situasi sebelum program/inisiatif dimulai
   - Apa yang menjadi persoalan?
   - Bagaimana persoalan tersebut dipecahkan?
   - Bagaimana kondisi sosial, ekonomi dan lingkungan dari daerah bersangkutan?
2. Apa motivasi dibalik pelaksanaan program tersebut?
   - Bagaimana para pemegang peran (*stakeholders*) dilibatkan?
   - Bagaimana prioritas program ditentukan?
3. Apa yang dianggap inovasi dari program tersebut?
   - Tindakan apa yang telah dilakukan?
   - Bagaimana tindakan tersebut dipilih?
   - Bagaimana dukungan politik dan bagaimana sumberdaya yang ada dikerahkan?
   - Bagaimana mobilisasi dana, sumber daya manusia dan

dukungan teknis dilaksanakan dan darimana datangnya semua itu?

- Siapa yang dianggap memegang peran kepemimpinan dalam perumusan tujuan dari program tersebut?
- Siapa yang dianggap memegang peran kepemimpinan dalam implementasi program tersebut?
- Persoalan apa saja yang dihadapi selama pelaksaan program?
- Bagaimana persoalan tersebut dapat diatasi?
- Bagaimana inovasi dari program tersebut dapat membantu pemda setempat?

4. Pengukuran hasil-hasil yang telah dicapai (dampak)?
   - Apakah tujuan program yang dirumuskan cukup realistis?
   - Perubahan apa yang telah terjadi setelah prakarsa inovasi tersebut dijalankan?
   - Bagaimana hasil-hasil tersebut diukur? Secara kuantitatif ataukah kualitatif?
   - Apakah indikator-indikator tersebut digunakan untuk mengukur hasil/dampak? Jika ya, indikator mana yang dimaksud?
   - Apakah koordinasi dan integrasi yang lebih baik telah dicapai setelah pelaksanaan inisiatif ini?
   - Apa dampak dari program tersebut terhadap strategi atau kebijakan di tingkat lokal/nasional?
   - Apa dampak dari program tersebut pada peningkatan kapasitas kelembagaan baik ditingkat nasional, sub-nasional, maupun di tingkat daerah?
   - Adakah disana kesempatan (*opportunities*) untuk perubahan?
   - Bagaimana kesempatan tersebut dapat dimanfaatkan?Apa dampak dari program tersebut terhadap penggunaan
   - dan pengalokasian sumberdaya manusia pada tingkat nasional/daerah?

5. Keberlanjutan (*Sustainability*)
   - Apa yang menjadi persoalan?
   - Keuangan: Penggunaan sumberdaya, termasuk pengembalian biaya (*cost recovery*), petunjuk tentang bagaimana seandainya hutang jatuh tempo dan bagaimana persyaratan dan kondisi pinjamannya?
   - Sosial dan ekonomi: kesetaraan gender, keadilan sosial, mobilitas ekonomi dan mobilitas sosial.
   - Kebudayaan: Bagaimana program tersebut mempertimbangkan dan menghargai unsur-unsur lokalitas seperti budaya, sikap dan perilaku setempat.
   - Lingkungan: Bagaimana program tersebut pengaruhnya terhadap penurunan ketergantungan pada sumberdaya yang tidak dapat diperbaharui (udara, air, tanah, energi, dst.), perubahan pola konsumsi dan produksi serta teknologi.
   - Bagaimana ketergantungan pada sumberdaya dari luar (*external resources*) dipecahkan? Adakah kerangka waktu yang jelas tentang kapan kira-kira daerah dapat menjadi mandiri (*self-sufficiency*) dari *external resources* yang dimaksud?
   - Apakah suatu progam tersebut sudah menjadi kebutuhan?
   - Apakah program tersebut sudah menjadi kebiasaan di daerah tersebut?
   - Apakah program tersebut sudah terlembagakan? Misalkan diatur dalam bentuk Perda, SK, Surat edaran, dst.
6. Pengalaman yang perlu dipelajari (*lesson-learned*)
   - Adakah *lesson-learned* dari program tersebut
   - Bagaimana *lesson-learned* itu dapat memberikan sumbangsih dalam pembentukan keberlanjutan program tersebut?
   - Bagaimana *lesson-learned* tersebut menjadi salah satu pertimbangan dalam perumusan/penentukan kebijakan, strategi dan tindak lanjut (*action plans*) dimasa sekarang maupun di masa yang akan datang.

7. Potensi pengembangan atau penerapan program untuk daerah lain (*transferability*)
   - Apa hikmah atau teladan yang dapat dipelajari atau ditiru oleh daerah lain?
   - Sudah pernahkah program/inisiatif ini diterapkan ditempat lain? Jika ya, dimana dan oleh siapa?
   - Bagaimana potensi pengembangan atau pemindahan sebagian atau keseluruhan ide dari program/inisiatif ini?

1.3 Metodologi Pengukuran Best Practices

Buku ini berusaha untuk dapat menggambarkan secara komprehensif jawaban dari sejumlah pertanyaan penelitian yang diajukan terkait dengan pelaksanaan inovasi program yang dilaksanakan di Kabupaten Jembrana, yakni mengenai detail informasi tentang inovasi program yang dilakukan serta sejauhmana inovasi program tersebut benar-benar dapat dikatakan sebagai sebuah inovasi yang memenuhi sejumlah kriteria (indikator) dan menjadi *best practices* yang dapat menjadi pelajaran (*lessons learned*) dan contoh bagi Pemerintah Daerah lainnya. Untuk itu, kombinasi dari sejumlah pendekatan telah dilakukan agar gambaran komprehensif yang diinginkan tersebut dapat tercapai.

Pendekatan pertama dilakukan dalam mengidentifikasi dan memetakan inovasi program yang ada di Kabupaten Jembrana, yaitu dengan mencari informasi mengenai inovasi program tersebut melalui publikasi dan dokumentasi resmi yang terkait dengan inovasi program yang telah dilakukan, wawancara/diskusi dengan pihak pemerintah Kabupaten Jembrana dan masyarakat, pengamatan langsung di lapangan, pemberitaan media massa serta informasi yang relevan dan terpercaya lainnya.

Pendekatan kedua dilakukan dalam mengelompokan inovasi program yang ada di Kabupaten Jembrana dengan menggunakan indikator-indikator tertentu seperti *locus* (internal dan eksternal institusi pemerintah daerah), *focus* (berkenaan dengan proses pelayanan, peningkatan kapasitas aparat, peningkatan kesejahteraan

masyarakat, dan sebagainya), objektif (efektiftas dan efisiensi organisasi pemerintah daerah, penanganan permasalahan sosial ekonomi masyarakat, dan sebagainya), serta metode pelaksanaan (melibatkan partisipasi masyarakat, terbatas pada aparat pemerintah daerah dan sebagainya).

Pendekatan ketiga dilakukan dalam menganalisis inovasi program yang ada di Kabupaten Jembrana melalui tiga tahapan analisis, yakni:

Tahap I, inovasi program dinilai dengan menggunakan indikator-indikator program *best practices*. Karakateristik program *best practices* didasarkan pada teori dan pengalaman yang berkembang saat ini. Penilaian *best practices* didasarkan atas standar-standar umum yang telah ditetapkan. Dalam metode penilaian tersebut digunakan metode kualitatif yang dikuantitatifkan yaitu melalui perangkat kuesioner yang disebarkan kepada sejumlah masyarakat. Kuesioner tersebut dijabarkan dari indikator-indikator *best practices* untuk menilai persepsi masyarakat terhadap sejumlah inovasi program terpilih dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan perekonomian. Selain itu, penilaian *best practices* dipertajam dengan penggunaan penilaian skala *likert* dalam menilai persepsi kelompok diskusi terarah (FGD) terhadap pelaksanaan dari inovasi program terpilih tersebut.

Tahap II, kesimpulan terhadap hasil penilaian tersebut didasarkan pada persentase dan jumlah skor yang diperoleh. Disamping itu, untuk mengakomodasi indikator lain yang tidak termasuk dalam indikator penilaian tersebut serta untuk menghindari bias statistik/kuantitatif dalam pengambilan kesimpulan maka digunakan pula pendekatan seperti wawancara mendalam dan *Focus Group Discussion* (FGD) untuk mengambil kesimpulan yang bersifat valid.

Tahap III, hasil kesimpulan kemudian dianalisis secara deskriptif. Dalam analisis tersebut dipaparkan tentang *performance* dari sejumlah inovasi program terpilih tersebut.

Pendekatan keempat dilakukan dalam memberikan rekomendasi mengenai strategi dan tindak lanjut dari pengembangan inovasi program yang mencakup institusionalisasi dan keberlanjutan program serta replikasinya untuk daerah lain.❑

Bab Dua
GAMBARAN SINGKAT PROGRAM INOVASI

2.1. Kabupaten Jembrana Selayang Pandang

2.1.1. Visi dan Misi Kabupaten Jembrana

Dibawah kepemimpinan Bupati I Gede Winasa (2000 - 2005), Pemerintah Kabupaten Jembrana telah mencanangkan visi dan misi yang menjadi arahan dalam pelaksanaan roda pemerintahannya. Visi dan misi tersebut tidaklah merupakan slogan semata, melainkan menjadi suatu hal yang senantiasa diupayakan untuk terwujud oleh segenap jajaran Pemerintah Kabupaten Jembrana saat ini.

Visi Kabupaten Jembrana

"*Terwujudnya masyarakat Jembrana yang bahagia dan sejahtera, berkeadilan dan berkebudayaan yang dilandasi iman dan taqwa serta didukung oleh sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berkualitas serta memiliki semangat makepung untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan*"

Misi Kabupaten Jembrana

Untuk mewujudkan visi Jembrana tersebut, maka ditetapkan misi sebagai berikut :

1. Memberdayakan ekonomi rakyat dengan meningkatkan dan mengembangkan sektor pertanian dalam arti luas untuk menunjang sektor pariwisata, industri dan perdagangan disamping sektor yang lainnya.

2. Meningkatkan dan mengembangkan kualitas sumber daya manusia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
3. Mewujudkan stabilitas daerah yang mantap dan terkendali melalui penegakan rakyat dalam setiap aspek kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara serta memberdayakan partisipasi masyarakat dalam kegiatan sosial dan politik.
4. Mewujudkan supremasi hukum bagi setiap masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.
5. Mewujudkan tatanan kehidupan masyarakat yang berbudaya, berkepribadian dan memiliki keimanan serta memantapkan kerukunan umat beragama yang toleran dan damai.
6. Mengembangkan sistem Admninistrasi Pemerintahan dan Pembangunan yang efektif dan efisien dan transparan serta menciptakan aparatur yang bersih dan berwibawa serta senantiasa mengutamakan pelayanan kepada masyarakat

2.1.2. Wilayah Administratif

Secara administratif Kabupaten Jembrana terbagi menjadi 4 Kecamatan masing masing dari barat ke timur: (Melaya, Negara, Mendoyo, Pekutatan); 51 Desa dan 9 Kelurahan. Masing-masing wilayah dikepalai oleh kepala wilayah:

- Wilayah Kecamatan dikepalai oleh Camat.
- Desa dikepalai Kepala Desa (Perbekel).
- Kelurahan dikepalai Lurah.
- Desa Adat dikepalai oleh Bendesa

Secara umum batas-batas wilayahnya sebagai berikut :

- Sebelah Utara Pegunungan yang berbatasan dengan Kabupaten Buleleng.
- Sebelah Selatan Samudra Indonesia.
- Sebelah Barat Selat Bali.
- Sebelah Timur Kabupaten Tabanan.

2.1.3. Kependudukan

Berdasarkan Susenas 2000, jumlah penduduk Kabupaten Jembrana adalah sebanyak 231.572 jiwa dengan distribusi sebagai berikut: Kecamatan Melaya 48.435 Jiwa, Kecamatan Negara 115.175 Jiwa, Kecamatan Mendoyo 51.324 Jiwa dan Kecamatan Pekutatan 16.638 Jiwa.

Tabel 1. Indikator Kependudukan Kabupaten Jembrana Tahun 2000

Indikator	Tahun
Jumlah penduduk	231.572
- Laki	117.627
- Perempuan	113.945
Sex Ratio	103,13
Pertumbuhan	-0,13
Kepadatan per Km	275
Jumlah Rumah tangga	62.820
Rata2 anggota RT	4

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Komposisi penduduk Kabupaten Jembrana menurut kelompok umur 5 tahun berdasarkan hasil Susenas 2000 adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Komposisi Penduduk menurut Kelompok Umur Tahun 2000

Umur	Penduduk		Jumlah
	Laki	Perempuan	
0 - 4	9.867	10.445	20.312
5 - 9	8.166	8.961	17.127
10 - 14	12.073	10.019	22.092
15 - 19	13.745	9.506	23.251
20 - 24	7.430	8.534	15.964
25 - 29	11.943	11.048	22.991
30 - 34	8.306	8.728	17.034
35 - 39	9.341	10.896	20.237
40 - 44	8.355	8.402	16.757
45 - 49	7.604	7.527	15.131
50 - 54	6.823	4.759	11.582
55 - 59	4.339	5.228	9.567
60 - 64	3.658	3.002	6.660
65 - 69	2.624	3.375	5.999
70 - 74	1.266	1.828	3.094
75+	2.087	1.687	3.774
Total	**117.627**	**113.945**	**231.572**

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Komposisi penduduk Kabupaten Jembrana berdasarkan jenjang pendidikan yang telah diselesaikannya dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 3. Komposisi Penduduk berdasarkan Jenjang Pendidikan tahun 2000

Jenjang Pendidikan	Jumlah
SD	81.031
SLTP	27.870
SMU/K	23.490
Akademi/Diploma	1.430
Universitas	3.008

Sumber: http://www.jembrana.go.id

2.1.4. Tenaga Kerja

Berdasarkan Susenas 2000 di Kabupaten Jembrana, penduduk usia kerja berjumlah 194.133 jiwa. Dari jumlah tersebut, 70 persen merupakan penduduk angkatan kerja dan 30 persennya merupakan penduduk bukan angkatan kerja. Dalam penduduk angkatan kerja terdapat 131.597 orang yang bekerja dan yang mencari pekerjaan sebanyak 4.129 orang. Sedangkan dalam kelompok penduduk bukan angkatan kerja terdapat 18.251 orang yang masih sekolah, 17.774 orang mengurus rumah tangga dan 22.382 orang termasuk lainnya (cacat, pensiun). Secara keseluruhan tingkat kesempatan kerja atau persentase orang yang bekerja terhadap angkatan kerja sebesar 96,96% dan masih menyisakan tingkat pengangguran sebesar 3,04%.

Tabel 4. Penduduk Usia Kerja berdasarkan Pendidikan tahun 2000

Tingkat Pendidikan	Penduduk Usia Kerja	
	Jumlah	Persentase
Tidak/Belum sekolah	20.060	10,33
Tidak/Belum Tamat	37.238	19,18
Tamat SD	81.087	41,74
Tamat SLTP	27.870	14,36
Tamat SMU/K	23.490	12,10
Tamat Diploma I/II	891	0,46
Tamat D III/Sarmud	539	0,28
Tamat S1	3.008	1,55
Total	**194.133**	**100,00**

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Tabel 5. Perkembangan Tingkat Kesempatan Kerja Tahun 1999 - 2000

Keterangan	Tahun	
	1999	2000
Jumlah Usia Kerja	191.940	194.433
Angkatan Kerja	142.500	135.276
Yang Bekerja	135.081	131.597
TPAK	74,20	69,91
Employment Rate	94,79	96,96

Sumber: http://www.jembrana.go.id

2.1.5. Pendidikan

Pendidikan di Kabupaten Jembrana dilaksanakan mulai dari pendidikan Pra Sekolah yaitu Taman Kanak-kanak (TK), Sekolah Dasar (SD/Mi), SLTP/MTs, SMU/MA. dan Perguruan Tinggi.

Pengembangan pendidikan di kabupaten Jembrana diarahkan kepada :

1. Demokratisasi pendidikan
2. *Skill life*
3. Relevansi hasil lulusan dengan lapangan kerja.

Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun (usia 7 tahun s/d 15 tahun) yaitu 6 tahun di SD dan 3 tahun di SLTP/MTs telah dilaksanakan.

Pada tingkat pendidikan SLTP telah dirancang sistem MPMBS (Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah). Melalui sistem MPMBS ini maka pihak swasta dan masyarakat peduli pendidikan berperan aktif melalui wadah Dewan Sekolah (Komite Sekolah). Kurikulum yang diterapkan adalah kurikulum nasional dengan tambahan 20 % muatan lokal.

Tabel 6. Hasil Pelaksanaan Program Pendidikan

Sekolah	Jumlah	Jumlah Siswa	Jumlah Pengajar	Keterangan
TK	81	2.801	207	1 TK Negeri 80 TK Swasta
SD/Mi	200	27.517	1.976	188 SD Negeri 3 SD Swasta 5 MI Negeri 4 Swasta
SMTP/MTs	26	10.714	666	16 SLTP Negeri 10 SLTP Swasta 3 MTs Negeri 3 MTs Swasta
SMU/SMK/MA	25	7.600	160	4 SMU Negeri 2 SMK Negeri 1 MAN 18 Swasta

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Perguruan tinggi yang ada di Kabupaten Jembrana adalah: Sekolah Tinggi Ilmu Tarbiyah (STIT) berstatus swasta kelas jauh, IKIP Tabanan Universitas Terbuka Kelompok Belajar Jembrana, Universitas Maha Saraswati cabang Jembrana serta kelas jauh Universitas Mahendradata cabang Denpasar.

2.1.6. Kesehatan

Dalam upaya memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat, pemerintah telah menyediakan sarana dan prasarana kesehatan yang tersebar di masing-masing kecamatan. Dalam tabel-tabel berikut akan disajikan sejumlah indikator bidang kesehatan di Kabupaten Jembrana.

Tabel 7. Indikator Kesehatan

No	Indikator	Tahun 2000	Tahun 2001
1.	Angka Kematian Ibu	122,88	125,00
2.	Angka Kematian Bayi	25,71	17,10
3.	Angka Kesakitan	35,88	34,33
4.	Angka Kematian Balita	9,29	8,71
5.	Angka Harapan Hidup	70,00	70,00

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Tabel 8. Indikator Pelayanan Rawat Inap RSU Negara

NO	Tahun	BTO (kali)	LOS (hari)	BOR(%)	TOI (hari)	GDR (permil)	NDR (permil)
1.	1996	48,78	3,63	48,00	3,89	3,47	1,92
2.	1997	43,09	3,67	52,14	3,12	4,93	3,06
3.	1998	60,53	3,09	51,46	3,67	4,37	2,98
4.	1999	67,00	3,00	56,00	2,00	49,00	19,00
5.	2000	49,30	2,86	51,59	5,49	42,70	17,77

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Tabel 9. Sepuluh Jenis Penyakit Terbesar tahun 2001

No	Nama Penyakit		
1.	Ispa	6.	Diare
2.	Penyakit Pada Sistem Otot	7.	Ashma
3.	Penyakit Kulit Infeksi	8.	Gingivitis dan Priodenta
4.	Penyakit Kulit Alergi	9.	Penyakit Mata lain
5.	Kecelakaan dan rudal Paksa	10.	Penyakit Pulva dan jaringan pripikal

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Tabel 10. Tenaga Kesehatan menurut Jenis tahun 2002

No.	Klasifikasi Tenaga	Jumlah (orang)
1	Dokter Umum	45
2	Dokter Spesialis	7
3	Dokter Gigi	9
4	Bidan	88
5	Perawat	237
6	Sanitarian	34
7	Ahli Gizi	19
8	ATRO	1
9	Analis	9

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Di bidang kesehatan, Pemerintah Kabupaten Jembrana saat ini memiliki Program Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ), yaitu merupakan lembaga asuransi yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana yang diberi tugas untuk mengelola biaya pelayanan kesehatan di Jembrana. Secara operasional JKJ berada dibawah Dinas Kesehatan Kabupaten Jembrana yang dilaksanakan oleh Badan Pelaksana (Bapel) dan dibina aleh Badan Pembina (Bapim). Sumber pembiayaan JKJ yaitu dana Subsidi Pemerintah yang merupakan pengalihan Subsidi biaya rutin Puskesmas dan Rumah Sakit serta bantuan dari Pemerintah Pusat, JPS-BK, PDPSE, PKPS BBM.

2.1.7. Peternakan

Daerah potensial sebagai kawasan peternakan di Kabupaten Jembrana berkisar 37.373 km^2 atau sekitar 44,94 % dari luas wilayah Kabupaten, yang terdiri dari daerah persawahan, perkebunan, tegalan dan lain sebagainya. Wilayah Kabupaten Jembrana yang terletak di ujung barat Pulau Bali merupakan daerah pertanian dengan lahan yang cukup subur sebagai potensi pendukung usaha peternakan karena daerah pertanian merupakan sumber pakan ternak. Disamping itu Kabupaten Jembrana juga memiliki daerah pelabuhan ikan, dengan banyaknya pabrik tepung ikan yang merupakan sumber kesediaan protein pakan ternak.

Berbagai jenis ternak dipelihara oleh masyarakat Jembrana seperti sapi, kerbau, kambing, babi, ayam, itik dan lain sebagainya. Jumlah masing-masing jenis ternak yang ada di Kabupaten Jembrana (data tahun 2001) adalah:

Sapi	25.453 ekor
Kerbau	6.270 ekor
Kuda	263 ekor
Babi	88.500 ekor
Kambing	24.209 ekor
Ayam Ras	90.410 ekor
Ayam Kampung	803.872 ekor
Itik	49.773 ekor

Untuk saat ini ternak tersebut masih dipelihara secara sambilan kecuali jenis ternak babi dan ayam ras sudah dipelihara secara pola usaha. Dan yang menjadi ternak unggulan bagi Kabupaten Jembrana pada saat ini adalah jenis ternak Sapi, Kambing dan Ayam Kampung. Pemeliharaan Ternak Sapi di Kabupaten Jembrana lebih banyak mengarah ketujuan pembibitan dan mulai tahun 2000 dengan adanya kegiatan pola penyertaan dari Pemerintah Daerah para peternak sudah mengarah ke tujuan penggemukan. Sedangkan untuk ternak kambing dan ayam buras juga lebih banyak dipelihara dengan tujuan pembibitan.

Mengingat terbatasnya jumlah pemilikan modal serta lahan perorangan, maka pengelolaan peternakan di Kabupaten Jembrana dikembangkan secara kelompok dan untuk saat ini ada sekitar 164 kelompok tani ternak dengan berbagai jenis peliharaan. Mengingat tingkat kemampuan kelompok yang berbeda-beda dalam mengelola usahanya, maka keberadaannya dikelompokan menjadi 4 kelas.

Populasi ternak yang ada di Kabupaten Jembrana mengalami fluktuasi sesuai data tahun 1999 - 2001 sehingga produksi yang dihasilkan juga mengalami fluktuasi baik produksi daging maupun telur seperti yang terlihat pada tabel-tabel berikut.

Tabel 11. Populasi Ternak

No.	Komoditi	Tahun 1999 (Ekor)	Tahun 2000 (Ekor)	Tahun 2001 (Ekor)
1	Sapi	25.286	25.226	25.453
2	Kerbau	6.559	6.387	6.270
3	Kuda	279	277	263
4	Babi	79.602	82.003	88.500
5	Kambing	36.920	29.648	24.209
6	A. Kampung	834.552	823.685	803.872
7	Ayam Ras	102.950	91.505	90.410
8	Itik	70.590	79.341	49.773

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Tabel 12. Produksi Daging

No.	Komoditi	Tahun 1999 (Ton)	Tahun 2000 (Ton)	Tahun 2001 (Ton)
1	Sapi	985,34	1.488,15	1.233,84
2	Babi	2.211,58	2.231,45	2.633,55
3	Kambing	86,84	205,42	257,26
4	Ayam Buras	913,83	901,93	880,24
5	Ayam Ras	84,72	74,50	74,84
6	Itik	29,29	32,93	20,65
	Jumlah	**4.311,60**	**4.934,38**	**5.100,38**

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Tabel 13. Produksi Telor

No.	Komoditi	Th. 1999 (Ton)	Th.2000 (Ton)	Th.2001 (Ton)
1.	Ayam Kampung	574,18	566,68	553,06
2.	Ayam Ras	89,78	91,54	24,60
3.	Itik	379,65	426,74	267,70
	Jumlah	**1.043,61**	**1.084,96**	**843,36**

Sumber: http://www.jembrana.go.id

2.1.8. Perikanan Laut dan Darat

Kabupaten Jembrana memiliki luas wilayah Laut ± 595,97 Km^2 merupakan penghasil ikan laut terbesar di Propinsi Bali, pantai yang terbentang di bagian selatan Kabupaten Jembrana mulai dari Desa Pengeragoan sampai ke wilayah paling barat Kabupaten Jembrana yaitu Gilimanuk. Penduduk yang menetap disepanjang pantai ini mengandalkan mata pencaharian sebagai Nelayan, baik tradisional atau semi modern.

Terdapat sejumlah potensi lestari bidang perikanan laut dan darat yang dimiliki oleh Kabupaten Jembrana, antara lain:

- Jembrana memiliki perairan laut seluas 595,97 Km^2.
- Potensi lestari Sumber Daya Perikanan Laut di perairan Bali Barat 44.947 ton per tahun, terdiri dari jenis pelagis 41.070 ton dan jenis demersal 3.877 ton
- Komoditas hasil tangkapan: Lemuru, Tongkol, Layang dan jenis lainnya
- Alat tangkap dominan: *Purse Seine* (74 unit), dan *Gillnet* (808 unit)
- Armada Penangkapan:
  - Perahu Motor: 151 unit
  - Jukung Motor: 1.641 unit
  - Tanpa motor: 591 unit

- Produksi ikan tahun 2002:
  - Ikan laut: 5.100 ton
  - Budidaya tambak: 790,9 ton
  - Kolam air tenang: 13,3 ton
  - Minapadi: 1,8 ton
- Jumlah nelayan sebanyak 9.247 orang dengan klasifikasi nelayan utama (7.470 orang) dan nelayan sambilan (1.777 orang)
- Luas Usaha Budidaya Ikan Darat:
  - Tambak: 266,39 Ha
  - Kolam : 7,88 Ha
  - Minapadi : 50,78 Ha
  - Saluran Irigasi : 5.000 m
  - Kolam Air Deras : 30 m
  - UPR : 1,17 ha
  - Karamba : 6 Unit

2.1.9. Pertanian dan Perkebunan

Areal yang potensial untuk pengembangan komoditas pertanian di Kabupaten Jembrana seluas 20.488 Ha (24,32 %) dari luas Kabupaten Jembrana yang terdiri dari lahan sawah (7.339 Ha), tegal/kebun (7.386 Ha) dan pekarangan (5.723 Ha).

Temperatur udara yang berkisar antara 20 - 29 °C, kelembaban udara berkisar antara 74 - 87 % serta rata-rata curah hujan 2.002 per tahun dan ketinggian tempat antara 0 - 600 m dpl, Kabupaten Jembrana sangat cocok untuk mengembangkan berbagai komoditas Pertanian.

Faktor pendukung lainnya adalah tersedianya sarana prasarana berupa Jalan, jaringan listrik dan telepon. Disamping itu pula terdapat juga 37 sungai yang tersebar di 4 Kecamatan di Kabupaten Jembrana yang merupakan sumber pengairan untuk sawah. Alat dan mesin pertanian (Alsintan) yang ada berupa traktor 98 Unit, *Power Threser* 95 Unit dan banyak peralatan-peralatan kecil lainnya.

Potensi Sumber Daya Alam dengan agroklimat tersebut, didukung oleh sumber daya manusia yang terbentuk dalam kelembagaan antara lain :

- Kelompok Tani Tradisional atau Subak 84 kelompok
- Kelompok Wanita Tani (KWT) 26 kelompok
- Kelompok Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani Nelayan Kecil (P4K) 500 kelompok
- Koperasi Unit Desa (KUD) 9 KUD dan Koperasi Tani (Koptan) 3 Koptan

Komoditas pertanian yang dikembangkan dikelompokkan menjadi 4 kelompok yaitu Komoditas Strategis, Unggulan, Andalan dan Binaan:

- Komoditas strategis adalah komoditas yang memegang kendali motivasi manusia yang paling mendasar yaitu untuk memenuhi kebutuhan fisiologisnya. Termasuk dalam komoditas strategis ini adalah padi.
- Komoditas Andalan yang dikembangkan di Kabupaten Jembrana yang sesuai dengan agroekosistem (AES) dan menjadi tumpuan hidup penghasilan petani seperti Pisang, Mangga, Rambutan.
- Komoditas Unggulan yaitu komoditas yang mempunyai prospek pasar, Sumber Daya Alam yang cukup dan mempunyai sifat unggul yaitu semangka.
- Komoditas Binaan yaitu komoditas yang terinventarisir dan merupakan program binaan dari Dinas Pertanian Kabupaten Jembrana seperti Kacang Tanah, Kacang hijau Ubi Kayu, Ubi Jalar dan Pepaya.

Tabel 14. Produksi Komoditas Pertanian Per Tahun

Komoditas	Produksi (ton)
Strategis	
Padi	45.186
Andalan	
Pisang	18.850
Mangga	6.346
Kedelai	2.322
Jagung	2.947
Rambutan	552
Melon	77
Kacang Panjang	256

Komoditas	Produksi (ton)
Unggulan	
Semangka	17.819
Binaan	
Kacang Tanah	98
Kacang Hijau	83
Ubi Kayu	3.552
Ubi Jalar	221

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Selain pertanian, Kabupaten Jembrana memiliki areal Perkebunan seluas 27.827,50 Ha atau 32,43 % dari luas total Kabupaten Jembrana, yang terdiri atas Perkebunan Rakyat dengan luas 26.751 Ha dan Perkebunan swasta Besar (PD. Propinsi Bali) dengan luas 1.071,50 Ha.

Tabel 15. Luas Perkebunan Rakyat di masing-masing Kecamatan

No	Kecamatan	Luas (Ha)	Keterangan
1	Melaya	4.047	
2	Negara	8.917	
3	Mendoyo	7.289	
4	Pekutatan	5.256	
	Jumlah	**26.751**	

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Tabel 16. Luas Perkebunan Swasta Besar

No	Unit Perkebunan	Luas (Ha)	Keterangan
1	Pulukan	954,55	Masih dikelola Propinsi
2	Sanghyan	116,95	
	Jumlah	**1.071,50**	

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Komoditas Perkebunan yang ada di Kabupaten Jembrana sekitar 64 Jenis seperti: Kelapa 17.627 Ha, Cengkeh 4.397 Ha, Kakao 2.847 Ha, Tebu 55,50 Ha dan komoditas lainnya seperti Tembakau Virginia, Panili, Kapok, Lada, Kemiri, Kenanga, Pinang dan Kunir pada lahan yang relatif kecil. Dalam pola pengembangannya komoditas perkebunan dibedakan menjadi 3 komoditas yaitu, Komoditas Unggulan, Komoditas Andalan, dan Komoditas Binaan:

- Komoditas Unggulan yaitu komoditas yang paling menguntungkan bagi petani untuk dikembangkan, mempunyai prospek pasar, serta sifat-sifat unggul lainnya seperti luas areal dan animo petani. Tergolong dalam komoditas unggulan Kakao, luas 2.880,27 Ha/7.044 KK. Produksi Kakao sekitar 2.329,79 ton biji kering per tahun. Tanaman kakao kini sedang berkembang pesat di Kabupaten Jembrana. Pemerintah Kabupaten Jembrana juga berencana akan membangun pabrik pengolahan biji kakao.

- Komoditas Andalan yaitu komoditas yang menjadi penghasilan utama petani dan disesuaikan dengan Agroekosistem (AES). Tergolong komoditas tersebut adalah cengkeh, kelapa dalam, vanili, dan kopi robusta. Kelapa Dalam adalah salah satu komoditi andalan Kabupaten Jembrana.
  Kabupaten Jembrana memiliki perkebunan kelapa yang paling luas di Bali dan masih berpeluang untuk dikembangkan lagi.
- Komoditas Binaan yaitu komoditas yang dapat dipadukan pengusahaannya dengan komoditas pokok (Unggulan/andalan) yang dikembangkan disuatu lokasi dalam rangka optimalisasi pemanfaatan sumber daya (lahan, tenaga kerja, sarana/prasarana) dan peningkatan pendapatan petani melalui peningkatan produksi maupun keterpaduan pengusahaanya. Tergolong komoditas ini adalah kelapa hibrida, kelapa genjah, kelapa deres, kapok, lada, kemiri, tembakau virginia dan pinang

Tabel 17. Komoditas Andalan

No.	Komoditas	Luas (Ha)	Produksi (Ton/Th)
1	Cengkeh	4.396,53	1.249,84
3	Kelapa Dalam	17.313,82	20.313,79
3	Vanili	200,85	3,19
4	Kopi Robusta	1.535,16	386,96

Sumber: http://www.jembrana.go.id

Tabel 18. Komoditas Binaan

No.	Komoditas	Luas (Ha)	Produksi (Ton/Th)
1	Kelapa Hibrida	141,22	98,67
2	Kelapa Genjah	169,71	180,00
3	Kelapa Deres	103,68	917,04
4	Kapok	8,15	1,50
5	Lada	16,30	1,18
6	Kemiri	4,36	1,55
7	Tembakau Virginia	2,75	3,30
8	Pinang	26,05	2,69

Sumber: http://www.jembrana.go.id

2.2. *Jembrana Menggagas Program-Program Inovasi*

Dari hasil kajian di lapangan, terdapat sejumlah temuan terkait dengan adanya program inovasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana dibawah kepemimpinan Bupati I. Gede Winasa. Temuan tersebut menyangkut sejumlah informasi penting mengenai program inovasi tersebut yang saat ini sedang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa terdapat setidaknya 24 (dua puluh empat) program yang dapat dikatakan sebagai suatu inovasi di Kabupaten Jembrana apabila dilihat dari *locus*, *focus*, objektif, dan metode pelaksanaannya. Namun demikian, mengingat keterbatasan waktu dan tenaga, maka dalam buku ini hanya akan menggambarkan dan membahas serta menganalisis secara lebih mendetail 3 (tiga) jenis program saja, yakni program yang terkait dengan bidang pendidikan khususnya program dalam rangka mewujudkan Bebas Iuran Sekolah (BIS); bidang kesehatan atau Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ); dan bidang perekonomian khususnya program dalam rangka meningkatkan daya beli masyarakat melalui dana bergulir. Program-program tersebut akan digambarkan dengan menggunakan parameter *best practices*. Program-program lainnya hanya akan dijelaskan secara singkat dalam bagian ini.

2.2.1. Pengelompokkan Program Inovasi

Dari hasil pengamatan yang dilakukan di lapangan, terlihat bahwa program inovasi yang ada di Kabupaten Jembrana lebih didominasi oleh program yang memiliki *locus* atau tempat pelaksanaan program yang berada di luar institusi Pemerintah Kabupaten dibandingkan dengan program yang dilaksanakan di dalam institusi Pemerintah Kabupaten Jembrana. Hal ini dapat dilihat dari 24 (dua puluh empat) jenis program yang sejauh ini dapat kami catat keberadaannya, dimana 18 (delapan belas) jenis diantaranya merupakan program yang memiliki *locus* di luar institusi Pemerintah Kabupaten dan hanya 6 (enam) jenis program saja yang berada di dalam institusi Pemerintah Kabupaten.

Apabila dilihat dari fokus-nya, maka program-program yang ada dapat dikelompokkan kedalam sejumlah kategori yang terkait dengan proses pelayanan, peningkatan kapasitas aparat Pemerintah Kabupaten, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan kategori tersebut, 4 (empat) program terkait dengan proses pelayanan; 7 (tujuh) program terkait dengan peningkatan kapasitas aparat Pemerintah Kabupaten, dan 13 (tiga belas) program terkait dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dilihat dari objektif yang ingin dicapainya, maka program-program yang ada dapat dibagi kedalam kelompok program yang terkait dengan efektivitas dan efisiensi organisasi/aparat Pemerintah Kabupaten serta penanganan permasalahan-permasalahan sosial dan ekonomi masyarakat. Berdasarkan pengelompokan tersebut, terdapat 8 (delapan) jenis program yang terkait dengan efektivitas dan efisiensi organisasi/aparat Pemerintah Kabupaten, serta 16 (enam belas) jenis program yang terkait dengan penanganan permasalahan-permasalahan sosial dan ekonomi masyarakat.

Sementara itu, dilihat dari metode pelaksanaannya, maka program-program yang ada dapat dibagi kedalam kategori program yang dalam pelaksanaannya melibatkan partisipasi masyarakat serta program yang terbatas pada aparat Pemerintah Kabupaten saja. Berdasarkan kategori tersebut tercatat 18 (delapan belas) program yang dalam pelaksanaannya melibatkan partisipasi masyarakat serta 6 (enam) program yang terbatas pada aparat Pemerintah Kabupaten saja.

Pengelompokan program inovasi berdasarkan *locus*, fokus, objektif, dan metode pelaksanaan tersebut dapat dilihat dalam **tabel 19**

2.2.2. Deskripsi Singkat Program Inovasi

Pada bagian ini, akan dipaparkan deskripsi singkat dari program inovasi yang ada di luar program inovasi yang dibahas secara lebih mendetail dengan kriteria *best practices* di bagian selanjutnya dari buku ini. Pemaparan deskripsi singkat dari program inovasi tersebut dilakukan dengan terlebih dahulu membaginya kedalam sejumlah bidang inovasi, yakni terkait dengan bidang pendidikan; perekonomian, tenaga kerja dan kependudukan; pertanian; serta perizinan dan struktur pemerintahan.

Tabel 19. Program Inovasi berdasarkan *Locus*, Fokus, Objektif, dan Metode Pelaksanaannya

No.	Nama Program	*Locus*		Fokus			Objektif		Metode	
		Ekt	Int	Pel	Kap	Kesj	Ef	Mas	Ket Mas	Aparat
1	Pembebasan Iuran Sekolah SD – SMU Negeri	✓				✓		✓	✓	
2	Beasiswa Siswa SD – SMU Swasta	✓				✓		✓	✓	
3	Pembangunan/Perbaikan Gedung Sekolah	✓				✓		✓	✓	
4	Pemberian Beasiswa Guru untuk melanjutkan pendidikan	✓			✓		✓			✓
5	Peningkatan kesejahteraan Guru	✓			✓		✓			✓
6	Penyelenggaraan Sekolah Kajian	✓				✓		✓	✓	
7	Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ)	✓				✓		✓	✓	
8	Pembentukan Koperasi Profesional dan Dana Bergulir	✓				✓		✓	✓	
9	Pelatihan dan Penempatan Kerja di Kapal Pesiar	✓				✓		✓	✓	
10	Pelatihan dan Pemagangan Kerja di Jepang	✓				✓		✓	✓	
11	Info Bursa Tenaga Kerja di Dinas Kependudukan	✓				✓		✓	✓	
12	Pemberian Alat Kerja kepada Kelompok Masyarakat	✓				✓		✓	✓	
13	Dana Talangan kepada KUD untuk membeli gabah	✓				✓		✓	✓	
14	Dana Talangan kepada Petani Cengkeh	✓				✓		✓	✓	
15	Pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan untuk Pertanian	✓				✓		✓	✓	
16	Pembebasan Biaya Pembuatan KTP dan Akte Kelahiran	✓		✓				✓	✓	
17	Undian berhadiah KTP	✓		✓				✓	✓	
18	Asuransikematian bagi Pemegang KTP	✓		✓				✓	✓	
19	Perubahan Struktur Organisasi Pemerintah Kabupaten		✓		✓		✓			✓
20	Absensi Pegawai dengan *Handkey*		✓		✓		✓			✓
21	Tim *Owner Estimate* (OE) dalam Pengadaan barang/Jasa		✓		✓		✓		✓	
22	Insentif tahunan bagi Pegawai Pemerintah Kabupaten		✓		✓		✓			✓
23	Pelayanan Pembuatan Izin Satu Atap		✓	✓			✓		✓	
24	Pembatasan Penggunaan Kendaraan Dinas		✓		✓		✓			✓
	Jumlah	18	6	4	7	13	8	16	18	6

Sumber: *Data Olahan Peneliti*

Keterangan:

Ekt = Eksternal Institusi Pemerintah Kabupaten
Int = Internal Institusi Pemerintah Kabupaten
Pel = Proses Pelayanan
Kap = Peningkatan Kapasitas Aparat Pemerintah Kabupaten
Kesj = Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat
Ef = Efesiensi dan Efektivitas organisasi/aparat Pemerintah Kabupaten
Mas = Penanganan Permasalahan-permasalahan Sosial dan Ekonomi Masyarakat
Ket Mas = Keterlibatan Masyarakat
Aparat = Terbatas pada Aparat Pemerintah Kabupaten

2.2.2.1. Bidang Pendidikan

Dalam bidang pendidikan, terdapat 4 (empat) program inovasi diluar program pembebasan biaya sekolah SD - SMU Negeri dan program beasiswa untuk siswa SD - SMU Swasta, yaitu program inovasi dalam pembangunan/perbaikan gedung sekolah; pemberian beasiswa kepada guru untuk melanjutkan pendidikan; peningkatan kesejahteraan guru melalui penambahan insentif tambahan; serta penyelenggaraan sekolah kajian.

a. Pembangunan/Perbaikan Gedung Sekolah

Dari hasil pengamatan yang dilakukan dilapangan, didapatkan temuan bahwa dalam hal pembangunan/perbaikan gedung sekolah negeri baik berupa ruang kelas baru atau ruang penunjang lainnya, maka pola yang dipilih untuk dilaksanakan adalah melalui pola *block grant* bukan proyek seperti yang selama ini biasa dilakukan di daerah-daerah lainnya. Pola ini dilakukan dengan mengedepankan partisipasi masyarakat melalui komite sekolah yang ada, sehingga pembangunan sarana dan prasarana pendidikan tersebut diharapkan sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat. Melalui pola ini, Pemerintah Kabupaten hanya memfasilitasi dan memberikan bantuan berupa dana atau material untuk bangunan yang akan direhab/buat. Pemilihan pola *block grant* dilakukan selain untuk memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat juga bertujuan untuk melakukan efisiensi dan pemanfaatan dana yang lebih optimal dengan sasaran akhir yang lebih maksimal.

Dengan pola ini diharapkan dapat dilaksanakan rehab/perbaikan gedung SD, SMP, maupun SMU dengan menggunakan biaya dari APBD dan DAK yang minimal namun dengan hasil yang lebih optimal.

Pola *block grant* dilakukan melalui sebuah mekanisme yang terdiri atas sejumlah tahapan. Tahap pertama dilakukan oleh sekolah melalui komite sekolah dengan mengajukan proposal untuk melakukan perbaikan/pembangunan gedung sekolahnya. Selanjutnya pihak Dinas Dikbudpar dan Instansi Pemerintah

Kabupaten lain akan membentuk tim untuk mengkaji proposal yang diajukan tersebut. Hasil kajian dari tim pengkaji tersebut untuk kemudian dilaporkan kepada Bupati. Berdasarkan hasil kajian dan pengecekan lapangan yang dilakukan langsung oleh Bupati maka akan dikeluarkan sejumlah dana atau material untuk bangunan dengan standar tertentu yang ditentukan oleh Bupati.

Melalui pola *block grant* ini telah memberikan manfaat berupa efisiensi penggunaan dana sebesar 15 - 30% serta partisipasi masyarakat yang lebih besar melalui komite sekolah sebagai pihak yang ditunjuk untuk mengerjakan perbaikan/pembangunan gedung sekolah tersebut. Dengan pola *block grant*, pada tahun 2001 telah dilakukan perbaikan gedung SD sebanyak 65 unit dengan biaya Rp. 1.760.000.000,-; tahun 2002 telah dilakukan perbaikan gedung SD sebanyak 74 unit dengan biaya Rp. 2.112.000.000,-; tahun 2003 telah dilakukan perbaikan gedung SD sebanyak 96 unit dengan biaya Rp. 2.883.120.000,-; dan tahun 2004 sebanyak 65 unit dengan biaya Rp. 2.156.500.000,-.

Dalam rangka efisiensi dalam bidang pendidikan ini, dan dengan mempertimbangkan rasio sekolah dengan murid untuk SD se-Kabupaten Jembrana, serta dalam rangka peningkatan kualitas proses belajar mengajar, maka dilakukanlah program *regrouping* SD-SD yang rasionya di bawah standar (<75) secara bertahap yaitu dari 209 SD pada tahun 2000 yang kemudian di *regrouping* menjadi 7 SD di tahun 2001 dan di *regrouping* kembali menjadi 15 SD di tahun 2002, sehingga sampai tahun 2002 tersebut terdapat 22 SD yang di *regrouping*. Dari program *regrouping* tersebut dihasilkan efisiensi anggaran sebesar 3,3 milyar rupiah atau Rp. 150.000.000,- per unit SD yang di *regrouping* yang dimanfaatkan untuk pembiayaan lainnya seperti pembebasan SPP.

b. Peningkatan Kualitas Guru

Program Inovasi lainnya di bidang pendidikan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana adalah terkait dengan peningkatan kualitas Guru, yakni dengan memberikan pendidikan dan latihan tambahan serta pemberian motivasi agar interaksi antara anak didik dan guru benar-benar harmonis dan berkualitas.

Pemberian pendidikan dan latihan tambahan bagi para guru dilakukan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi para guru untuk mengikuti jenjang pendidikan yang lebih tinggi melalui program D3, S1, dan S2 dengan tanggungan pembiayaan yang dibantu oleh Pemerintah Kabupaten sebesar 50%, serta dengan memberikan penyegaran kepada para guru pada setiap liburan semester. Sementara itu, pemberian motivasi dilakukan melalui pemberian insentif tambahan berupa tunjangan bulanan, honor tambahan Rp 5.000,- per jam mengajar dan bonus Rp. 1.000.000,- setiap tahun, serta melalui agenda pertemuan seluruh guru dengan Bupati yang diadakan setiap bulannya. Melalui pemberian motivasi kepada guru ini diperoleh informasi bahwa saat ini tingkat kehadiran guru mengajar di sekolah-sekolah cenderung lebih meningkat dibanding tahun-tahun sebelumnya.

*c. **Sekolah Kajian***

Dalam bidang pendidikan ini, program inovasi lain yang menjadi terobosan kreatif Pemerintah Kabupaten Jembrana adalah melalui penyelenggaraan Pilot Proyek "Sekolah Kajian". Sekolah Kajian adalah merupakan pengembangan model pendidikan dalam mengembangkan dunia pendidikan yang lebih inovatif dan berorientasi ke depan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan cara memadukan pola pendidikan pada sejumlah sekolah, seperti SMU Taruna Nusantara, Pola Pendidikan di Pondok Pesantren, serta Pola Pendidikan sekolah-sekolah di Jepang. Nilai lebih dari sekolah kajian ini adalah tingginya muatan disiplin anak didik yang ditanamkan seperti halnya di SMU Taruna Nusantara dan sekolah-sekolah di Jepang. Selain itu, pendidikan dan penanaman budi pekerti juga mendapatkan perhatian yang sangat serius seperti di Pondok Pesantren, yakni bagaimana hubungan antara Santri dan Kiai, disamping pemberian keterampilan praktis serta penguasaan IPTEK sejak dini dan pengembangan SDM berwawasan global.

Diharapkan melalui Sekolah Kajian ini kedepannya akan dapat mencetak anak didik yang memiliki disiplin tinggi, budi pekerti, keterampilan, IPTEK serta mempunyai wawasan global. Untuk itu,

dalam rekruitmen anak didik dan guru pengajarnya dilakukan secara ketat dan disesuaikan dengan nilai yang ditetapkan dan bersifat global. Selain penekanannya pada Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Sekolah kajian juga memberikan penekanan pada nilai-nilai budaya lokal sebagai pondasi dalam memasuki pergaulan global dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Karenanya, untuk anak didiknya juga disediakan perangkat kesenian tradisional selain perangkat kesenian modern dan perangkat teknologi terbaru.

Secara garis besar, pola pendidikan dan proses belajar mengajar di Sekolah Kajian menghabiskan waktu lebih panjang dibandingkan sekolah-sekolah konvensional biasa. Proses belajar dan mengajar di Sekolah Kajian dimulai Pukul 07.00 - 16.00 WITA, Pada saat istirahat, para anak didik diberikan makanan ringan dan susu sehat serta makan siang bersama dalam sebuah ruangan khusus. Dari penyelenggaraan dan pola pendidikan semacam ini, diharapkan akan melahirkan rasa solidaritas yang semakin kental diantara para peserta didik; terciptanya rasa kebersamaan, toleransi, sopan santun, serta tercipta ikatan batin yang lebih kental antara anak didik dan pendidiknya. Sekolah Kajian juga menetapkan pola asrama, yakni semua peserta didik harus tinggal di sebuah asrama yang telah disiapkan selama menempuh pendidikannya dengan diawasi oleh pengasuh. Pengasuh tidak hanya mengawasi anak asuhnya diluar jam-jam belajar, tetapi juga ikut memberikan bimbingan belajar, sehingga peserta didik akan memiliki sikap mandiri dalam menjalani proses pendidikannya. Sejauh ini, Sekolah Kajian yang telah dibangun adalah SMP Negeri 4 Mendoyo dan SMU Negeri 2 Negara.

2.2.2.2. Bidang Perekonomian, Tenaga Kerja, dan Kependudukan

Dalam bidang perekonomian, tenaga kerja dan kependudukan, terdapat 8 (delapan) program inovasi diluar dana bergulir, yaitu program inovasi dalam pemberian alat kerja kepada kelompok masyarakat; pelatihan dan penempatan kerja di kapal pesiar; pelatihan dan pemagangan kerja di Jepang; info bursa tenaga kerja di Dinas Kependudukan, pembebasan biaya pembuatan KTP dan Akte Kelahiran; undian berhadiah KTP; serta asuransi kematian bagi pemegang KTP.

a. Pemberian Alat Kerja Kepada Pokmas

Program pemberian alat kerja kepada kelompok-kelompok masyarakat dilakukan dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui sebuah proses dengan mengupayakan langkah-langkah kongkrit berupa terobosan yang berdampak pada peningkatan pendapatan masyarakat dengan sasaran utamanya adalah masyarakat berpendapatan rendah/miskin yang tersebar diseluruh pelosok Desa/Kelurahan di Kabupaten Jembrana.

Program peningkatan pendapatan masyarakat tersebut dilakukan melalui 3 (tiga) strategi yaitu pengembangan sumber daya manusia, pengembangan kemampuan dalam permodalan, dan pengembangan kelembagaan masyarakat melalui sejumlah prinsip dasar, yakni:

1. Pendekatan pemberdayaan adalah Kelompok Masyarakat (Pokmas) Kepemimpinan dari masyarakat
2. Keserasian
3. Pendekatan Kemitraan (Pokmas sebagai mitra kerja pembangunan yang berperan serta dalam pengembalian keputusan)
4. Swadaya
5. Belajar sambil bekerja (Pokmas dibimbing dan dibina melalui proses melakukan sendiri, mengalami sendiri dan menemukan sendiri)
6. Pendekatan Keluarga

Pemberdayaan Masyarakat melalui Pokmas ini, diarahkan untuk memberdayakan anggotanya agar memiliki kekuatan mandiri, yang mampu menerapkan inovasi (teknis, sosial dan ekonomi) memanfaatkan azas skala ekonomi dan menghadapi resiko usaha, sehingga mampu memperoleh tingkat pendapatan dan kesejahteraan yang layak. Pokmas sendiri dipilih karena pada dasarnya memiliki fungsi-fungsi sebagai kelas belajar-mengajar, sebagai unit produksi, sebagai wahana kerja sama, dan sebagai sebuah Kelompok Usaha.

Agar masyarakat dapat mengakses sumber daya, permodalan teknologi tepat guna dan pasar melalui pokmas-pokmas yang ada,

Pemerintah Kabupaten Jembrana telah menetapkan dan merealisir program terobosan dengan kebijakan mengalokasikan dana pembangunan atau rutin untuk bantuan modal kerja/usaha kepada kelompok masyarakat dengan Pola Bergulir sejak Tahun Anggaran 2000.

Untuk mewujudkan daya guna dan hasil guna program terobosan ini, Bupati menetapkan kebijakan dengan menunjuk kantor PMD sebagai penyelenggara koordinasi dengan Dinas/Badan/Kantor terkait dan sekaligus membina manajemen dari pokmas-pokmas yang ada, sementara pembinaan secara teknis dilakukan oleh Dinas/Kantor teknis terkait.

Bantuan Dana Bergulir adalah merupakan pinjaman lunak yang bersifat ekonomis produktif kepada Kelompok Masyarakat (Pokmas) yaitu kelompok Petani, Nelayan, Peternak, Pengerajin, Pengebun, Buruh, Pedagang kecil, dan Wirausaha lainnya yang langsung dikelola oleh anggota Pokmas yang bersangkutan maupun secara berkelompok. Sumber dana yang digunakan adalah "Dana Pembangunan yang disalurkan melalui Proyek" dan "Dana Rutin yang disalurkan melalui Bantuan Bupati". Dana bergulir merupakan pinjaman berbentuk modal kerja/usaha dengan realisasi pinjaman dilakukan secara kolektif atau sendiri-sendiri/satu Pokmas oleh Bupati Jembrana atau Pejabat yang diberikan wewenang yang dituangkan kedalam Surat Keputusan Pemberian Pinjaman serta memiliki jangka waktu pengembalian maksimal 4 tahun, dengan tenggang waktu berdasarkan pertimbangan teknis, secara diangsur (bulanan, triwulanan, semesteran, tahunan) atau sekaligus sesuai siklus usaha. Adapun besar pengembalian adalah sebesar pokok pinjaman + 30% dari keuntungan bersih yang diperoleh yang disetorkan bersamaan dengan pelunasan pokok terakhir. Untuk menjamin bahwa pokmas yang mendapatkan dana bergulir akan memanfaatkannya sesuai dengan kondisi yang disepakati maka dibuatlah sebuah mekanisme pemberian dana bergulir yang dilakukan melalui Surat Keputusan Bupati/Pimpro seperti tertuang dalam Instruksi Bupati Nomor 456 Tahun 2002 tentang Pengamanan Dana Bergulir Pemerintah Kabupaten Jembrana. Keputusan Bupati

Nomor 467 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Dana Bergulir Pemerintah Kabupaten Jembrana, dan Keputusan Bupati Nomor 243 Tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pengkajian Penyaluran, Pembinaan Pemanfaatan dan Pengembalian Dana Bergulir Pemerintah Kabupaten Jembrana; pernyataan pengembalian secara tanggung renteng; Surat Perjanjian Pemerintah Kabupaten dengan LPD/KUD; dan Surat perjanjian LPD/KUD dengan Pokmas.

b. Tenaga Kerja: Program Magang dan Bursa Tenaga Kerja

Dalam rangka mengatasi kemiskinan dan pengangguran yang semakin bertambah di Kabupaten Jembrana serta dalam meningkatkan Sumber Daya Manusia sehingga menjadi lebih terampil, berkualitas dan mampu bersaing dalam era globalisasi, maka Pemerintah Kabupaten telah mencoba mengambil sejumlah langkah, diantaranya membuka kesempatan kerja di dalam negeri melalui pembentukan koperasi profesional, membuka kesempatan kerja ke luar negeri, dan melalui pemberian alat kerja kepada kelompok-kelompok masyarakat (pokmas).

Pembukaan kesempatan kerja ke luar negeri bagi masyarakat Jembrana dilakukan antara lain melalui program pelatihan dan penempatan kerja di kapal pesiar, program pelatihan dan pemagangan kerja ke Jepang, serta program bursa tenaga kerja pada Dinas Pendaftaran Penduduk Tenaga Kerja Transmigrasi dan KB. Program pelatihan dan penempatan kerja di kapal pesiar merupakan kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Jembrana dengan pihak HRI (*Hotel and Restaurant International*) di Bandung. Dalam program tersebut, pendidikan dan pelatihannya dilaksanakan di Jembrana dengan biaya sepenuhnya ditanggung oleh Pemerintah Kabupaten. Pada tahun 2003 terdapat sejumlah 50 orang yang lulus seleksi untuk mengikuti program ini.

Program pelatihan dan pemagangan kerja ke Jepang dilakukan melalui kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Jembrana dengan IMM Japan dan OISCA *International*. Para peserta magang yang dipilih melalui seleksi yang ketat mendapatkan pelatihan terlebih dahulu selama sebulan di Baluk Negara mengenai pengenalan bahasa

Jepang, budaya Jepang, dan kedisiplinan ala Jepang dan dilanjutkan dengan pelatihan selama 3 bulan di Lembang, Bandung. Biaya pelatihan dan pembiayaan lainnya sampai keberangkatan ditanggung oleh Pemerintah Kabupaten dengan sistem pengembalian kemudian setelah peserta magang melakukan magang di Jepang. Mekanisme ini dituangkan melalui Kontrak Kerja yang merupakan surat perjanjian pengembalian biaya yang dikeluarkan oleh pihak Pemerintah Kabupaten Jembrana dengan sistem cicilan selama 12 kali dan dapat ditransfer melalui rekening pihak Pemerintah Kabupaten Jembrana di Bank Pembangunan Daerah Cabang Negara. Tahun 2004, Pemerintah Kabupaten Jembrana memberangkatkan 35 orang peserta magang yang merupakan gelombang kedua dari program pemagangan kerja ke Jepang tersebut.

Selain kedua program pelatihan kerja tersebut, Pemerintah Kabupaten Jembrana juga melakukan program bursa tenaga kerja bekerja sama dengan sejumlah perusahaan. Pihak perusahaan akan memberikan informasi tenaga kerja kepada Dinas Pendaftaran Penduduk Tenaga Kerja Transmigrasi dan KB, sehingga masyarakat mendapatkan informasi lowongan kerja, serta pemerintah dapat menyiapkan tenaga kerja serta bentuk-bentuk pendidikan dan latihan yang akan diprogramkan oleh Pemerintah Kabupaten.

*c. **Kependudukan:Pembebasan Biaya, Undian dan Asuransi KTP***

Dalam rangka lebih memotivasi masyarakat Kabupaten Jembrana untuk memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akte Catatan Sipil lainnya, mulai tahun 2003 Pemerintah Kabupaten Jembrana memberikan subsidi untuk membebaskan biaya pengurusan KTP dan Akte Kelahiran bagi penduduk Jembrana. Selain itu, untuk lebih mendorong dan memberi manfaat bagi masyarakat terhadap kepemilikan KTP, maka mulai tahun 2004 Pemerintah Kabupaten Jembrana juga memberikan asuransi kematian bagi pemegang KTP dan melaksanakan undian KTP setiap bulan sekali.

Dikeluarkannya Kebijakan pembebasan biaya pembuatan KTP dilatar belakangi oleh masih banyaknya penduduk Kabupaten

Jembrana yang belum memiliki KTP, maupun penduduk yang Kartu Tanda Penduduknya sudah tidak berlaku tetapi tidak melakukan perpanjangan masa berlaku KTP-nya. Dalam upaya merangsang minat masyarakat untuk memiliki identitas diri yaitu KTP tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Jembrana mengeluarkan kebijakan Pembebasan Biaya Pembuatan KTP (Kartu Tanda Penduduk) atau yang dikenal dengan program KTP Gratis melalui Keputusan Bupati Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pemberian Subsidi Terhadap Biaya Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akta Kelahiran Bagi Penduduk Kabupaten Jembrana.

Dengan adanya kebijakan ini diharapkan kepemilikan KTP (Kartu Tanda Penduduk) di Kabupaten Jembrana akan meningkat karena penduduk merasa tidak terbebani biaya pembuatan KTP lagi, sehingga akan memudahkan pemerintah dalam hal pendataan ataupun pengaturan masalah-masalah yang berkaitan dengan kependudukan.

Disamping pembebasan biaya pembuatan KTP, Pemerintah Kabupaten Jembrana juga mengeluarkan program KTP berhadiah, dengan melakukan pengundian nomor KTP setiap bulan, dengan hadiah utama berupa 1 (satu) buah sepeda motor Suzuki Smash. Pelaksanaan Undian KTP berhadiah bagi penduduk Kabupaten Jembrana ini, dimulai sejak bulan Nopember 2003 sampai sekarang.

Sementara itu, pemberian jaminan santunan Asuransi Jiwa bagi penduduk Kabupaten Jembrana dimaksudkan untuk membantu meringankan beban Masyarakat Jembrana bila mengalami musibah/kematian dengan memberikan santunan Asuransi dan memotivasi masyarakat untuk melaksanakan tertib administrasi terutama kepemilikan identitas diri berupa KTP.

Sejak ditandatanganinya naskah perjanjian kerjasama penutupan Asuransi antara pemerintah Kabupaten Jembrana dengan PT. Asuransi Umum Bumiputramuda 1967 cabang Denpasar pada tanggal 15 Nopember 2003 melalui Perjanjian Kerjasama Nomor 436/BMP/XI/2003/DPS dan Nomor 045/1923.1/DTKCK/2003 (produk Asuransi Warga-Koe), sampai saat ini yang sudah mengajukan permohonan Asuransi sebanyak 296 orang dan sudah

dibayarkan sebanyak 169 orang, ditolak 11 orang dan sisanya 116 orang masih dalam proses pada PT. Asuransi Umum Bumiputramuda 1967 Cabang Denpasar.

2.2.2.3. Bidang Pertanian

Dalam bidang pertanian, terdapat 3 (tiga) program inovasi, yaitu program inovasi dalam pemberian dana talangan kepada KUD untuk membeli gabah petani, pemberian dana talangan kepada petani cengkeh, dan pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan untuk areal pertanian.

a. Dana Talangan

Dana talangan pemberian gabah petani dilakukan dalam rangka mengatasi kesulitan petani terkait dengan murahnya harga gabah pada waktu musim panen raya. Program ini dilakukan dengan pola kemitraan antara Pemerintah Kabupaten, KUD dan Kelian Subak. Pemerintah Kabupaten memberikan bantuan dana kepada KUD yang kekurangan dana senilai Rp. 1.000.000.000,- (Satu Milyar Rupiah) dari APBD dan Rp 875 juta dari dana Pemerintah Pusat untuk membeli gabah petani melalui Kelian Subak. Selanjutnya Pemerintah Kabupaten membeli beras dari KUD untuk memenuhi kebutuhan beras PNS. Selain untuk untuk menanggulangi anjloknya harga gabah petani pada musim panen puncak, program ini juga bertujuan agar KUD sebagai lembaga pemasaran (tata niaga) beras/gabah dapat menampung gabah petani, dan menciptakan rasa agar masyarakat Jembrana lebih mencintai dan memanfaatkan produksi petani lokal. Sejumlah manfaat yang dirasakan dari keberadaan program ini antara lain adalah harga gabah petani yang tidak lagi anjlok meskipun pada saat musim panen puncak, KUD dapat lebih berperan sebagai lembaga pemasaran hasil pertanian utamanya gabah/beras karena mendapat bantuan dana dari Pemerintah Kabupaten berupa uang muka pembayaran beras bagi PNS, serta Pemerintah Kabupaten sendiri dapat memenuhi kebutuhan beras bagi PNS dilingkungannya dengan harga sesuai kesepakatan.

Upaya lainnya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Jembrana dalam memproteksi atau memberikan perlindungan kepada para

petani yang merupakan mayoritas di Jembrana adalah melalui pemberian dana talangan kepada petani cengkeh untuk menanggulangi anjloknya harga cengkeh pasca panen di pasaran. Dana talangan/dana pinjaman yang dialokasikan pada tahun 2003 sebesar Rp 1 miliar kepada 9 subak abian. Bantuan biaya tersebut diperuntukkan untuk biaya petik sehingga petani tidak menjual cengkeh basah yang dimilikinya. Jumlah Dana Talangan untuk 1 kwintal cengkeh kering sama dengan 3 kwintal cengkeh basah sebesar Rp. 500.000,-.

b. Subsidi Pembebasan PBB

Dalam rangka memberikan perlindungan dan stimulan kepada petani agar tetap mempertahankan lahan sawahnya dan tidak mengalihkan kepada fungsi lain maka Pemerintah Kabupaten Jembrana melakukan program pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan untuk areal pertanian. Kebijakan ini dilakukan melalui pemberian subsidi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) khusus terhadap tanah sawah di Kabupaten Jembrana,. Kebijakan ini dituangkan dalam Keputusan Bupati Nomor 207 Tahun 2003 tanggal 22 April 2003 tentang pemberian subsidi pajak bumi bangunan khusus terhadap tanah sawah di Kabupaten Jembrana pada tahun 2003 yang nilainya sebesar Rp.697.928.061,-.

Kebijakan ini merupakan salah satu kebijakan yang dikeluarkan untuk mendukung program Ketahanan Pangan di Kabupaten Jembrana. Kebijakan ini bertujuan untuk menekan alih fungsi lahan sawah menjadi lahan kering dan non pertanian. Jika pada lima tahun terakhir (tahun 1997 - 2001) rata-rata beralih fungsi sekitar 135 hektar, maka pada tahun 2002 terjadi penurunan luas lahan sawah menjadi 346 hektar, sehingga lahan sawah di Kabupaten Jembrana saat ini luasnya tinggal 7.339 hektar dari lahan semula luasnya 7.685 hektar.

2.2.2.4. Bidang Perizinan dan Struktur Pemerintahan

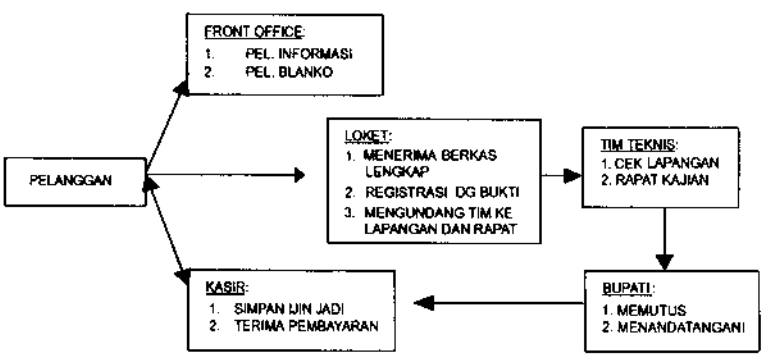
Dalam bidang perizinan dan struktur pemerintahan, terdapat 6 (enam) program inovasi, yaitu program inovasi dalam pelayanan izin satu

atap, perubahan struktur organisasi Pemerintah Kabupaten sesuai dengan PP 8/2003; absensi pegawai Pemerintah Kabupaten dengan menggunakan *handkey*; pembentukan tim *owner estimate* (OE) dalam pengadaan barang dan jasa; pemberian insentif tahunan bagi pegawai Pemerintah Kabupaten; dan pembatasan penggunaan kendaraan dinas di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jembrana.

a. Pelayanan Izin Satu Atap

Dalam rangka meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakat dalam hal pengurusan sejumlah izin, Pemerintah Kabupaten Jembrana membuat terobosan dengan menyatukannya dalam sebuah Bidang yang berada di bawah Dinas Inkom dan Perhubungan. Melalui lembaga ini, hampir seluruh proses pemberian izin dilakukan di lembaga tersebut. Secara sederhana, prosedur pembuatan izin dapat dilihat dalam gambar berikut.

Gambar 1: Prosedur Pengurusan Izin



Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa prosedur pembuatan izin dimulai pada saat pemohon datang ke kantor pelayanan untuk mengurus izin. Pemohon akan mendapatkan informasi dari *front* office mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin serta sejumlah blanko yang harus diisinya.

Setelah mendapatkan blanko, pemohon harus mengisi blanko tersebut serta melengkapi seluruh persyaratan yang diminta. Setelah lengkap, berkas dimasukan oleh pemohon ke loket. Petugas loket akan membuat registrasi dan tanda terima untuk setiap berkas lengkap yang dimasukan oleh pemohon. Kekurangan persyaratan

akan menyebabkan ditolaknya berkas. Petugas loket untuk kemudian mengundang tim untuk melakukan cek lapangan dan rapat pembahasan.

Tim teknis yang ditunjuk untuk selanjutnya akan melakukan verifikasi ke lapangan, serta melakukan rapat dari hasil verifikasi yang dilakukannya. Hasil rapat akan menentukan apakah permohonan izin layak untuk disetujui. Hasil rekomendasi tersebut untuk kemudian dibawa ke Bupati untuk dapat dibuatkan persetujuan izinnya.

Izin yang sudah jadi untuk kemudian diserahkan kembali kepada petugas loket untuk dapat diambil oleh pemohon setelah melakukan pembayaran.

Dalam prosedur pengurusan izin tersebut, ditetapkan sejumlah standar terkait dengan waktu pengurusan izin. Prosedur dan biaya resmi yang harus dibayarkan oleh masyarakat dalam mengurus izin diumumkan secara terbuka melalui berbagai media seperti brosur, leaflet, dan melalui media internet.

b. Struktur Organisasi

Perubahan struktur organisasi Pemerintah Kabupaten dilakukan melalui pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Jembrana yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2003. Struktur organisasi baru tersebut dibuat setelah mengadakan analisis jabatan dan beban kerja bekerjasama dengan Universitas Udayana. Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten yang baru dibuat seramping mungkin yang terdiri dari 2 (dua) badan; 7 (tujuh) dinas; 2 (dua) kantor; serta Sekretariat Daerah yang terdiri dari 1 (satu) sekretaris daerah, 2 (dua) asisten sekretaris daerah, dan 8 (delapan) bagian.

Penyusunan struktur organisasi baru Pemerintah Kabupaten tersebut dilakukan dengan mengacu kepada visi yaitu peningkatan kualitas hidup dengan peningkatan kualitas SDM, pengembangan ekonomi dan pelayanan publik. Berdasarkan visi tersebut, dinas-dinas dan lembaga teknis dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok yaitu (1) kelompok ekonomi yang memiliki lingkup tugas

dalam mengembangkan produksi, pasar dan modal, terdiri atas Dinas Pertanian Kehutanan & Kelautan dan Dinas Perindag Kop & PMD; (2) kelompok peningkatan yang memiliki lingkup tugas dalam meningkatkan kualitas SDM, terdiri atas Dinas Kesehatan & Kessos, Dinas Pendidikan Kebudayaan & Pariwisata, dan Kantor Diklat; (3) kelompok layanan publik yang memiliki lingkup tugas dalam menyediakan sarana dan prasarana publik fisik dan non fisik, terdiri atas Dinas PU & LHKP, Dinas Inkomyanum & Hub, dan Dinas Dafduknakertrans & KB; serta (4) kelompok penunjang yang memiliki lingkup tugas dalam merencanakan dan mengevaluasi peningkatan SDM, pengelolaan keuangan dan prasarana, terdiri atas Bappeda, Bawasda, dan Kantor Pol PP Kesbanglinmas.

Dalam pengisian sumber daya aparatur sesuai dengan struktur organisasi yang terbentuk, maka Pemerintah Kabupaten Jembrana mengambil langkah-langkah:

- Penetapan syarat pendidikan minimal Sarjana (S1) untuk PNS yang dapat diangkat dalam Jabatan Struktural
- Pengangkatan dalam Jabatan Struktural tersebut selain memperhatikan pendidikan formal juga dilakukan dengan memperhatikan pangkat, pendidikan penjenjangan dan kompetensi
- Tingkat kompetensi Pegawai yang dipromosikan dalam Jabatan Struktural tersebut dilakukan melalui tes psikologi yang dilaksanakan oleh Laboratorium Perilaku Universitas Udayana
- Mantan Pejabat Struktural yang tidak tertampung dalam Jabatan Struktural diangkat dalam Jabatan Fungsional Khusus dengan tetap memperhatikan dasar pendidikan formal, pengalaman kerja, dan kompetensi jabatan
- Penataan PNS dalam Jabatan Fungsional Umum (staf) dilakukan dengan memperhatikan beban kerja instansi bersangkutan dengan tugas dan fungsi yang jelas dari setiap pegawai.

Data statistik jumlah dinas, badan, kantor dan pegawai di Kabupaten Jembrana, seperti dalam tabel berikut ini.

Tabel 20. Statistik Pegawai Kabupaten Jembrana

No.	Kategori	Tahun				
		2000	2001	2002	2003	2004
1.a.	Jumlah sekretariat	2	2	2	2	2
b.	Jumlah pegawai sekretariat	173	161	185	245	245
2.a.	Jumlah Dinas	9	9	9	7	7
b.	Jumlah Pegawai Dinas	947	832	3851	3833	3883
3.a.	Jumlah Badan	2	2	2	2	2
b.	Jumlah Pegawai Badan	50	60	55	73	73
4.a.	Jumlah Kantor	9	9	9	2	2
b.	Jumlah Pegawai Kantor	251	463	453	229	223
5.a.	Jumlah Kecamatan	4	4	4	4	4
b.	Jumlah Pegawai Kecamatan	93	93	110	115	121
6.a.	Jumlah kelurahan	9	9	9	9	9
b.	Jumlah Pegawai Kelurahan	45	49	65	67	67
7.	Pegawai yang di PHK	-	-	-	-	-
8.	Pegawai yang pensiun muda	-	-	18	3	5
9.	Pegawai yang pensiun BUP	-	4	46	56	54
10.	Pegawai yang pensiun janda/duda	-	14	12	23	5
11.	Jumlah rekrutmen staf baru	-	-	-	-	-
	Jumlah Total Pegawai	**1559**	**1658**	**4719**	**4562**	**4612**

Sumber: Pemerintah Kabupaten Jembrana

Dari hasil restrukturisasi tersebut, total pegawai negeri di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jembrana sampai tahun 2004 adalah 4.612 orang. Baik pegawai struktural maupun fungsional tersebut sudah memiliki tupoksi yang jelas, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan pekerjaannya. Terkait dengan restrukturisasi tersebut, Pemerintah Kabupaten Jembrana juga belum pernah melaksanakan rekruitmen PNS baru semenjak pelaksanaan Otonomi Daerah.

c. Sistem Absensi dengan "Handkey"

Sementara itu, dalam rangka meningkatkan disiplin pegawai baik disiplin kerja maupun disiplin masuk kerja, Pemerintah Kabupaten

Jembrana mulai tahun 2003 telah menerapkan sistem absensi dengan menggunakan mesin absen sidik jari (*handkey*) dengan pelaksanaan absen sebanyak 4 (empat) kali sehari, yaitu absen pagi pukul 07.00 WITA, absen mulai istirahat siang pukul 12.00 WITA, absen selesai istirahat siang pukul 13.00 WITA dan absen pulang pukul 16.00 WITA. Dengan sistem disiplin yang seperti itu telah diperoleh sejumlah manfaat, antara lain (1) pegawai melaksanakan tugas/bekerja sesuai dengan SE Menteri PAN yaitu 37,5 jam per minggu; (2) adanya bahan evaluasi bagi pejabat yang menangani kepegawaian untuk mengetahui tingkat kehadiran, pengawasan melekat, dan tingkat disiplin masing-masing pegawai; serta (3) meningkatkan pelayanan internal maupun eksternal berupa pelayanan yang dilaksanakan sampai pukul 16.00 WITA sehingga tidak terjadi penundaan pekerjaan. Bagi pegawai yang kurang disiplin dan tidak memenuhi ketentuan jam kerja yang berlaku, maka kepadanya dijatuhkan sanksi Hukuman Disiplin sesuai dengan PP 30/1980. Terkait dengan sanksi ini, pada tahun 2003 telah dijatuhkan hukuman disiplin bagi PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jembrana sebanyak 327 (tiga ratus dua puluh tujuh) pegawai dengan rincian 308 (tiga ratus delapan) orang mendapat hukuman disiplin tingkat ringan, 11 (sebelas) orang mendapat hukuman disiplin tingkat sedang, dan 8 (delapan) orang mendapat hukuman disiplin tingkat berat.

d. Insentif Pegawai

Disamping pelaksanaan absen dan sanksi tersebut, Pemerintah Kabupaten Jembrana juga berupaya untuk memberikan penghargaan dan insentif sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah. Terhitung mulai Juli 2003 dalam rangka untuk meningkatkan kinerja, profesionalisme dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Bupati membentuk Tim Pemberian Penghargaan kepada PNS di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jembrana. Hasilnya, pada bulan Juli dan Agustus 2003 diberikan penghargaan kepada 10 (sepuluh) orang PNS yang memiliki tingkat disiplin kerja tinggi dengan mendapatkan tanda penghargaan dan uang kesejahteraan dengan perincian Peringkat I = Rp. 500.000,-, Peringkat II = Rp. 400.000,-,

Peringkat III = Rp. 300.000,-. Peringkat IV = Rp. 200.000,-, Peringkat V = Rp. 100.000,-. Dalam rangka meningkatkan disiplin, kreativitas, dan produktivitas kerja aparatur, Pemerintah Kabupaten Jembrana juga memberikan bonus sejumlah Rp. 1.000.000,- kepada seluruh pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jembrana. Dampak yang dirasakan dengan pemberian bonus ini adalah sangat positif, sehingga dapat meningkatkan dedikasi, loyalitas, dan kinerja pegawai.

e. Tim "Owner Estimate" (OE)

Sumber dana pemberian bonus bagi PNS tersebut berasal dari hasil efisiensi anggaran yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana yang salah satunya dilakukan melalui pelaksanaan proyek pengadaan barang dan jasa dengan menggunakan Tim *Owner Estimate* (OE). Tim OE adalah sebuah tim yang dibentuk oleh Bupati untuk menilai nilai sebenarnya dari suatu proyek pengadaan barang dan jasa. Dengan adanya tim OE ini dapat dilakukan efisiensi penggunaan dana dalam pelaksanaan proyek pengadaan barang dan jasa tanpa mengurangi spesifikasi dan volume dari proyek pengadaan barang dan jasa tersebut. Penggunaan tim OE ini juga didukung oleh kebijakan Bupati untuk mensentralisasikan proyek pengadaan barang dan jasa melalui 1 (satu) pintu di tingkat Kabupaten, dan adanya nilai standar yang sama dalam belanja barang yang dilakukan oleh unit-unit di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jembrana. Standar harga tersebut dibuat melalui sebuah survei harga pada sejumlah tempat/toko dan senantiasa diperbaharui setiap 3 (tiga) bulan sekali.

f. Pembatasan Penggunaan Kendaraan Dinas

Selain program-program di atas, Pemerintah Kabupaten Jembrana juga membuat program pembatasan penggunaan kendaraan dinas yang dimulai bulan Juni 2004 melalui mekanisme penggunaan kendaraan yang harus sesuai dengan ketentuan dan hanya digunakan untuk kepentingan dinas semata. Upaya lain yang dilakukan terkait dengan penggunaan kendaraan dinas dan efisiensi anggaran adalah kebijakan Pemerintah Kabupaten Jembrana untuk

menyewa kendaraan sebagai kendaraan dinas dibandingkan membeli langsung kendaraan tersebut.❑

Bab Tiga
BEST PRACTICES PROGRAM INOVASI

3.1. *Jembrana Mewujudkan Kesempatan Belajar yang Seluas-luasnya (Bebas Iuran Sekolah dan Beasiswa)*

Sesuai dengan misi kebijakan Pembangunan Kabupaten Jembrana untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas sumber daya manusia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka bidang pendidikan selain bidang kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat menjadi prioritas program pembangunan. Beberapa program telah digagas dan diimplementasikan untuk meningkatkan pembangunan sektor pendidikan. Salah satu diantara kebijakan pendidikan di Kabupaten Jembrana adalah Pembebasan Iuran Wajib (Iuran BP-3 dan SPP) untuk SD Negeri, SLTP Negeri, serta SMU dan SMK Negeri. Pembebasan iuran wajib pada sekolah ini dilaksanakan sejak tahun Anggaran 2001 hingga kini. Dasar pelaksanaan program pembebasan Iuran Wajib Sekolah ini adalah Surat Keputusan Bupati Jembrana Nomor 56 Tahun 2002, Keputusan Bupati Jembrana Nomor 57 Tahun 2002 dan Keputusan Bupati Jembrana Nomor 24 Tahun 2003. Paralel dengan program Pembebasan Iuran Wajib Sekolah, pada tahun 2003 melalui SK Bupati Jembrana No. 24 tahun 2003, juga telah dilaksanakan program pemberian beasiswa kepada sekolah swasta.

Untuk mendukung pelaksanaan bebas iuran sekolah dan pemberiaan beasiswa, maka telah pula dilaksanakan peningkatan kualitas guru melalui pemberian insentif tambahan untuk guru setiap jam sebesar Rp. 5.000,-, dan tunjangan guru dan bonus sebesar

Rp. 1.000.000,- setiap tahun. Bagaimana realisasi program peningkatan pendidikan di kabupaten Jembrana, apa faktor-faktor yang mendorong, bagaimana keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan, berikut ini disampaikan deskripsi program dengan menggunakan indikator deskripsi *best practices*.

3.1.1. Situasi sebelum Program

Ada beberapa dasar pertimbangan pelaksanaan pembangunan pendidikan di Kabupaten Jembrana. Diantara pertimbangan-pertimbangan tersebut adalah: (1) Masih banyaknya orang tua siswa yang lemah secara ekonomi dalam pembiayaan pendidikan sehingga menimbulkan rawan putus sekolah; (2) Kondisi psikologis yang membuat siswa tidak mau melanjutkan pada sekolah lebih tinggi, di mana pada penerimaan siswa baru dibebani dengan berbagai iuran; (3) Tingkat pendapatan perkapita guru yang rendah, sehingga menyebabkan rendahnya motivasi mengajar dan timbulnya pekerjaan sampingan guru; (4) Sarana belajar mengajar yang kurang, seperti kondisi fisik gedung-gedung sekolah yang rusak; (5) Budaya dan pola pikir masyarakat setempat, termasuk orang tua, yang kurang mendukung terlaksananya proses pendidikan lanjutan anak; dan (6) *Political will* pemerintah daerah, dalam hal ini Bupati, untuk menciptakan akuntabilitas pendidikan dan peningkatan partisipasi masyarakat melalui subsidi silang, dimana iuran wajib dibebaskan namun sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat, baik dari orang tua siswa maupun dunia usaha dan dunia industri serta pemerhati pendidikan sangat diharapkan.

Faktor ekonomi merupakan faktor utama rendahnya partisipasi masyarakat dalam pendidikan. Keterbatasan kemampuan ekonomi orang tua menjadikan alasan tingginya tingkat tidak melanjutkan pendidikan, sekalipun tingkat *drop out* tidak menunjukkan angka yang tinggi. Hal ini misalnya dapat dilihat dari data yang diberikan oleh Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata Jembrana tentang gambaran kondisi pendidikan di Kabupaten Jembrana. Pada tahun 2000 angka tidak melanjutkan

SD/MI mencapai 18,44%, SLTP/MTs mencapai 25,38% dan SMA/MA mencapai 84,70%. Sedangkan angka drop out untuk masing-masing tingkatan sekolah tersebut adalah 0,08% (SD), 1,05% (SLTP), dan 0,27% (SMA). Untuk Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni pada tahun 2000 juga masih jauh dari standar di tingkat Propinsi maupun di tingkat nasional. Misalnya saja APK pada tingkat SD masih rendah yaitu 82,45% dibandingkan dengan rata-rata APK propinsi 113,75% dan rata-rata nasional 110,00%. Demikian juga Angka Partisipasi Murni (APM) juga masih rendah pada tingkat SD sebesar 78,08% dibandingkan dengan rata-rata APM Propinsi 97,00% dan rata-rata Nasional 90,00%. Untuk tahun 2001 dan 2002, APK dan APM Kabupaten Jembrana sebagaimana dalam tabel berikut ini.

Tabel 21. Perkembangan Pendidikan Jembrana sebelum Pelaksanaan Program

Sekolah	Tahun 2001 (%)			Tahun 2002 (%)		
	APK	APM	DO	APK	APM	DO
SD	82,45	78,08	0,08	104,5	90,12	0,79
SLTP	63,96	46,40	1,05	93,49	89,10	2,15
SLTU	48,73	30,40	0,27	46,15	36,01	6,23

Sumber: Dinas Dikbudpar Kab. Jembrana

Keterangan :
APK = Angka Partisipasi Kasar
APM = Angka Partisipasi Murni
DO = Putus Sekolah

Rendahnya APK dan APM di Kabupaten Jembrana juga diperburuk dengan kondisi fisik bangunan sekolah-sekolah yang ada. Hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa bangunan fisik sekolah banyak yang sudah hampir roboh. Kondisi fisik yang lebih parah dapat ditemui disekolah-sekolah swasta. Sebagai gambaran, kondisi fisik SD Negeri/Swasta/Madrasah di Kabupaten Jembrana sebelum dilakukannnya program seperti terlihat di tabel berikut:

Tabel 22. Kondisi Fisik SD Negeri/Swasta/MI di Kabupaten Jembrana tahun 2000

No.	Wilayah	SD Negeri			Total	%	SD Swasta/MI			Total	%
		B	KB	RS		B	B	KB	RS		B
1.	Melaya	169	81	66	316	53,4	13	1	5	19	68
2.	Negara	215	140	177	532	40,4	21	15	7	43	48
3.	Mendoyo	90	113	158	361	24,9	0	6	0	6	0
4.	Pekutatan	92	38	65	195	47,1	0	0	0	0	0
Jumlah		566	372	466	1.404	40,3	34	22	12	68	32

Sumber: Dinas Dikbudpar Kab. Jembrana

Dari data diatas dapat digambarkan bahwa kondisi fisik sarana pendidikan di Kabupaten Jembrana masih sangat memprihatinkan. Persentasi kondisi sekolah yang bangunan fisiknya baik di tiga kecamatan rata-rata di bawah 50 %. Hanya di Kecamatan Melaya kondisi bangunan fisik SD yang baik berada diatas 50%. Hal ini menunjukkan alokasi anggaran pendidikan yang masih rendah sebelum dilaksanakan program inovasi di bidang pendidikan.

Dengan gambaran ini dapat dikatakan bahwa program inovasi di bidang pendidikan Kabupaten Jembrana diarahkan pada dua hal, yaitu upaya untuk membantu keterbatasan kemampuan ekonomi masyarakat untuk menyekolahkan anak-anaknya, dan kedua dengan meningkatan kualitas pendidikan itu sendiri melalui perbaikan sarana inti maupun prasarana pendukung, seperti bangunan fisik. Hal ini sejalan dengan pandangan umum masyarakat yang berhasil dihimpun dalam *Focus Group Discussion* (FGD). Dengan menggunakan skala likert 1 (sangat tidak setuju) sampai 5 (sangat setuju), dapat diketahui bahwa dalam persepsi masyarakat program inovasi bidang pendidikan yang dilakukan di Kabupaten Jembrana secara umum sesuai dengan upaya untuk mengatasi masalah yang ada.

Tabel 23.
Persepsi Masyarakat terhadap Situasi sebelum Program BIS dilaksanakan (N=14)

Indikator	Penilaian (%)				
	1	2	3	4	5
1. Program untuk mengatasi masalah	21,4	0	0	35,7	42,9
2. Sebelum Program, persoalan tidak teratasi	0	35,7	7,1	35,7	21,3
3. Program sesuai dengan kondisi ek, sos, bud, lin	0	0	0	42,9	57,1

Sumber: *Data Olahan Peneliti*

Keterangan:
1. Sangat tidak setuju
2. Tidak setuju
3. Cukup setuju
4. Setuju
5. Sangat setuju

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa secara umum masyarakat memiliki persepsi bahwa program dilaksanakan untuk mengatasi masalah, bahwa program sesuai dengan kondisi riil yang dihadapi oleh masyarakat dan bahwa sebelum dilaksanakan program persoalan pendidikan yang ada belum secara optimal diatasi. Bahkan dalam beberapa pernyataan masyarakat dan pejabat, tingkat kemiskinan yang dialami oleh masyarakat salah satunya juga disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan masyarakat. Bersama-sama dengan program kesehatan yang juga menjadi program unggulan, program pendidikan diharapkan menjadi solusi bagi peningkatan daya beli dan kesejahteraan masyarakat. Keterkaitan kondisi pendidikan, kesehatan dan daya beli dengan demikian menjadi alasan penting mengapa program pembebasan iuran sekolah ini dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Jembrana.

3.1.2. Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program

Berdasarkan pada kondisi pra program dan juga tuntunan yang diberikan oleh *Human Development Index (HDI)*, maka program perluasan kesempatan pendidikan menjadi prioritas pembangunan Kabupaten Jembrana. Adalah peran Bupati I. Gede Winasa yang sangat besar dalam menentukan prioritas pembangunan di Kabupaten Jembrana. Melalui komunikasi yang intensif dengan aparat pemerintah daerah secara menyeluruh, Bupati mendengar dan menetapkan prioritas pembangunan yang akan dilakukan. Yang menarik adalah, bahwa keputusan Bupati dilakukan setelah mendengar dan berdiskusi dengan seluruh pejabat pemerintah daerah terkait dan tidak bersifat sektoral. Hal ini memberikan dampak, bahwa terdapat koordinasi yang baik antara satu instansi dengan

instansi lain dalam semua program yang dijalankan. Bahkan bila diperlukan, setiap pejabat pemerintah daerah dapat berkomunikasi secara langsung setiap waktu dengan Kepala Daerah/Bupati. Hal ini didukung oleh bangunan gedung seluruh instansi yang terletak di satu kompleks pemerintahan, sehingga setiap saat dapat secara cepat melakukan pertemuan koordinasi. Dalam mengkomunikasikan program yang akan dilakukan, Bupati selalu meminta pendapat dari Kepala Dinas dan unsur terkait serta bersama-sama turun ke desa-desa. Keterlibatan *stakeholder* dalam penentuan prioritas juga dilakukan dengan tokoh-tokoh masyarakat dan lembaga-lembaga terkait misalnya, Komite Sekolah, Dewan Pendidikan, dan PGRI dan juga lembaga-lembaga adat (kelian). Hal ini dapat dilihat dari pendapat yang disampaikan oleh *stakeholder* terkait dalam *Focus Group Disccussion* seperti tabel di bawah.

Sebanyak 50 % responden, yang juga merupakan tokoh masyarakat dalam FGD, menyatakan setuju bahwa masyarakat dilibatkan dalam penyusunan prioritas program. Bahkan 28,6% responden dalam FGD menyatakan sangat setuju terhadap hal ini. Hanya 7,1% peserta FGD yang menyatakan sangat tidak setuju atas keterlibatan masyarakat dalam penyusunan prioritas program. Terhadap peserta yang menjawab tidak setuju bahwa masyarakat dilibatkan dalam penyusunan prioritas program terutama disebabkan oleh besarnya peran Bupati dan aparat pemda dalam penyusunan program inovasi pendidikan. Hal yang kurang lebih sama dapat dilihat dalam pelaksanaan program. Sebanyak 35,7% dan 50% peserta FGD menyatakan setuju dan sangat setuju bahwa masyarakat terlibat dalam pelaksanaan program. Hanya 7,1% peserta yang menyatakan tidak setuju bahwa masyarakat terlibat dalam pelaksanaan program.

Pendapat yang disampaikan oleh tokoh masyarakat dalam FGD ternyata memiliki perbedaan kuantitas jawaban dengan pendapat masyarakat umum yang diperoleh melalui penyebaran kuesioner. Dalam proses penetapan prioritas program pembebasan iuran sekolah, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat secara keseluruhan (diluar tokoh masyarakat dan lembaga) masih cukup rendah.

Tabel 24.
Persepsi Tokoh Masyarakat terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program Inovasi Pembebasan Iuran Sekolah
(N=14)

Indikator	Penyusunan Prioritas Program (%)	Pelaksanaan Program (%)
Sangat tidak setuju	7,1	7,1
Tidak setuju	0,0	0,0
Cukup setuju	14,3	7,1
Setuju	50,0	35,7
Sangat setuju	28,6	50,0

Sumber: *Data Olahan Peneliti*

60% responden dalam survey menyatakan tidak dilibatkan dalam penetapan prioritas program di bidang pendidikan. Hanya 36,7% responden menyatakan dilibatkan dalam proses penetapan prioritas program. Informasi yang diperoleh melalui wawancara dengan masyarakat memberikan jawaban terhadap perbedaan kuantitas jawaban ini. Sekalipun Kepala Daerah selalu mengkomunikasikan program yang akan dilakukan kepada masyarakat, tetapi substansi dan isi program lebih banyak ditentukan oleh Kepala Daerah dan Pejabat Pemerintah Daerah setelah mendapatkan masukan dari tokoh masyarakat dan lembaga-lembaga. Partisipasi masyarakat dalam penetapan program lebih banyak direpresentasikan oleh tokoh-tokoh masyarakat dan lembaga adat. Hal ini pula yang menggambarkan peran penting lembaga adat (kelian) dan tokoh masyarakat adat sebagai mitra pemerintah dalam menentukan dan menetapkan kebijakan yang akan diambil.

Meskipun demikian, hasil penelitian di lapangan juga menunjukkan bahwa sekalipun partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan program masih rendah, sebaliknya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program dapat dikatakan tinggi. Hasil survey terhadap keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan program menunjukan bahwa 86,7% responden menyatakan terlibat dalam pelaksanaan program. Hal ini dapat dijelaskan bahwa program pembebasan iuran sekolah secara langsung terkait dengan

kepentingan masyarakat, sehingga keterlibatan masyarakat tidak dapat dihindarkan. Disamping itu, hal ini juga disebabkan oleh tingkat kesadaran orang tua yang semakin baik untuk menyekolahkan anak-anaknya. Secara sosial budaya semakin baiknya kesadaran masyarakat terhadap pendidikan juga merupakan dipengaruhi oleh peran dan fungsi lembaga-lembaga dan tokoh-tokoh adat untuk menyebarluaskan kebijakan dan program pemerintah.

Tabel 25.
Persepsi Masyarakat Umum terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program Inovasi Pembebasan Iuran Sekolah
(N=30)

Indikator/Jawaban	Dalam Penyusunan Prioritas Program (%)	Dalam Pelaksanaan Program (%)
Ya	36,7	86,7
Tidak	60	13,3
Tidak menjawab	3,3	0
Total	100	100

Sumber: Data Olahan Peneliti

Baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan program pembebasan iuran sekolah, keterlibatan masyarakat yang paling sering dilakukan adalah dalam bentuk pemberian informasi kepada pemerintah mengenai kondisi ekonomi, jumlah anak, tingkat pendidikan anak dan kesulitan-kesulitan dalam menyekolahkan anak. Keterlibatan dalam bentuk informasi ini mencapai 86,7% dari keseluruhan bentuk-bentuk keterlibatan yang dilakukan. Sedangkan keterlibatan lainnya meliputi diskusi (3,3%) dan keterlibatan secara langsung dalam pengambilan keputusan kebijakan (6,7%). Hal ini menunjukkan bahwa bentuk partisipasi mesyarakat dalam program pendidikan masih dalam bentuk yang paling rendah yaitu pemberian informasi kepada pemerintah perihal hal-hal yang menyangkut dan terkait dengan program. Sedangkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan masih sangat rendah.

3.1.3. Mobilisasi Sumberdaya dalam Program

Dengan melihat kondisi sebelum program, juga keterlibatan tokoh masyarakat, lembaga adat dan masyarakat umum dalam penyusunan maupun pelaksanaan program, dapat digambarkan bahwa program pembebasan iuran sekolah merupakan program yang tepat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Jembrana. Hal ini hanya dilakukan dengan komitmen politik yang tinggi dari Kepala Daerah, dukungan politik dari DPRD, dan ketersediaan sumber daya finansial yang memadai. Dalam kasus Jembrana, kepemimpinan Bupati I Gede Winasa merupakan faktor yang sangat penting dalam keberhasilan program. Hal ini pula yang membedakan antara Jembrana dengan daerah-daerah lain baik di Bali maupun di luar Bali. Komitmen Bupati ini dimulai dengan kesadaran akan pentingnya pendidikan bagi masyarakat. Karena itu, hanya dengan dukungan birokrasi perluasan kesempatan dan peningkatan kualitas pendidikan dapat dicapai.

Program inovasi pendidikan di Kabupaten Jembrana merupakan hasil dari analisis mendalam terhadap situasi dan kondisi yang ada sebelum program dengan kemampuan dan ketersediaan sumder daya finansial untuk mewujudkan program. Secara internal, kemampuan sumber daya finansial untuk membiayai program pembebasan iuran sekolah di Jembrana sangat didukung oleh kebijakan program efisiensi keseluruhan yang dilakukan oleh Bupati dalam penyelenggaran pemerintahan. Efisiensi ini antara lain dilakukan dengan kontrol yang ketat dalam biaya-biaya pembangunan seluruh sektor, pemilihan harga-harga barang yang seminal mungkin, *regrouping* sekolah dasar, pelibatan orang tua/wali murid atau Komite Sekolah dalam pembangunan gedung sekolah, pembentukan tim *owner estimate* yang memberikan *second opinion* kepada Bupati terhadap persetujuan rencana anggaran biaya, serta kunjungan langsung Bupati ke lokasi-lokasi sekolah untuk berdiskusi dan menilai secara langsung kebutuhan biaya yang diperlukan. Hasil efisiensi inilah yang menjadi sumber pembiayaan program pembebasan iuran sekolah. Kunci semua keberhasilan ini adalah komitmen Kepala Daerah untuk selalu meningkatkan perbaikan dan efisiensi.

Peran Bupati dalam keberhasilan penyusunan dan pengawasan pelaksanaan program inovasi pendidikan ini diakui baik oleh tokoh masyarakat dan lembaga adat dalam *Focus Group Discussion* maupun oleh masyarakat umum dalam survey. 85,8% tokoh masyarakat dan ketua lembaga adat menyatakan setuju dan sangat setuju bahwa Bupati berperan penting dalam penetapan dan penyusunan prioritas program inovasi pendidikan. Hanya 14,3% responden yang menyatakan tidak setuju bahwa Bupati memiliki dominasi dalam penetapan dan penyusunan program. Alasan kelompok responden terakhir lebih disebabkan oleh upaya Bupati yang konsisten dan terus-menerus melakukan komunikasi dengan aparat bawahannya dan masyarakat sekitar. Hal yang sama juga terjadi dalam pelaksanaan program dimana 57,1% responden FGD menjawab dengan sangat setuju dan 14,3% responden menjawab dengan setuju tentang dominasi Bupati dalam pelaksanaan program. Alasan terhadap dominasi Bupati dalam pelaksanaan program lebih disebabkan oleh seringnya Bupati melakukan pengawasan dan pengecekan secara langsung kepada dinas pendidikan, ke sekolah-sekolah dan berdialog dengan masyarakat.

Tabel 26.
Persepsi Tokoh Masyarakat terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program Inovasi Pembebasan Iuran Sekolah (N=14)

Indikator	Penyusunan Prioritas Program (%)	Pelaksanaan Program (%)
Sangat tidak setuju	0,0	0,0
Tidak setuju	14,3	14,3
Cukup setuju	0,0	14,3
Setuju	42,9	14,3
Sangat setuju	42,9	57,1

Sumber: *Data Olahan Peneliti*

Dominasi Bupati dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembebasan iuran sekolah juga dinyatakan oleh masyarakat umum dalam survey yang dilakukan. Sebanyak 86,7% responden menyatakan Bupati sangat berperan dalam penetapan dan pelaksanaan program. Hanya 10% dan 3,3% responden yang menyatakan bahwa Bupati berperan dan cukup berperan dalam

penyusunan dan pelaksanaan program. Hal ini equivalen dengan jawaban masyarakat umum yang menyatakan bahwa keberlangsungan program ini akan tergantung (36,7%) dan sangat tergantung (50%) dengan figur Bupati.

Tabel 27.
Persepsi Masyarakat Umum terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan/Pelaksanaan Inovasi Pembebasan Iuran Sekolah (N=30)

Indikator/Jawaban	Dalam Penyusunan Prioritas Program (%)	Figur Bupati terhadap Keberlangsungan Program (%)
Sangat tidak berperan	0,0	6,7
Tidak berperan	0,0	3,3
Cukup berperan	3,3	0,0
Berperan	10,0	36,7
Sangat Berperan	86,7	50,0
Tidak menjawab	0,0	3,3
Total	100	100

Sumber: *Data Olahan Peneliti*

Dominasi Bupati dalam penetapan prioritas dan pelaksanaan program tentu saja tidak serta merta menunjukkan bahwa program yang dilaksanakan tidak sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Justru sebaliknya, peran Bupati yang besar dalam penetapan dan penyusunan program pembebasan iuran sekolah sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Dengan kondisi sosial dan tingkat pendidikan masyarakat yang relatif rendah, aspirasi masyarakat terhadap kebutuhan sekolah harus didorong dan diprakarsai oleh Kepala Daerah dan aparat birokrasi. Karena itulah, tipe kepemimpinan yang memiliki komitmen terhadap perjuangan peningkatan kesejahteraan, memiliki kemampuan analisis masalah yang tajam serta mampu memotivasi dan menggerakkan aparat birokrasi menjadi satu tim yang tangguh sangat sesuai dengan kondisi masyarakat Jembrana khususnya dan daerah-daerah-daerah lain di Indonesia pada umumnya.

Komitmen Kepala Daerah tidaklah cukup untuk melaksanakan program yang sama sekali baru dan sukar dibayangkan sebelumnya untuk dilaksanakan. Karena itu dukungan aparat birokrasi, dalam hal ini Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Jembrana merupakan salah satu kunci keberhasilan. Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa koordinasi Bupati dengan Kepala Dinas dan pengawasan Bupati terhadap kinerja Dinas Dikbudpar beserta perangkatnya sangat sering dilakukan. Hal ini didukung oleh lokasi seluruh dinas yang terletak dalam satu wilayah dan dapat dijangkau dalam hitungan menit. Sehingga jika dibutuhkan koordinasi, keterangan dan informasi, Bupati dapat segera mengumpulkan Kepala Dinas dan aparat-aparat terkait lainnya.

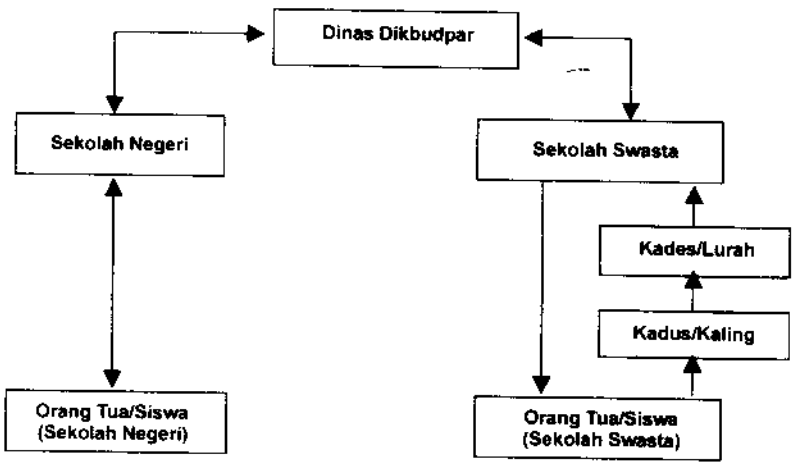
Akan halnya dukungan politik dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jembrana terhadap program pembebasan iuran sekolah dapat dilihat dari pandangan tokoh masyarakat dan lembaga adat dalam *Focus Group Discussion*. Sebanyak 28,6% sangat setuju dan 50,0% responden menyatakan setuju bahwa DPRD mendukung kebijakan pemerintah untuk membebaskan iuran sekolah. Hal ini dapat dilihat bahwa sejak tahun 2001 sampai tahun 2004, program pembebasan iuran sekolah yang diusulkan dalam APBD Kabupaten Jembrana dan Laporan Pertanggungjawaban tahunan Bupati selalu disetujui oleh DPRD. Sampai saat ini, Pemerintah Daerah sedang mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembebasan Iuran Sekolah di Kabupaten Jembrana. Dukungan politik dari DPRD ini juga dapat dijelaskan karena mayoritas anggota Dewan adalah dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang juga merupakan partai dari Kepala Daerah yang berkuasa.

3.1.4. Proses dan Masalah yang Dihadapi

Upaya untuk memberikan kesempatan belajar yang seluas-luasnya kepada masyarakat Jembrana melalui pembebasan iuran sekolah pada prinsipnya merupakan program terintegrasi dalam bidang pendidikan yang meliputi juga program peningkatan kualitas dan kesejahteraan guru melalui pendidikan lanjutan, peningkatan gaji dan pemberian bonus; program pembangunan dan penerapan sekolah

kajian; dan program peningkatan sarana dan prasarana pendidikan melalui *block grant*. Sehingga dengan demikian, keberhasilan program pendidikan tidak serta merta hanya dapat dilakukan dengan membebaskan masyarakat dari iuran sekolah. Justru sebaliknya, hal tersebut harus didukung oleh kualitas tenaga pengajar dan sarana belajar yang memadai.

Gambar 2. Alur Program Pembebasan Iuran Sekolah



Program pembebasan iuran sekolah dilakukan terbatas hanya pada sekolah-sekolah negeri dari SD, SLTP sampai SLTA. Sedangkan untuk sekolah-sekolah swasta program yang dilakukan adalah pemberian beasiswa kepada siswa yang dimulai sejak tahun 2003. Program pembebasan iuran sekolah dilaksanakan mulai tahun 2001 dengan alokasi dana untuk subsidi SPP pada tahun 2001 sebesar Rp. 3.126.114.000,-, tahun 2002 sebesar Rp. 3.473.460.000,-, tahun 2003 sebesar Rp. 3.859.400.000,-, dan tahun 2004 sebesar Rp. 4.288.112.000,-. Sedangkan program pemberian beasiswa kepada siswa di sekolah swasta akan dibiayai dengan jumlah masing-masing Rp. 7.500,- per siswa untuk SD, Rp. 12.500,- per siswa untuk SLTP dan Rp. 20.000,- per siswa untuk SLTA. Jumlah alokasi dana untuk untuk program beasiswa tahun 2003 adalah Rp. 181.380.000,-

dengan 1.063 Siswa dan tahun 2004 Rp. 255.675.000,- untuk 2.735 siswa. Dana alokasi pembebasan iuran sekolah dan pemberian beasiswa langsung diberikan oleh pemerintah daerah kepada sekolah sesuai dengan jumlah siswa yang tercatat di sekolah negeri atau siswa yang tercatat sebagai penerima.

Tabel 28.
Program Pemberian Beasiswa
Untuk Siswa Sekolah Swasta

No.	Jenjang	Tahun 2003		Tahun 2004	
		Jumlah siswa	Dana Persiswa	Jumlah siswa	Per siswa
1.	SD	487	7.500,-	499	7.500,-
2.	SLTP	659	12.500,-	780	12.500,-
3.	SMU	917	20.000,-	1.456	20.000,-
4.	Total	1.063	181.380.000,-	2.735	255.675.000,-

Sumber: Dinas Dikbudpar Kab. Jembrana

Pada prinsipnya kedua program tersebut pembebasan iuran sekolah negeri dan beasiswa sekolah swasta hanya berbeda dalam proses pemilihan siswa. Jika dalam program pembebasan iuran sekolah secara otomotis semua siswa mendapatkan pembebasan iuran sekolah, sebaliknya dalam program pemberian beasiswa, setiap siswa yang berkeinginan mendapatkan bantuan beasiswa harus mengajukan permohonan kepada sekolah yang dilengkapi dengan surat miskin atau pernyataan tidak mampu dari orang tua/wali murid yang disahkan oleh RT/RW setempat. Meskipun demikian, permohonan ini hanya merupakan syarat formal, karena pada akhirnya tidak ada permohonan siswa sekolah swasta yang ditolak. Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak siswa sekolah swasta yang belum mendapatkan bantuan beasiswa. Di salah satu sekolah swasta di Jembrana, dari 400 siswa yang terdaftar hanya 130 siswa yang telah mendapatkan beasiswa. Hal ini lebih disebabkan oleh faktor budaya masyarakat setempat yang memiliki rasa malu untuk menyatakan diri sebagai orang miskin.

Faktor budaya malu ini memiliki sisi positif dan negatif. Bagi sebagian orang di Jembrana faktor budaya malu menjadi pemacu untuk terus meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup tanpa

tergantung dengan orang lain. Tetapi pada sisi lain hal ini dapat merugikan anak didik karena untuk mempertahankan harga diri karena rasa malu tersebut, kesempatan anak-anak untuk memperoleh beasiswa dari pemerintah daerah menjadi hilang. Sehingga demikian, faktor budaya ini akan menjadi salah satu masalah dalam pelaksanaan program pemberian beasiswa.

Masalah lain dalam pelaksanaan pembebasan iuran sekolah dan pemberian beasiswa adalah lambatnya penerimaan bantuan tersebut ke sekolah-sekolah. Keterlambatan penerimaan dana bantuan pemerintah untuk program pembayaran iuran sekolah dan pemberian beasiswa disebabkan secara internal oleh sistem keuangan daerah yang berlaku secara keseluruhan di Kabupaten Jembrana. Hal ini turut mempengaruhi ketersediaan dan arus keuangan sekolah. Jika sebelum dilaksanakannnya program, sekolah dapat memperoleh dan memanfaatkan sumber dana SPP secara mandiri dan tepat waktu, maka pada saat program berlangsung sekolah menjadi tergantung dengan sistem pembayaran keuangan daerah yang seringkali terlambat.

Hasil penelitian di Lapangan juga menunjukkan, bahwa program pembebasan iuran sekolah dan beasiswa ini memiliki dampak negatif kepada masyarakat. Dalam wawancara dan FGD diperoleh informasi bahwa hal ini menyebabkan berkurangnya tanggung jawab orang tua dalam pendidikan anak. Merasa bahwa kebutuhan biaya sekolah sudah dibayar oleh pemerintah, maka timbul anggapan dalam pikiran sebagian masyarakat bahwa tanggung jawab pendidikan anak beralih dari orang tua ke pemerintah.

3.1.5. Hasil yang Dicapai melalui BIS

Setelah program pembebasan iuran sekolah sejak tahun 2001 dan pemberian beasiswa sejak tahun 2003 dijalankan, terdapat beberapa perubahan signifikan, hasil dan dampak yang dicapai. Hal ini dapat dilihat baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Ada beberapa indikator yang digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk mengukur dampak program yang dilaksanakan. Indikator-indikator tersebut

adalah angka *Drop Out*, rata-rata Ujian Akhir Nasional, Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM), Jumlah Siswa dan Angka Melanjutkan atau Tidak Melanjutkan. Data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata menggambarkan tidak saja kenaikan secara positif, tetapi juga penurunan secara negatif terhadap indikator-indikator tersebut.

Jika dibandingkan dengan standar Propinsi dan standar Nasional, maka terdapat beberapa indikator keberhasilan yaitu Angka Partisipasi Kasar, Angka Partisipasi Murni, Angka *Drop Out* dan Rata-Rata Ujian Akhir Nasional.

Data dalam **tabel 29** *(Indikator Keberhasilan Pendidikan di Kabupaten Jembrana)* menunjukkan beberapa indikator keberhasilan pendidikan di Kabupaten Jembrana sampai tahun 2003. Jumlah siswa yang bersekolah di SLTA mengalami peningkatan dari tahun 2001 (7.432), tahun 2002 (7.685) sampai tahun 2003 (7.927). Hal ini menunjukkan semakin banyaknya masyarakat Kabupaten Jembrana yang bersekolah sampai SLTA. Persentase tidak melanjutkan pada sekolah dasar juga mengalami penurunan drastis dari 18,4% pada tahun 2001, menjadi 0,14% pada tahun 2002 dan 0,11% pada tahun 2003. Demikian juga persentase tidak melanjutkan pada Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dari 25,4% pada tahun 2001 menjadi 13,0% pada tahun 2002 dan tahun 2003. Penurunan persentase ini menunjukkan semakin banyak jumlah siswa yang memperoleh pendidikan SLTP dan SLTA. Hal yang sama terjadi pada tingkat *Drop Out*, dimana pada tahun 2002 baik SD (0,79%), SLTP (2,15%) maupun SLTA (6,23%) mengalami penurunan drastis pada tahun 2003 menjadi SD (0,02%), SLTP (0,80%) dan SLTA (0,50%). Angka tidak melanjutkan siswa dari SLTA ke Perguruan Tinggi juga mengalami penurunan yang tidak signifikan dari 84,8% pada tahun 2002 menjadi 79,9% pada tahun 2003. Meskipun tidak signifikan, penurunan angka tidak melanjutkan siswa SLTA memberikan beberapa indikasi antara lain semakin baiknya kualitas siswa di Kabupaten Jembrana untuk berkompetisi di PT, juga semakin baiknya kesadaran orang tua untuk menyekolahkan anaknya sampai di PT.

Tabel 29.
Indikator Keberhasilan Pendidikan di Kabupaten Jembrana

No	Jenjang	Jumlah Siswa			APK %			APM %			Tdk Melanjutkan			DO		
		2001	2002	2003	01	02	03	01	02	03	01	02	03	01	02	03
1.	SD	28.526	26.966	26.559	82,5	104,5	117	78,1	90,1	95,4	18,4	0,14	0,11	0,08	0,79	0,02
2.	SLTP	10.930	10.501	10.644	63,7	93,5	90,0	46,4	89,1	89,1	25,4	13,0	13	1,05	2,15	0,80
3.	SLTA	7.432	7.685	7.927	48,7	46,2	48,9	30,4	36	45,3	84,7	84,8	79,9	0,27	6,23	0,50

Sumber: Dinas Dikbudpar Kab. Jembrana
Keterangan: APK: Angka Partisipasi Kasar, APM: Angka Partisipasi Murni, DO: Drop Out

Tabel 30.
Indikator Keberhasilan Pendidikan Kabupaten Jembrana Dibandingkan dengan Standar Propinsi dan Standar Nasional tahun 2003

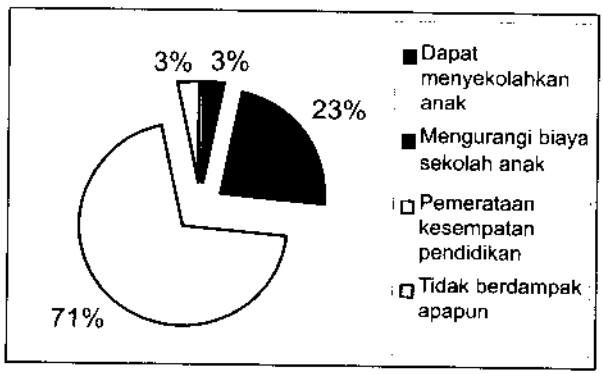
No	Jenjang	APK (%)			APM (%)			DO (%)			Rata-Rata UAN		Melanjutkan
		K	P	SPM	K	P	SPM	K	P	SPM	K	NH	(%)
1.	SD	117,00	113,75	110,00	95,35	97,00	90,00	0,02	0,79	1,00	6,32	6,00	99,8
2.	SLTP	94,01	84,87	90,00	89,11	64,21	80,00	0,80	2,51	1,00	6,74	6,05	87,02
3.	SLTA	48,93	45,96	90,00	45,26	44,31	60,00	0,50	6,23	1,00	6,62	6,05	20,15

Sumber: Dinas Dikbudpar Kab. Jembrana
Keterangan: K= Kabupaten, P=Propinsi, NH=Nilai Harapan, UAN=Ujian Akhir Nasional, SPM= Standar Pelayanan Minimal

Jika dibandingkan dengan standar Propinsi dan Standar Nasional, angka-angka pada tabel di atas juga memberikan indikasi keberhasilan program pendidikan di Kabupaten Jembrana. Angka APK untuk jenjang SD (117,0%) di atas standar Propinsi (113,7%) dan Nasional (110%). Demikian juga standar APK untuk SMP (94,01%) diatas standar Propinsi (84,87%) dan Nasional (90,00%). Hal yang kurang lebih sama terjadi pada angka APM untuk SD dan SMP. Yang paling menggembirakan adalah angka *Drop Out* baik pada jenjang SD, SLTP dan SLTA berada di bawah standar Propinsi dan Nasional. Untuk SD, angka DO pada tahun 2003 adalah 0,02% di bawah standar Propinsi 0,79% dan target Standar Pelayanan Minimal Pusat 1,00%. Untuk SLTP angka DO tahun 2003 0,80% di bawah angka DO Propinsi 2,51% dan standar SPM 1,00%. Sedangkan untuk SLTA angka DO tahun 2003 0,50% jauh di bawah angka DO Propinsi yang mencapai 6,23% dan standar SPM 1,00%. Pencapaian keberhasilan pendidikan, dan terutama tingkat *Drop Out* merupakan hasil nyata dari program pembebasan iuran sekolah kepada siswa sekolah negeri dan pemberian beasiswa kepada siswa sekolah swasta.

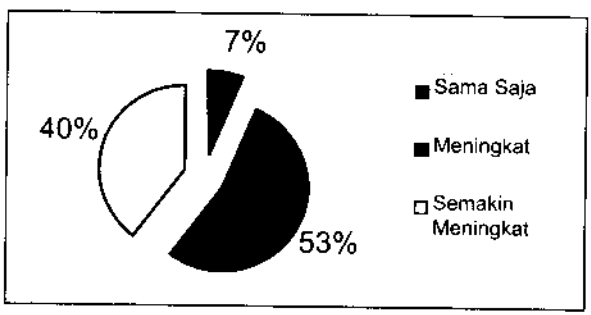
Angka-angka pencapaian keberhasilan tersebut bukan hanya merupakan angka statistis tanpa pengakuan dari masyarakat sendiri sebagai pengguna. Hasil penelitian dengan menggunakan metode survey terhadap masyarakat diperoleh informasi yang menguatkan pencapaian keberhasilan tersebut. Dari jumlah responden 30 orang, 66,7% menyatakan program pembebasan iuran sekolah/pemberian beasiswa sangat bermanfaat, dan 23,3% menyatakan bermanfaat. Mayoritas alasan yang diberikan terhadap manfaat yang diperoleh dari program tersebut adalah pemerataan kesempatan pendidikan bagi masyarakat (70%) dan pengurangan biaya pendidikan anak untuk sekolah (23,3%). Hanya 3,3% Responden yang menyatakan bahwa program pembebasan SPP/pemberian beasiswa sangat tidak bermanfaat karena tidak memberikan dampak apapun. Dari wawancara dan hasil FGD dapat diketahui bahwa alasan responden yang memberikan pilihan sangat tidak bermanfaat dan tidak memberikan dampak apapun adalah kelompok masyarakat yang tidak/belum memperoleh bantuan pembebasan SPP atau bantuan pemberian beasiswa.

Diagram 1. Dampak Program Pembebasan SPP



Dari sisi kualitas, masyarakat juga merasakan adanya perbaikan pendidikan. Hal ini dapat diketahui dari pendapat masyarakat yang menyatakan bahwa kualitas pendidikan sangat meningkat (40%) dan meningkat (53,3%). Hanya 6,7% responden yang menyatakan tidak ada perubahan atau sama-saja.

Diagram 2. Kualitas Pendidikan dengan adanya Pembebasan SPP



Keberhasilan program pembebasan iuran SPP/pemberian beasiswa khususnya, dan program pendidikan secara keseluruhan pada umumnya yang ditunjukkan dengan beberapa indikator keberhasilan memiliki peran yang strategis dalam pembangunan baik di tingkat, regional maupun nasional melalui peningkatan kualitas dan kuantitas pendidikan dasar bagi pembangunan sumber daya manusia. Hal ini pula yang akan menjadi sumber daya utama pembangunan. Secara

regional dan nasional, keberhasilan program inovasi ini dapat memberikan motivasi sekaligus *best practices* bagi daerah-daerah lain. Terutama untuk peningkatan kapasitas kelembagaan lokal, regional maupun nasional, program inovasi ini memberikan kesempatan seluas-luasnya pemerataan pendidikan bagi rakyat dan memperluas keterlibatan lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat untuk memotivasi masyarakat kesadaran dan keterlibatan dalam proses pendidikan.

3.1.6. Keberlanjutan Program

Dapat dikatakan, bahwa gagasan dan implementasi program pembebasan iuran sekolah/pemberian beasiswa di Kabupaten Jembrana sangat ditentukan oleh peran Bupati I. Gede Winasa. Hal ini seperti dinyatakan oleh 86,7% responden dalam penelitian, bahwa Bupati sangat berperan dalam perencanaan dan pelaksanaan program. Keberhasilan program inovasi di Kabupaten Jembrana secara keseluruhan merupakan hasil efisiensi yang dilakukan oleh Bupati beserta aparat dalam semua sektor. Anggaran untuk pembebasan SPP/pemberiaan beasiswa adalah alokasi yang diperoleh dari hasil efisiensi dalam semua sektor. Kunci keberhasilan ini adalah komitmen pimpinan (Bupati) untuk melakukan efisiensi dalam semua hal termasuk dalam pengadaan barang/jasa dan pembangunan infrastruktur. Langkah efisiensi ini dilakukan oleh Bupati antara lain dengan membentuk tim estimasi sendiri (*owner estimate*) yang menilai dan membandingkan harga penawaran pihak penyedia dengan harga sendiri.

Strategi lain yang dilakukan oleh Bupati adalah dengan melihat langsung kondisi fisik, sarana dan prasarana yang akan dibangun. Dengan demikian, akan diperoleh gambaran sesungguhnya tentang biaya yang dibutuhkan. Dalam banyak kasus pembangunan fisik seperti bangunan sekolah, Komite Sekolah diberikan kewenangan untuk menentukan sendiri bangunan yang dibutuhkan, menghitung biaya dan melaksanakan pembangunan gedung. Dengan demikian diperoleh anggaran yang seefisien mungkin dalam banyak pembangunan. Kunci semua hal tersebut, sekali lagi adalah

komitmen Bupati yang sangat tinggi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan bukan semata-mata kesejahteraan sendiri. Disamping itu, dibutuhkan kemampuan untuk memotivasi aparat dan masyarakat bahu-membahu untuk memanfaatkan dana yang tersedia secara efisien dan efektif.

Menjadi tanda tanya adalah bagaimana tingkat keberlangsungan program pembebasan iuran SPP/pemberian beasiswa di Kabupaten Jembrana. Seperti telah dijelaskan, peran Bupati sangat besar dalam perencanaan dan pelaksanaan program ini. Pada sisi lain, program ini belum memiliki landasan hukum yang kuat dalam bentuk Peraturan Daerah. Landasan hukumnya masih berbentuk Keputusan Bupati. Dengan demikian, keberlanjutan program ini akan sangat ditentukan oleh siapa yang akan menjadi Bupati berikutnya, dan apakah orang tersebut memiliki komitmen untuk melanjutkan program ini. Karena pembiayaan program ini merupakan hasil efisiensi secara keseluruhan di semua sektor, maka keberlanjutan program inovasi pendidikan ini juga akan ditentukan oleh komitmen Kepala Daerah untuk melakukan penghematan dan efisiensi di semua sektor.

Dengan jumlah PAD yang hanya 11 Milyar pada tahun 2003 dan anggaran pendidikan yang mencapai 9,2 Milyar pada tahun 2003 dan 16,1 Milyar pada tahun 2004, maka program inovasi ini juga akan sangat dipengaruhi oleh Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus dari Pemerintah Pusat. Keterbatasan PAD juga dapat menjadi kendala bagi pemerintah daerah untuk melanjutkan program pembebasan iuran sekolah dan pemberian beasiswa. Artinya, keberlanjutan program juga akan ditentukan oleh jumlah DAU dan DAK yang diperoleh Kabupaten Jembrana dari Pemerintah Pusat.

3.1.7. Pengalaman dan Kemungkinan Replikasi oleh Daerah Lain

Sejumlah pengalaman dari program inovasi di bidang pendidikan di Kabupaten Jembrana dapat dipelajari dan diaplikasikan oleh daerah lain. Hal pertama terpenting dari program ini adalah *political will and commitment* dari Kepala Daerah untuk melaksanakan program. Dimulai dengan membangun kesamaan visi, misi dan tujuan dengan

aparat birokrasi, kepercayaan dan keterlibatan birokrasi dalam pelaksanaan program sangat menentukan. Artinya kemauan dan komitmen politik dari Bupati saja tidak cukup tanpa dukungan dan motivasi aparat birokrasi untuk melaksanakan program tersebut. Apalagi jika terdapat sejumlah orang dalam internal birokrasi yang kontraproduktif terhadap gagasan dan pelaksanaan program.

Kedua, kemampuan Kepala Daerah beserta aparat untuk melibatkan lembaga dan tokoh adat, pihak-pihak terkait seperti Komite Sekolah, Dewan Pendidikan, dan PGRI dalam penyusunan prioritas juga dalam pelaksanaan program. Dengan keterlibatan semua pihak dalam program, akan meningkatan dukungan politik, motivasi dan penerimaan masyarakat terhadap program. Secara khusus untuk kasus Bali, keberhasilan program juga sangat ditentukan oleh peran lembaga dan tokoh adat. Struktur sosial dan budaya lokal yang sangat akomodatif, merupakan faktor penguat keberhasilan program.

Ketiga, pelajaran yang dapat diambil adalah program efisiensi pembangunan di semua sektor. Barangkali tidak terbayangkan secara finansial, sebuah daerah yang hanya memiliki PAD 2,4 Milyar pada tahun 2001, 5 Milyar pada tahun 2002 dan 11 Milyar pada tahun 2003 dapat membebaskan biaya sekolah bagi siswa sekolah negeri dari SD, SMP dan SMA. Kemungkinan ini hanya dapat terjadi jika dilakukan efisiensi terhadap semua sektor. Dengan strategi efisiensi ini, tidak saja program bidang pendidikan yang dapat dilaksanakan secara efektif, tetapi juga bidang-bidang lain yang menjadi prioritas.

Dan yang terakhir adalah pemilihan prioritas pendidikan itu sendiri. Di banyak daerah, pembangunan pendidikan seringkali terabaikan dan kalah oleh pembangunan fisik lainnya. Dengan kata lain, pendidikan belum menjadi prioritas bagi kebanyakan daerah. Di Kabupaten Jembrana, hal itu menjadi lain. Dengan berpedoman kepada *Human Development Index* (HDI), Kepala Daerah menjadikan program pendidikan sebagai prioritas pembangunan disamping kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat. Keberhasilan program inovasi ini sangat mudah dipahami, karena pendidikan merupakan bidang yang sangat dekat dan dibutuhkan

oleh masyarakat. Pada sisi lain, keberhasilan pendidikan akan menjadi pemicu bagi peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan lokal.

Replikasi program inovasi pendidikan ini oleh daerah lain dengan sendirinya harus memperhatikan empat faktor berpengaruh seperti telah dijelaskan diatas (1) Komitmen Kepala Daerah dan aparat Birokrasi (2) Keterlibatan semua *stakeholder* dalam masyarakat (3) Komitmen untuk efisiensi di semua sektor dan (4) pemilihan prioritas program yang akan dilakukan. Tentu saja hal ini harus disesuaikan dengan kondisi lokal setempat. Tetapi keempat kunci ini pada dasarnya bersifat universal dan dimiliki oleh semua daerah.

3.2. Menuju Jembrana Sehat 2005 melalui Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ)

Seperti telah disampaikan dalam bagian-bagian awal dari buku ini, bahwa visi dari Kabupaten Jembrana adalah "Terwujudnya masyarakat Jembrana yang bahagia dan sejahtera, berkeadilan dan berkebudayaan yang dilandasi iman dan taqwa serta didukung oleh sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berkualitas serta memiliki semangat *makepung* untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan". Untuk mencapai visi tersebut, khususnya dalam mencapai sumber daya manusia yang berkualitas hidup tinggi akan sangat ditentukan oleh terjaminnya kualitas pendidikan, kualitas kesehatan, dan daya beli masyarakat. Berangkat dari pemikiran tersebut, Pemerintah Kabupaten Jembrana di bawah kepemimpinan Bupati I Gede Winasa memprioritaskan kebijakannya pada 3 (tiga) bidang itu melalui serangkaian program pemerintahan yang mengedepankan aspek pelayanan dasar guna membangun kualitas hidup manusia (*human development indexes*) tersebut. Dalam bidang kesehatan, kebijakan yang diambil adalah melalui pelaksanaan Program "Jaminan Kesehatan Jembrana" (JKJ).

Program JKJ mulai dirintis oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana pada tahun 2002 melalui Keputusan Bupati Nomor 572 Tahun 2002 tentang Pembentukan Tim Persiapan Jaminan Kesehatan Jembrana yang ditindak lanjuti dengan Keputusan Bupati Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pengalihan Subsidi Pelayanan Kesehatan dan Pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Jembrana yang menandai dimulainya secara resmi Program JKJ. Kebijakan lainnya yang ditujukan untuk mendukung pelaksanaan Program JKJ dilakukan melalui Keputusan Bupati Nomor 84 Tahun 2003 tentang Penyerahan Obat-obatan yang Dikelola Dinas Kesehatan Kabupaten Jembrana Kepada Badan Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Jembrana, Keputusan Bupati Nomor 127 Tahun 2003 tentang Pembayaran Premi Jaminan Kesehatan Masyarakat Jembrana Kepada Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Jembrana, dan Keputusan Bupati Nomor 559 Tahun 2003 tentang Penetapan pengelola Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Keluarga Miskin (Gakin) Tahun 2003.

Bagian ini berusaha menggambarkan secara detail dan komprehensif mengenai Program JKJ yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana, khususnya dengan menggunakan indikator deskripsi *best practices*.

3.2.1. Situasi Sebelum Program

Sebelum adanya Program JKJ, pada tahun 2001 Pemerintah Kabupaten Jembrana melakukan evaluasi terhadap program kesehatan puskesmas dan rumah sakit terutama dari segi kualitas dan biaya pelayanan kesehatan. Evaluasi ini dilaksanakan dalam menindak lanjuti keluhan masyarakat yang menyatakan bahwa pelayanan kesehatan di Puskesmas dan Rumah Sakit Negara kurang diminati oleh masyarakat karena kualitas pelayanannya yang mengecewakan. Masyarakat menilai bahwa pelayanan swasta lebih meyakinkan, dengan kualitas yang lebih baik, obat yang lebih baik, petugas yang lebih ramah serta gedung pelayanan yang lebih baik dan bersih.

Dari hasil pengamatan yang dilakukan di lapangan, ditemukan bahwa pemanfaatan Rumah Sakit Negara tidak begitu optimal dengan rata-rata BOR dibawah 60 %. Begitu juga yang terjadi di Puskesmas, dimana kunjungan pasien tidak begitu banyak hanya sekitar 30 - 40 orang sehari. Dilain pihak, pemanfaatan APBD untuk subsidi obat Rumah Sakit dan Puskesmas dari tahun ke tahun cukup besar (3,5 Milyar Rupiah setahun) sementara pendapatan dari sektor kesehatan menunjukkan angka subsidi yang selalu lebih besar dari pendapatan. Hal ini dapat dilihat misalnya dari data tahun 2000 dan 2001 dimana pada tahun 2000 jumlah alokasi dana yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana untuk rumah sakit dan puskesmas sebesar Rp 2.788.543.110,- sementara PAD yang disetorkan dari rumah sakit dan puskesmas tersebut hanya sebesar Rp 329.049.055,50 atau 11,8% dari alokasi yang diberikan. Begitu juga pada tahun 2001 dimana jumlah alokasi dana yang dikeluarkan untuk rumah sakit dan puskesmas sebesar Rp 8.058.651.600,- sementara PAD yang disetorkan hanya sebesar Rp 666.244.888,- atau 8,27% dari alokasi yang diberikan. Jadi terlihat bahwa alokasi dana yang diberikan setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan, sementara pendapatan yang dihasilkan cenderung mengalami penurunan setiap tahunnya dilihat dari persentasenya terhadap alokasi dana yang diberikan.

Tabel 31.
Alokasi Dana Rumah Sakit dan Puskesmas di Kabupaten Jembrana tahun 2000 dan 2001

No.	Jenis Pembiayaan	2000	2001
I.	**Rumah Sakit**		
1	Gaji dan Tunjangan lainnya	Rp. 908.617.074,-	Rp. 2.295.339.000,-
2.	Honorarium	Rp. 1.997.600,-	Rp. 58.460.000,-
3	Belanja Barang	Rp. 581.554.853,-	Rp. 1.139.314.350,-
4	Belanja Pemeliharaan	--	Rp. 175.734.500,-
5.	Belanja Perjalanan Dinas	Rp. 2.000.000,-	Rp. 9.000 000,-
6.	Belanja lain-lain	--	Rp. 182.845.750,-
	Jumlah	**Rp. 1.494.169.527,-**	**Rp. 3.860.693.600,-**
II.	**Puskesmas**		
1.	Gaji dan Tunjangan lainnya	Rp. 1.210.776.057,-	Rp. 3.533.158 000,-
2.	Upah/biaya	Rp. 11.250.000,-	--
3.	Belanja Barang	Rp. 69 452.526,-	Rp. 115.000.000,-
4.	Belanja Pemeliharaan	--	Rp. 30.800.000,-
5	Belanja Perjalanan Dinas	Rp. 2.895.000,-	Rp. 4.000.000,-
6.	Belanja lain-lain	--	Rp. 515.000.000,-
	Jumlah	**Rp. 1.294.373.583,-**	**Rp. 4.197.958.000,-**

Sumber: Bagian Keuangan Setda Kab. Jembrana

Berdasarkan hasil pengamatan tersebut, maka pemerintah mengambil langkah untuk mengalihkan subsidi yang semula diberikan untuk biaya obat-obatan RSUD dan Puskesmas menjadi diberikan kepada masyarakat melalui satu lembaga asuransi yang dibangun Pemerintah Kabupaten Jembrana, yaitu Lembaga Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) dengan Keputusan Bupati Nomor 31 Tahun 2003. Subsidi ini diberikan kepada seluruh masyarakat Jembrana dalam bentuk premi untuk biaya rawat jalan tingkat pertama di unit pelayanan kesehatan yang mengikat kontrak kerja dengan Badan Penyelenggara (Bapel) JKJ. Pada saat yang bersamaan Puskesmas dan Rumah Sakit diwajibkan untuk mencari dana sendiri (swadana) untuk memenuhi kebutuhan rutinnya termasuk obat-obatan, hanya obat-obatan untuk program khusus yang dibantu oleh Pemerintah, seperti Program imunisasi, Malaria, TBC, Demam Berdarah, Diare dan kusta serta program Gizi.

Selain dari faktor di atas, munculnya ide untuk mendirikan JKJ bermula dari adanya wacana Indonesia Sehat 2010, disusul dengan Bali Sehat 2005 yang tentunya harus diikuti oleh Jembrana Sehat 2005 dengan segala resiko yang menyertainya. Dilain pihak, dalam rangka mewujudkan wacana tersebut, Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM) yang diluncurkan oleh Pemerintah Pusat hanya sebatas wacana dan tidak pernah terwujudkan. Karenanya dalam menyikapi kondisi tersebut, Bupati I Gede Winasa mengambil langkah/kebijakan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang salah satu indikatornya adalah derajat kesehatan masyarakat dengan mengalihkan subsidi pelayanan kesehatan yang semula diberikan kepada sarana kesehatan negeri menjadi subsidi langsung kepada masyarakat Jembrana dan sarana kesehatan negeri berswadana.

Berdasarkan uraian-uraian di atas dapat ditarik benang merah bahwa Program JKJ dilakukan dalam upaya memberikan kualitas pelayanan kesehatan yang lebih baik kepada masyarakat, menciptakan kompetisi pelayanan kesehatan antara pemberi pelayanan kesehatan (PPK) baik negeri maupun swasta, serta meningkatkan derajat kesehatan masyarakat guna mencapai

Jembrana Sehat 2005. Selain itu, Program JKJ juga dilakukan dalam membantu meringankan beban masyarakat dalam pembiayaan masyarakat.

Kondisi yang demikian dirasakan sejalan dengan pendapat masyarakat dalam FGD, yang menilai bahwa Program JKJ dimulai untuk mengatasi masalah terkait dengan pemberian layanan kesehatan kepada masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari penilaian masyarakat yang cukup tinggi dan menyatakan setuju (41,7%) serta sangat setuju (33,3%) bahwa Program JKJ dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut. Sebanyak 91,6% masyarakat juga menyatakan cukup setuju sampai setuju bahwa sebelum adanya Program JKJ permasalahan rendahnya kualitas pelayanan belum diatasi dengan baik. Responden juga menyatakan setuju (41,7%) dan sangat setuju (33,3%) bahwa Program JKJ sesuai dengan kondisi ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan yang ada di Kabupaten Jembrana. Salah seorang peserta FGD yang berprofesi sebagai dokter bahkan menyatakan bahwa JKJ lahir agar masyarakat Jembrana mendapatkan pelayanan yang adil, merata, dan berkualitas.

Tabel 32.
Persepsi Masyarakat terhadap Situasi sebelum Program JKJ Dilaksanakan (N=12)

Indikator	Penilaian (%)				
	1	2	3	4	5
1. Program untuk mengatasi masalah	0	0	16,7	41,7	33,3
2. Sebelum Program, persoalan tidak teratasi	0	8,3	50	33,3	8,3
3. Program sesuai dengan kondisi ek, sos, bud, lin	0	0	25	41,7	33,3

Sumber: *Data Olahan Peneliti*

Keterangan:
1. Sangat tidak setuju
2. Tidak setuju
3. Cukup setuju
4. Setuju
5. Sangat setuju

Pendapat responden dalam FGD tersebut juga sejalan dengan hasil survey yang dilakukan terhadap 30 responden lainnya yang dipilih dari kelompok-kelompok di masyarakat yang ikut terlibat dalam pelaksanaan JKJ. Sebanyak 50% responden menyatakan bahwa kualitas pelayanan kesehatan meningkat dengan adanya JKJ serta 36,7% lainnya menyatakan sangat meningkat. Sebanyak 96,7% responden juga menyatakan bahwa mereka merasakan adanya perbedaan perhatian Pemerintah Kabupaten terhadap masalah kesehatan dibandingkan masa sebelumnya. Peningkatan kualitas yang dirasakan oleh masyarakat ini dapat dijelaskan dari pendapat yang dikemukakan oleh salah seorang peserta FGD bahwa dengan adanya JKJ menyebabkan adanya standarisasi pelayanan dilihat dari standar penanganan dan pemberian obat terhadap suatu kasus (diagnosa terhadap penyakit) tertentu. Selain itu, dengan adanya JKJ, Puskesmas dapat menyisakan sejumlah dana untuk melakukan upaya jemput bola kepada masyarakat dalam melakukan upaya pencegahan dan rehabilitasi.

3.2.2. Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program

Berdasarkan kriteria *best practices*, suatu inovasi harus didasarkan pada sebuah kemitraan antara aktor-aktor yang terlibat, dan melibatkan setidaknya 2 (dua) pihak/aktor. Terkait dengan hal tersebut, dari hasil penyebaran kuesioner terhadap peserta FGD bidang kesehatan diperoleh informasi bahwa 66,7% responden setuju dan 16,7% sangat setuju bahwa Program JKJ dilaksanakan dengan melibatkan banyak *stakeholder*. Selain itu, 75% responden yang sama menyatakan setuju dan 8,3% sangat setuju bahwa penentuan prioritas Program JKJ ditentukan dengan melibatkan banyak *stakeholder*.

Tabel 33.
Persepsi Tokoh Masyarakat terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program JKJ (N=12)

Indikator	Penyusunan Prioritas Program (%)	Pelaksanaan Program (%)
Tidak Menjawab	8,3	0,0
Sangat tidak setuju	0,0	0,0
Tidak setuju	0,0	8,3
Cukup setuju	8,3	8,3
Setuju	75,0	66,7
Sangat setuju	8,3	16,7

Sumber: *Data Olahan Peneliti*

Pendapat responden di atas memiliki kesesuaian dengan informasi yang kami dapatkan dari hasil FGD yang menunjukkan bahwa Program JKJ lahir sebagai ide dari Bupati setelah melalui sejumlah pembahasan melalui diskusi yang intensif dengan segenap jajaran aparat di bidang kesehatan. Dalam penentuan prioritas program pun seperti dalam membuat standarisasi penanganan dan pemberian obat. Pemerintah Kabupaten turut serta melibatkan asosiasi profesional seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Ikatan Bidan Indonesia (IBI). Sehingga dapat dikatakan bahwa Program JKJ dilaksanakan dengan melibatkan sejumlah *stakeholder*.

Pandangan senada juga dapat dilihat dari hasil survey yang dilakukan kepada masyarakat lainnya, dimana sebanyak 53,3% responden menyatakan ikut dilibatkan dalam proses pembuatan/perencanaan Program JKJ, sementara 43,3% responden menyatakan tidak dilibatkan. Sebanyak 93,3% responden yang sama menyatakan turut berpartisipasi dalam pelaksanaan Program JKJ. Jawaban yang cukup tinggi dari responden yang menyatakan tidak dilibatkan dapat dipahami mengingat jawaban tersebut berasal dari masyarakat umum yang memang terlihat tidak begitu dilibatkan dalam proses penentuan prioritas Program JKJ, tidak seperti masyarakat yang berprofesi sebagai dokter/aparat kesehatan yang memang cukup intensif dilibatkan dalam diskusi-diskusi penentuan prioritas program. Namun demikian, masyarakat merasa bahwa Bupati mendapatkan banyak masukan-masukan dari masyarakat

sebelum mengeluarkan Program JKJ. Hal ini juga sesuai dengan pendapat responden mengenai bentuk partisipasi yang mereka lakukan dalam perencanaan dan pelaksanaan Program JKJ, dimana sebanyak 76,7% responden menyatakan berpartisipasi dengan memberikan informasi, 16,7% dengan terlibat dalam pengambilan/pelaksanaan keputusan, serta 3,3% dengan berdiskusi.

Tabel 34.
Persepsi Masyarakat Umum terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program JKJ (N=30)

Indikator/Jawaban	Dalam Penyusunan Prioritas Program (%)	Dalam Pelaksanaan Program (%)
Ya	53,3	93,3
Tidak	43,3	3,3
Tidak menjawab	3,3	3,3
Total	100	100

Sumber: Data Olahan Peneliti

Dalam pelaksanaannya di lapangan, Program JKJ terdiri atas 3 (tiga) komponen utama, yakni (1) lembaga JKJ, (2) peserta JKJ, dan (3) PPK (pemberi pelayanan kesehatan). JKJ adalah suatu lembaga asuransi kesehatan Pemerintah Kabupaten Jembrana yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 572 Tahun 2002 sebagai UPT yang berada pada Dinas Kesehatan Jembrana. Lembaga ini memberikan jaminan kesehatan kepada masyarakat Jembrana dan menyalurkan subsidi Pemerintah Kabupaten Jembrana di bidang kesehatan. JKJ dipersiapkan untuk menjadi Perusahaan Daerah yang bergerak di bidang Asuransi Kesehatan.

Peserta JKJ adalah seluruh masyarakat Jembrana terutama keluarga miskin (Gakin) dan masyarakat umum yang belum terbiayai oleh sistem pelayanan asuransi kesehatan (Askes untuk PNS, Jamsostek untuk karyawan swasta, dan asuransi swadana lainnya). Melalui subsidi premi yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten, semua masyarakat Jembrana berhak memiliki kartu keanggotaan JKJ yang dapat digunakan untuk biaya berobat rawat jalan di setiap PPK-1 baik milik pemerintah maupun swasta (Dokter/drg/Bidan/Praktek

swasta/poliklinik RS swasta kelas D) tanpa dipungut bayaran. Khusus untuk di Bidan hanya berlaku pelayanan *Ante Natal Care* (Pemeriksaan ibu hamil/sebelum melahirkan). Untuk PPK lanjutan, yaitu PPK-2 dan PPK-3 diikuti oleh masyarakat secara sukarela dengan preminya dibayar oleh masyarakat.

Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) yang mengadakan kontrak dengan lembaga JKJ terdiri antara lain Puskesmas, Pustu Pembina, RS Swasta, Poliklinik Swasta, Praktek Dokter, Praktek Dokter Gigi dan Praktek Bidan. Antara PPK JKJ dengan Lembaga JKJ mempunyai hubungan kontrak dimana kedua belah pihak memiliki hak dan kewajiban. Apabila PPK JKJ tidak memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat sebagaimana tertuang dalam kontrak, maka pihak Lembaga JKJ dapat memberikan sanksi berupa skorsing selama beberapa bulan. Apabila sanksi tetap di langgar, maka pihak Lembaga JKJ dapat melakukan pemutusan hubungan kontrak.

3.2.3. Mobilisasi Sumberdaya dalam Program

Seperti halnya inovasi dalam pembebasan iuran sekolah, Program JKJ merupakan sebuah program yang dibuat dalam upaya meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan kesehatan dan akses yang lebih baik terhadap pelayanan kesehatan dasar. Program ini dapat terlaksana melalui komitmen politik yang tinggi dari Kepala Daerah, dukungan politik dari DPRD, dan ketersediaan sumber daya finansial yang memadai. Seperti halnya dalam pembebasan iuran sekolah, kepemimpinan Bupati I Gede Winasa merupakan faktor yang sangat penting dalam keberhasilan program melalui komitmen yang diberikannya. Komitmen ini ditunjukkan dengan kesadaran yang tinggi dari Bupati mengenai pentingnya usaha untuk mewujudkan kualitas kehidupan masyarakat guna keberhasilan pembangunan daerah. Karenanya, Bupati memberikan prioritas utama dalam pembangunan kepada upaya-upaya yang diarahkan untuk mencapai kualitas kehidupan masyarakat tersebut.

Untuk Program JKJ, komitmen Pemerintah Kabupaten khususnya Bupati dapat dilihat dari dukungan dana yang diberikan dari sejak perintisan hingga berjalannya program. Hal ini dapat dilihat misalnya dari dana yang dialokasikan untuk Program JKJ dari tahun 2002 - 2004 seperti tergambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 35.
Alokasi dan Sumber Pembiayaan Program JKJ tahun 2002 - 2004

No.	Uraian/kegiatan	Jumlah Dana	Sumber Dana
1.	Dana Persiapan Pembentukan JKJ (Tahun 2002)	Rp. 100.000.000,-	APBD Kabupaten
	Jumlah	**Rp. 100.000.000,-**	
2.	Tahun 2003		
	- Subsidi Premi JKJ Tahun 2003	Rp. 3.000.000.000,-	APBD Kabupaten
	- Biaya pembuatan kartu JKJ	Rp. 31.400.000,-	APBD Kabupaten
	- Dana Bantuan Keluarga Miskin	Rp. 125.000.000,-	APBD Provinsi Bali
		Rp. 519.054.391,-	APBN
	- Subsidi Askes PNS	Rp. 54.209.690,-	Askes
	Jumlah	**Rp. 3.729.664.081,-**	
3.	Tahun 2004		
	- Subsidi Premi JKJ Tahun 2004 (sd. Juni)	Rp. 1.500.000.000,-	APBD Kabupaten
	- Dana Bantuan Keluarga Miskin	Rp. 125.000.000,-	APBD Provinsi Bali
	- Subsidi Askes PNS	Rp. 125.527.500,-	Askes
	Jumlah	**Rp. 1.750.527.500,-**	
	Total Alokasi Dana 2002 - 2004	**Rp. 5.580.191.581,-**	

Sumber: Bapel JKJ Kabupaten Jembrana

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa Pemerintah Kabupaten Jembrana dalam hal ini Bupati memiliki komitmen yang tinggi dalam mengalokasikan dana guna keberlangsungan Program JKJ, dimana dari total alokasi dana selama 2002 - 2004, 82,99% diantaranya merupakan dana yang berasal dari APBD Kabupaten Jembrana sendiri. Kondisi ini juga disetujui oleh peserta FGD dalam menanggapi pernyataan bahwa Program JKJ mendapatkan dukungan dana, SDM, serta dukungan teknis yang memadai dimana sebanyak 58,3 % responden menyatakan setuju, 25% cukup setuju, dan 8,3% sangat setuju.

Peranan Bupati dalam keberhasilan penyusunan dan pengawasan pelaksanaan program JKJ juga diakui peserta FGD

maupun oleh masyarakat umum dalam survey. Sebanyak 58,3% peserta FGD menyatakan setuju dan 25% sangat setuju bahwa Bupati berperan penting dalam penetapan dan penyusunan prioritas program JKJ. Hal yang sama juga terjadi dalam pelaksanaan program dimana 66,7% responden FGD menjawab setuju dan 16,7% responden menjawab sangat setuju mengenai dominasi Bupati dalam pelaksanaan program.

Tabel 36.
Persepsi Tokoh Masyarakat terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program JKJ
(N=12)

Indikator	Penyusunan Prioritas Program (%)	Pelaksanaan Program (%)
Sangat tidak setuju	0,0	0,0
Tidak setuju	0,0	8,3
Cukup setuju	16,7	8,3
Setuju	58,3	66,7
Sangat setuju	25,0	16,7

Sumber: Data Olahan Peneliti

Dominasi Bupati dalam perencanaan dan pelaksanaan program JKJ juga dinyatakan oleh masyarakat umum dalam survey yang dilakukan. Sebanyak 86,7% responden menyatakan Bupati sangat berperan perumusan program. Hanya 6,7% dan 3,3,% responden yang menyatakan bahwa Bupati berperan dan cukup berperan dalam perumusan program tersebut. Hal ini juga equivalen dengan jawaban masyarakat umum yang menyatakan bahwa keberlangsungan program ini akan tergantung (23,3%) dan sangat tergantung (60%) dengan figur Bupati.

Tabel 37.
Persepsi Masyarakat Umum terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan/Pelaksanaan Inovasi JKJ (N=30)

Indikator/Jawaban	Dalam Penyusunan Prioritas Program (%)	Figur Bupati terhadap Keberlangsungan Program (%)
Sangat tidak berperan	0,0	0,0
Tidak berperan	0,0	10,0
Cukup berperan	3,3	3,3
Berperan	6,7	23,3
Sangat Berperan	86,7	60,0
Tidak menjawab	3,3	3,3
Total	100	100

Sumber: Data Olahan Peneliti

Seperti halnya dalam pembebasan iuran sekolah, dominasi Bupati dalam penetapan prioritas dan pelaksanaan program tentu saja tidak serta merta menunjukkan bahwa program yang dilaksanakan tidak sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Justru sebaliknya, peran Bupati yang besar dalam penetapan dan penyusunan program pembebasan JKJ sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Hal ini dapat dilihat dari pandangan peserta FGD yang menyatakan sangat setuju (50%) dan setuju (41,7%) bahwa Program JKJ sangat membantu Pemerintah Kabupaten dalam melaksanakan tugas dan pelayanan masyarakat. Seorang peserta JKJ menyatakan bahwa keberadaan JKJ sangat membantu masyarakat dalam memperoleh layanan kesehatan yang relatif dekat dengan tempat tinggalnya sehingga mengurangi beban biaya transportasi yang harus dikeluarkannya selain tentu saja biaya untuk pengobatan itu sendiri.

Selain komitmen Bupati, dukungan aparat birokrasi, dalam hal ini Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Jembarana merupakan salah satu kunci keberhasilan dalam pelaksanaan program JKJ. Hal ini terkait dengan pelaksanaan program di lapangan yang dikoordinasikan oleh Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial melalui Badan Pelaksana JKJ yang merupakan UPT di bawah Dinas. Hasil kajian di lapangan menunjukkan komitmen yang tinggi dari aparat Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial dalam pelaksanaan program JKJ melalui mekanisme dan aturan pelaksanaan berupa

petunjuk pelasanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang telah dibuatnya.

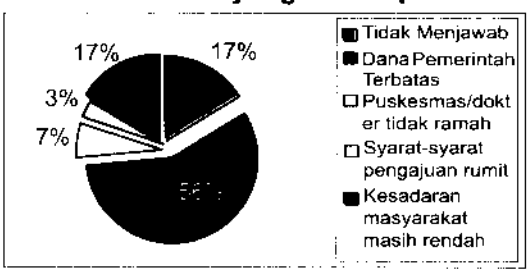
Sementara itu, dukungan politik dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Jembrana terhadap program JKJ dapat dilihat dari pandangan peserta FGD. Sebanyak 16,7% sangat setuju dan 83,3% responden menyatakan setuju bahwa DPRD mendukung kebijakan pemerintah untuk melaksanakan program JKJ. Hal ini dapat dilihat dari persetujuan anggota Dewan terhadap anggaran yang dialokasikan dalam APBD untuk membiayai pelaksanaan program JKJ. Seperti halnya program pembebasan iuran sekolah, proses Pembuatan Perda JKJ masih dalam tahap pembahasan. Dukungan politik dari DPRD juga dapat dijelaskan dari mayoritas keanggotaan Dewan yang berasal dari partai yang sama dengan Bupati, selain karena sambutan dan dukungan yang besar dari masyarakat terhadap Program JKJ yang dikeluarkan oleh Bupati.

3.2.4. Proses dan Masalah yang Dihadapi

Sebagai sebuah program yang belum pernah dilakukan sebelumnya dan lahir dari sebuah pemikiran yang inovatif dan kreatif, tentu saja terdapat sejumlah masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan Program JKJ. Hal ini misalnya dapat dilihat dari hasil survey yang dilakukan baik terhadap masyarakat umum maupun peserta FGD.

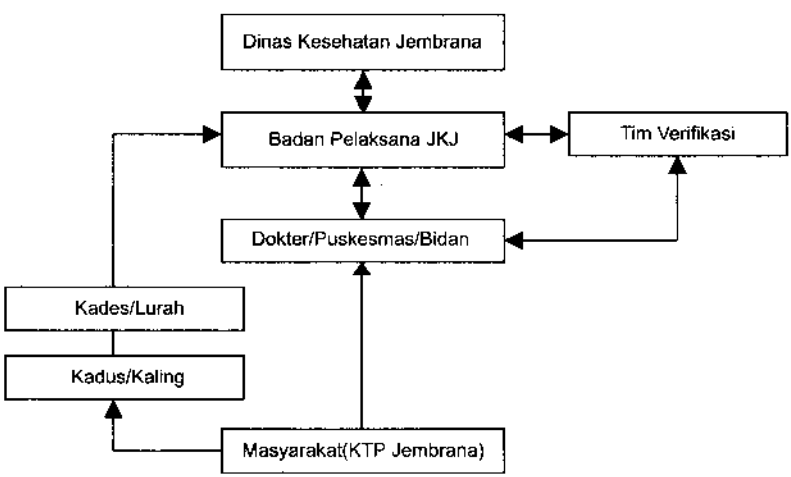
Hasil survey terhadap peserta FGD menunjukkan bahwa 58,3% setuju, 16,7% cukup setuju, dan 8,3% sangat setuju bahwa banyak masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan program. Masalah yang dihadapi tersebut dapat dilihat dari pendapat masyarakat umum dalam survey seperti terlihat dalam diagram berikut.

Diagram 3. Persoalan yang Dihadapi dalam JKJ



Berdasarkan data dalam diagram di atas, dapat dilihat bahwa masalah utama yang dihadapi dalam pelaksanaan Program JKJ menurut pendapat masyarakat adalah terkait dengan terbatasnya dana yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana. Hal ini didasarkan atas kenyataan bahwa PAD Jembrana masih sangat kecil, yaitu sebesar 2,5 milyar di tahun 2000; 5,5 milyar di tahun 2001; 11,5 milyar di tahun 2001 dan 11,05 milyar di tahun 2002. Kecilnya PAD tersebut membuat masyarakat merasa khawatir Program JKJ akan mendapatkan masalah dalam pelaksanaannya. Keberadaan dan keberhasilan JKJ saat ini lebih banyak dikarenakan figur dan komitmen Bupati yang mau mengalokasikan sejumlah dana untuk pelaksanaan Program JKJ, sementara payung hukumnya belum berbentuk Peraturan Daerah. Karenanya, masyarakat khawatir apabila terjadi pergantian Bupati, Bupati yang baru belum tentu memiliki komitmen yang sama untuk mengalokasikan dana guna keberlangsungan program JKJ. Permasalahan keterbatasan dana ini juga dipikirkan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana yang berupaya untuk menggalang dana abadi bagi keberlanjutan program JKJ selain berupaya pula untuk menyadarkan masyarakat tentang perlunya premi bagi kesehatan mereka.

Gambar 3. Alur Program Inovasi JKJ



Masalah lain yang dihadapi adalah terkait dengan kesadaran masyarakat yang masih rendah dimana sebanyak 16,7% responden menyatakan hal tersebut. Kondisi ini dapat dijelaskan dengan melihat tingkat kepesertaan masyarakat dalam JKJ dimana dari data menunjukkan bahwa sampai tahun 2003, jumlah peserta JKJ adalah 53,77% dari total jumlah penduduk Jembrana. Padahal, program JKJ adalah program subsidi kesehatan yang diperuntukkan bagi seluruh masyarakat Jembrana tanpa terkecuali. Tingkat kepesertaan yang relatif rendah ini dikarenakan oleh sejumlah sebab, diantaranya kemungkinan masih adanya masyarakat yang menganggap bahwa JKJ tidak akan memberi pelayanan yang memuaskan seperti halnya Askes; kemudian budaya malu yang ada di masyarakat untuk menggunakan kartu JKJ baik mereka yang memang memiliki kemampuan secara ekonomi maupun masyarakat yang sebenarnya miskin; serta akibat hambatan syarat yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten agar masyarakat dapat mengakses JKJ. Hal terakhir terkait dengan kepemilikan KTP di masyarakat yang merupakan syarat utama bagi masyarakat untuk mendapatkan Kartu JKJ, selain ketiadaan biaya masyarakat untuk mengurus pembuatan Kartu JKJ yang membutuhkan keberadaan pas photo.

Masalah lain yang dihadapi juga di lapangan adalah permasalahan yang terkait dengan penggunaan Kartu JKJ oleh mereka yang tidak berhak; *moral hazard* yang buruk dari PPK; serta dalam hal klaim yang dapat dilakukan oleh PPK. Masalah penggunaan Kartu JKJ oleh mereka yang tidak berhak terkait dengan adanya toleransi Pemerintah Kabupaten terhadap sejumlah persyaratan yang seharusnya dipenuhi oleh masyarakat untuk mendapatkan Kartu JKJ. Hal ini biasanya menyangkut permasalahan pas photo yang harus ditempelkan di Kartu JKJ, dimana masih terdapat masyarakat yang belum melaksanakannya dan menyalahgunakan kartunya untuk digunakan oleh orang lain yang tidak berhak.

Permasalahan *moral hazard* oleh PPK terkait dengan *mark up* yang dilakukan oleh segelintir oknum dokter dan bidan terhadap kunjungan pasien dan jumlah obat yang diberikan. Terhadap hal ini,

Pemerintah Kabupaten Jembrana telah mengenakan sanksi yang keras terhadap oknum-oknum dokter/bidan tersebut. Pemerintah Kabupaten juga membuat mekanisme pengawasan berlapis untuk menanggulangi permasalahan tersebut, diantaranya dengan melakukan pengecekan acak terhadap pembukuan PPK, mencari informasi secara acak kepada masyarakat yang baru menggunakan jasa PPK dengan JKJ, serta dengan memberikan himbauan kepada masyarakat untuk mengecek apakah jumlah obat yang diterimanya sudah sesuai dengan yang seharusnya.

Permasalahan terkait dengan klaim adalah adanya keluhan dari dokter mengenai sejumlah tindakan dan pengobatan yang tidak bisa di klaim oleh JKJ, padahal dalam kasus tertentu kondisi tersebut tidak bisa dihindari, seperti misalnya dalam melakukan bedah minor terhadap pasien gawat darurat akibat kecelakaan. Masalah lainnya adalah menyangkut prosedur klaim yang harus ditempuh oleh PPK, yang biasanya bisa memakan waktu selama 2 (dua) minggu. Hal ini lebih banyak disebabkan masih manualnya pengadministrasian yang dilakukan oleh Bapel JKJ selain dikarenakan banyaknya jumlah klaim yang harus dilakukan oleh PPK.

3.2.5. Hasil yang Dicapai melalui JKJ

Selama dilaksanakannya Program JKJ, sejumlah hasil telah berhasil dicapai apabila dilihat dari manfaat dan dampak yang dihasilkannya. Dari hasil survey terhadap masyarakat didapatkan jawaban bahwa program JKJ sangat bermanfaat (63,3%), dan bermanfaat (30%). Manfaat yang diperoleh dengan adanya JKJ bagi masyarakat dapat juga dilihat dari jawaban responden yang sama terhadap pertanyaan mengenai dampak yang dirasakan dengan adanya Program JKJ, dimana 46,7% responden menyatakan bahwa JKJ mengurangi beban biaya mereka untuk berobat; 33,3% menyatakan bahwa JKJ memberikan pemerataan dalam pelayanan kesehatan; 10% menyatakan bahwa JKJ menyebabkan mereka dapat berobat ke dokter apabila sakit; serta 6,6% menyatakan bahwa JKJ menyebabkan peningkatan kesadaran masyarakat akan pentingnya kesehatan.

Jawaban senada juga diperoleh ketika responden ditanyakan mengenai perbedaan mendasar yang mereka rasakan setelah adanya JKJ, dimana 40% menyatakan bahwa masyarakat semakin antusias ke dokter, 36,7% menyatakan bahwa kesehatan menjadi semakin terjangkau dan 20% menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat kesehatan yang ada di masyarakat. Hal ini juga dapat dilihat dari pendapat masyarakat yang menyatakan setuju (50%) dan sangat setuju (43,3%) bahwa JKJ telah menimbulkan pemerataan kesehatan bagi semua warga masyarakat.

Diagram 4. Dampak Adanya JKJ

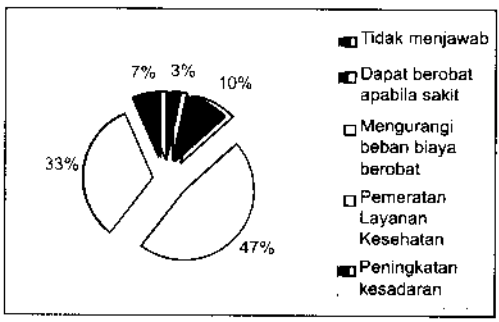
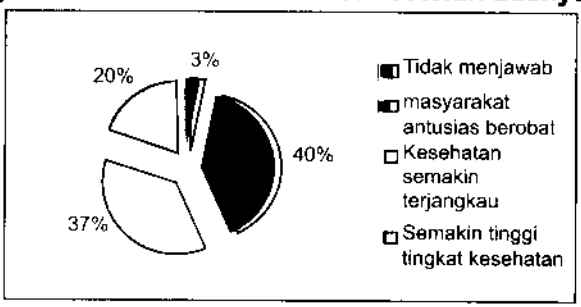


Diagram 5. Perbedaan Mendasar setelah adanya JKJ



Hasil lain dari pelaksanaan Program JKJ adalah adanya peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang dapat dilihat dari:

- Menurunnya *bed occupation ratio* (BOR) RSU Negara dari 58% pada tahun 2003 menjadi 42,8% pada awal tahun 2004. Hal ini dapat disebabkan karena telah tertanganinya sejak dini penyakit

- yang dialami masyarakat oleh PPK-1 sehingga tidak memerlukan perawatan di rumah sakit.
- Menurunnya angka kesakitan kasar dari 15,15% pada tahun 2001 menjadi 14,16% pada tahun 2003
- Peningkatan produktivitas masyarakat dengan menurunnya jumlah KK miskin dari sejumlah 12.206 KK di tahun 2000 menjadi 7.124 KK di tahun 2003.
- Menurunnya angka kematian bayi dari 15,25 pada tahun 2002 menjadi 8,39 per seribu kelahiran pada tahun 2003
- Menurunnya angka kematian balita dari 7,95% pada tahun 2002 menjadi 7,60% pada tahun 2003.

Diagram 6. Indikator Kesehatan Kabupaten Jembrana

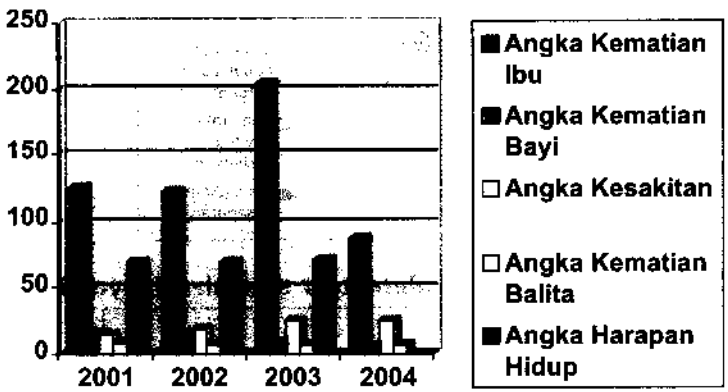
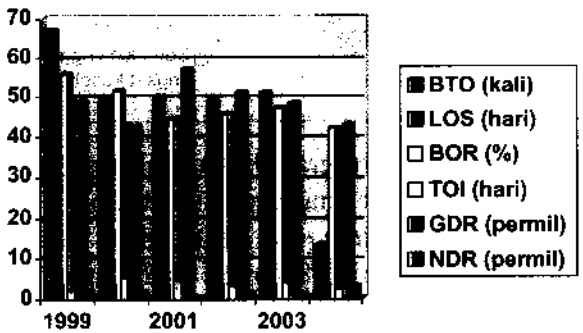


Diagram 7. Indikator Pelayanan Rawat Inap RSU Negara



3.2.6. Keberlanjutan Program

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa keberhasilan program inovasi di Kabupaten Jembrana secara keseluruhan merupakan hasil efisiensi yang dilakukan oleh Bupati beserta aparat dalam semua sektor. Anggaran yang digunakan untuk program JKJ dan program-program lainnya adalah alokasi yang diperoleh dari hasil efisiensi dalam semua sektor. Jadi, kunci keberhasilan ini adalah komitmen pimpinan (Bupati) untuk melakukan efisiensi dalam semua hal selain komitmen Bupati yang sangat tinggi untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, serta kemampuan Bupati untuk memotivasi aparat dan masyarakat bahu-membahu untuk memanfaatkan dana yang tersedia secara efiesien dan efektif. Kondisi ini merupakan intisari dari *grand strategy* yang dimiliki oleh Bupati yang menginginkan sebuah pemerintahan yang memiliki sifat *enterpreneur* dan diwujudkan melalui efisiensi kegiatan yang hasilnya digunakan untuk meningkatkan pelayanan dalam hal peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Mengingat dominannya pengaruh Bupati dalam pelaksanaan program JKJ dan program inovasi lainnya, maka muncul pula keraguan akan berkelanjutannya program JKJ. Hal ini dapat dilihat dari pendapat responden yang 56,7% diantaranya menyatakan keraguan bahwa Program JKJ ini akan berlanjut/berkesinambungan. Hanya 36,7% responden yakin bahwa program JKJ ini akan berkelanjutan. Keraguan responden terhadap keberlanjutan program tersebut, umumnya disebabkan oleh 2 (dua) hal utama, yakni keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten serta figur dari Bupati Jembrana mendatang.

Mengingat jumlah PAD yang hanya 11 Milyar pada tahun 2003, maka keberlanjutan program JKJ ini juga akan sangat dipengaruhi oleh alokasi dana yang berasal dari Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus dari Pemerintah Pusat. Artinya, keberlanjutan program juga akan ditentukan oleh jumlah DAU dan DAK yang diperoleh Kabupaten Jembrana dari Pemerintah Pusat. Alternatif lainnya adalah apabila Pemerintah Kabupaten Jembrana

dapat menggalang dana abadi serta menyadarkan masyarakat akan pentingnya premi dalam menjaga kesehatan mereka.

Terkait dengan figur dan pengaruh Bupati yang sangat besar dalam perencanaan dan pelaksanaan program ini, maka masyarakat khawatir apabila nanti terjadi pergantian kepemimpinan maka Bupati yang baru tidak memiliki komitmen yang besar terhadap Program JKJ. Terlebih lagi, program ini belum memiliki landasan hukum yang kuat dalam bentuk Peraturan Daerah. Landasan hukumnya masih berbentuk Keputusan Bupati. Dengan demikian, keberlanjutan program ini akan sangat ditentukan oleh siapa yang akan menjadi bupati berikutnya, dan apakah orang tersebut memiliki komitmen untuk melanjutkan program ini. Karena pembiayaan program ini merupakan hasil efisiensi secara keseluruhan di semua sektor, maka keberlanjutan program inovasi pendidikan ini juga akan ditentukan oleh komitmen Kepala Daerah untuk melakukan penghematan dan efisiensi di semua sektor.

3.2.7. Pengalaman dan Kemungkinan Replikasi bagi Daerah Lain

Terdapat sejumlah pengalaman dari inovasi program di bidang kesehatan (JKJ) di Kabupaten Jembrana yang dapat dipelajari dan diaplikasikan oleh daerah lain. Hal pertama terpenting dari program ini adalah *political will and commitment* dari Kepala Daerah untuk melaksanakan program. Dimulai dengan membangun kesamaan visi, misi dan tujuan dengan aparat birokrasi, kepercayaan dan keterlibatan birokrasi dalam pelaksanaan program sangat menentukan. Artinya kemauan dan komitmen politik dari Bupati saja tidak cukup tanpa dukungan dan motivasi aparat birokrasi untuk melaksanakan program tersebut. Apalagi jika terdapat sejumlah orang dalam internal birokrasi yang kontraproduktif terhadap gagasan dan pelaksanaan program.

Kedua, kemampuan Kepala Daerah beserta aparat untuk melibatkan lembaga dan tokoh adat, pihak-pihak terkait bidang kesehatan dalam penyusunan prioritas juga dalam pelaksanaan program. Dengan keterlibatan semua pihak dalam program, akan

meningkatkan dukungan politik, motivasi dan penerimaan masyarakat terhadap program.

Ketiga, pelajaran yang dapat diambil adalah program efisiensi pembangunan di semua sektor. Dengan strategi efisiensi ini, dapat diwujudkan efektivitas pelaksanaan bidang-bidang lain yang menjadi prioritas.

Dan yang terakhir adalah pemilihan prioritas itu sendiri. Dimana Kabupaten Jembrana dengan berpedoman kepada *Human Development Index* (HDI) menjadikan program pendidikan, kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat sebagai prioritas Keberhasilan program inovasi ini sangat mudah dipahami, karena program-program tersebut merupakan bidang yang sangat dekat dan dibutuhkan oleh masyarakat. Pada sisi lain, keberhasilan dari program-program tersebut akan menjadi pemicu bagi peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan lokal.

Replikasi program inovasi pendidikan ini oleh daerah lain dengan sendirinya harus memperhatikan empat faktor berpengaruh seperti telah dijelaskan diatas (1) Komitmen Kepala Daerah dan aparat Birokrasi (2) Keterlibatan semua *stakeholder* dalam masyarakat (3) Komitmen untuk efisiensi di semua sektor dan (4) pemilihan prioritas program yang akan dilakukan. Tentu saja hal ini harus disesuaikan dengan kondisi lokal setempat. Tetapi keempat kunci ini pada dasarnya bersifat universal dan dimiliki oleh semua daerah.

3.3. Jembrana Meningkatkan Daya Beli Masyarakat

Sebagai suatu program yang terintegrasi, peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan memiliki kaitan erat dengan peningkatan daya beli masyarakat. Masyarakat yang memiliki kesempatan belajar yang tinggi dapat lebih mudah melakukan *self empowerment* dalam bidang ekonomi. Dan sebaliknya, masyarakat yang secara ekonomi kuat akan memiliki kesempatan yang lebih besar untuk menikmati pendidikan yang lebih baik. Hal yang sama juga terjadi antara kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat. Karena itulah,

salah satu prioritas pembangunan di Kabupaten Jembrana adalah peningkatan daya beli masyarakat. Program ini meliputi serangkaian sub-program yang antara lain program dana bergulir dan dana talangan pembelian gabah dan cengkeh. Melalui kedua program ini diharapkan daya beli masyarakat akan semakin meningkat. Hasil penelitian di lapangan menggambarkan pelaksanaan program melalui kriteria *best practices*.

3.3.1. Situasi sebelum Program

Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat harus didukung dengan peningkatan daya beli dan pendapatan masyarakat. Langkah-langkah meningkatkan daya beli masyarakat di Kabupaten Jembrana di latar belakangi oleh beberapa masalah:

(1) Lemahnya kemampuan kewirausahaan dan manajemen masyarakat. Ketiga hal ini saling terkait. Dalam hal kemampuan kewirausahaan disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan kemampuan teknis masyarakat untuk memberdayakan diri secara ekonomi seperti pengetahuan bercocok tanam, pengetahuan mengembangkan usaha, kemampuan teknis budidaya yang masih kurang, bantuan sarana dan prasarana sederhana yang selama ini tidak dipergunakan. Kondisi ini didukung oleh kelompok masyarakat yang belum solid sehingga belum dapat dikembangkan kerjasama antar kelompok masyarakat yang berorientasi wirausaha dan dikembangkan koperasi masyarakat yang kuat.

(2) Secara finansial permasalahan peningkatan kemampuan daya beli masyarakat, khususnya petani dan nelayan, disebabkan oleh ketergantungan masyarakat pada tengkulak (pengepul). Keterbatasan dan kesulitan masyarakat untuk memperoleh dana dengan bunga nol dari pemerintah menyebabkan tidak berkembangnya kemampuan masyarakat.

(3) Dari sisi pemasaran, pemberdayaan ekonomi masyarakat terbentur oleh masih terbatasnya jaringan pemasaran. Bahkan dalam beberapa produk komoditas pemasaran hasil produk

pertanian masyarakat masih sangat tergantung dengan tengkulak (pengepul). Harga-harga produksi jatuh pada saat panen raya karena kelebihan produksi. Masyarakat tidak memiliki pilihan kecuali menjual hasil panen/produksi kepada tengkulak dengan harga rendah.

(4) Kebijakan lokal juga belum dapat memberdayakan masyarakat. Dana-dana pinjaman dan bergulir yang diberikan kepada masyarakat tidak dapat dikembalikan. Bentuk kebijakan fasilitasi dana bergulir belum secara optimal melibatkan organisasi dan lembaga lokal seperti lembaga adat. Program dana bergulir belum secara optimal didampingi dengan bimbingan untuk mengembangkan usaha.

(5) Dalam bidang pertanian khusunya, permasalahan yang ada antara lain terjadinya keterpurukan harga padi/gabah pada periode panen puncak sampai 30% di bawah harga dasar, tidak terbelinya seluruh produksi gabah petani oleh anggota Perusahaan Penggilingan Padi maupun KUD karena keterbatasan modal dan fasilitas lantai jemur yang dimiliki, masuknya beras impor untuk jatah beras RASKIN sehingga menambah keterpurukan harga gabah, dan adanya alih fungsi lahan sawah yang cenderung semakin meningkat.

3.3.2. Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program

Seperti halnya di bidang pendidikan, penyusunan prioritas program inovasi di bidang ekonomi juga ditentukan oleh peran Bupati. Prakarsa Bupati selalu dikomunikasikan dengan baik kepada aparat birokrasi, dalam hal ini Dinas terkait yaitu dinas Pertanian, Kehutanan dan Kelautan dan dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi. Kedua Dinas ini merupakan dinas terkait yang merencanakan dan mengimplementasikan gagasan Bupati dan potensi ekonomi yang dimiliki masyarakat. Untuk mengoptimalkan perencanaan dan pelaksanaan program, Dinas terkait melakukan kontak dan komunikasi dengan desa adat (kepala desa, klian) dan ketua-ketua kelompok masyarakat yang ada tentang potensi dan

kebutuhan yang dimiliki oleh masyarakat. Keterlibatan desa adat dan ketua-ketua kelompok masyarakat dalam penyusunan prioritas program lebih banyak dilakukan dalam bentuk pemberian informasi. Sedangkan perencanaan program ditentukan oleh Dinas terkait.

Keterlibatan masyarakat yang lebih besar dapat dilihat dalam pelaksanaan program. Hal ini dapat terjadi, karena masyarakat secara langsung sebagai penerima manfaat dari program peningkatan daya beli masyarakat melalui dana bergulir. Setiap kelompok masyarakat menyusun dan mengidentifikasi kebutuhan dalam sebuah proposal dan mengajukannya kepada tim pengkaji. Kepala Desa Adat dan ketua-ketua kelompok masyarakat melakukan pembinaan dan bantuan teknis kepada masyarakat dalam penyusunan proposal pengajuan dana bergulir.

Tabel 38.
Persepsi Masyarakat terhadap Keterlibatan dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program Dana Bergulir (N=30)

No.	Indikator	Proses Perencanaan (%)	Pelaksanaan (%)
1.	Ya	43,3	83,3
2.	Tidak	56,7	16,7

Sumber: *Data Olahan Peneliti*

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa 43,3% responden menyatakan terlibat dalam proses penyusunan prioritas dan 83,3% terlibat dalam pelaksanaan program. Sedangkan 56,7 % responden menyatakan tidak terlibat dalam proses penyusunan prioritas dan 16,7% tidak terlibat dalam pelaksanaan. Baik dalam proses perencanaan maupun dalam pelaksanaan program, bentuk keterlibatan masyarakat yang paling sering dilakukan adalah pemberian informasi sebanyak 53,3%. Sedangkan dalam bentuk berdiskusi sebanyak 27,7% dan dalam pengambilan keputusan 13,3%. Dengan melihat angka statistik tersebut, dapat dikatakan bahwa secara umum masyarakat terlibat baik dalam proses penyusunan prioritas maupun dalam proses pelaksanaan program. Hanya saja perlu menjadi catatan bahwa peran Bupati dalam

penentuan dan penyusunan prioritas program menurut mayoritas responden masih sangat besar (43,3%). Persepsi masyarakat tentang ketergantungan program dari figur Bupati juga disetujui oleh sebagian besar responden (83,3%).

Tabel 39.
Persepsi Masyarakat terhadap Peran Bupati dalam Penyusunan dan Keberlanjutan Program Dana Bergulir (N=30)

No.	Indikator	Peran Bupati dalam Penyusunan	Figur Bupati dalam keberlanjutan
1.	Sangat tidak setuju	0,0	0,0
2.	Tidak setuju	0,0	6,7
3.	Cukup Setuju	3,3	6,7
4.	Setuju	16,7	33,3
5.	Sangat setuju	73,3	50,0
6.	Tidak menjawab	6,7	3,3

Sumber: *Data Olahan Penulis*

3.3.3. Mobilisasi Sumber Daya dalam Program

Program dana bergulir sejatinya sudah dilakukan sejak pemerintahan orde baru, khususnya dalam bidang pertanian. Hanya saja program tersebut tidak memiliki mekanisme monitoring dan evaluasi yang cukup baik, sehingga pengukuran keberhasilan program, termasuk bergulirnya dana untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat belum optimal tercapai. Sampai saat ini, disamping dana bergulir yang disediakan oleh pemerintah daerah terdapat pula dana-dana bergulir lain yang diberikan oleh yayasan-yayasan, bank-bank perkreditan rakyat dan nasional lainnya. Sehingga dana bergulir dari pemerintah daerah bukanlah satu-satunya sumber pendanaan bagi peningkatan kegiatan ekonomi kelompokkelompok masyarakat di Kabupaten Jembrana.

Program dana bergulir Pemda Kabupaten Jembrana telah dilakukan sejak tahun 2001 dibiayai oleh dana APBD senilai 5 Milyar rupiah pertahun, sehingga sampai tahun 2004 dana bergulir tersebut

telah mencapai 20 rupiah Milyar. Dana tersebut dititipkan pada Bank Pembangunan Daerah (BPD) Cabang Negara dengan rekening tersendiri. Pemberian dan pengembalian dana bergulir dilakukan melalui rekening bank tersebut. Dana ini terus terakumulasi dengan pengembalian dana bergulir sebelumnya sebesar 30% dari keuntungan yang diperoleh dari usaha kelompok masyarakat bersangkutan.

Program dana bergulir ini juga melibatkan mobilisasi sumber daya manusia dan organisasi lokal seperti subak, subak abian, dusun/banjar, KUD, Lembaga Perkreditan Desa, Lembaga Keuangan Mikro. Kelompok-kelompok organisasi non-pemerintah ini bersama-sama dengan organisasi formal pemerintah Kelurahan dan Kecamatan melakukan penumbuhan kelompok, pembinaan, pengkajian dan pengajuan permohonan proposal kepada Pemerintah Daerah. Bahkan untuk menciptakan soliditas dan tanggung jawab kelompok masyarakat untuk mengembalikan dana bergulir yang diterima, ukuran keberhasilan atau kinerja ditentukan per wilayah Dusun. Jika dalam satu wilayah Dusun/Banjar terdapat kelompok masyarakat penerima dana bergulir yang tidak memenuhi kewajiban atau sudah jatuh tempo tidak melunasi, maka wilayah Dusun/Banjar atau lingkungan tersebut tidak bisa diusulkan untuk Pokmas lainnya. Sanksi ini yang menyebabkan tanggung jawab sosial sebuah kelompok masyarakat terhadap masyarakat lainnya termasuk semua jenis bantuan baik yang bersumber dari pembangunan maupun rutin. Bahkan hal ini terjadi pada wilayah Desa/Kelurahan, dimana pada wilayah Dusun/Banjar atau Lingkungan terdapat Pokmas yang tidak memenuhi kewajiban pada saat sudah jatuh tempo, maka di wilayah Desa/Kelurahan yang bersangkutan tidak dapat direalisasikan dana bergulir atau perguliran termasuk program lainnya.

Keterlibatan organisasi-organisasi lokal/adat dalam pelaksanaan program dana bergulir ini memiliki peran besar terhadap tingkat pengembalian dana dan penyetoran 30% keuntungan. Tindakan yang diambil pemerintah daerah untuk melibatkan organisasi lokal/adat dalam program dana bergulir merupakan suatu inovasi yang mempertimbangkan secara mendalam kondisi sosial

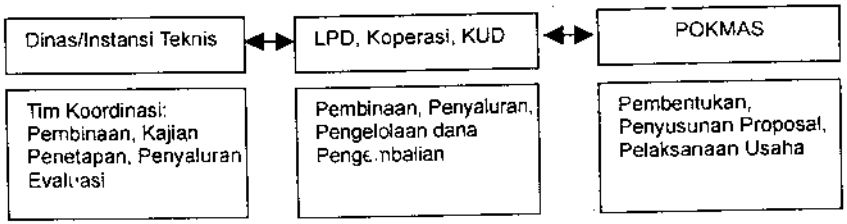
budaya masyarakat Jembrana yang taat pada ikatan dan sanksi-sanksi sosial. Dengan melibatkan seluruh komponan masyarakat, program dana bergulir sangat membantu pemerintah daerah pelaksanaan tugas dan pelayanan masyarakat. Mobilisasi sumber daya dengan kelompok masyarakat (POKMAS) dengan melibatkan organisasi lokal/adat dan organisasi pemerintah merupakan instrumen yang efektif.

3.3.4. Proses dan Masalah yang Dihadapi

Program dana bergulir Kabupaten Jembrana dilakukan melalui pendekatan Kelompok Masyarakat (POKMAS) yang bersifat ekonomis produktif seperti kelompok petani, nelayan, pengrajin, peternak, pengebun, pembuat bata merah, tukang ojek dan wira usaha lainnya baik yang dikelola secara langsung oleh anggota Pokmas maupun dikelola secara berkelompok. Bantuan dana bergulir merupakan pinjaman lunak yang bersifat ekonomis produktif dari sumber dana Pembangunan yang disalurkan melakui proyek dan dana rutin yang disalurkan melalui bantuan bupati kepada kelompok-kelompok tersebut. Pinjaman/dana bergulir tersebut merupakan modal kerja/usaha dengan jangka waktu pengembalian maksimal 4 tahun dengan tenggang waktu pengembalian secara bulanan, triwulanan, semesteran, tahunan atau sekaligus sesuai dengan siklus usaha. Besar pinjaman disesuaikan dengan kebutuhan riil yang akan dibiayai atas dasar penilaian tim Pengkajian. Disamping diwajibkan untuk mengembalikan pokok pinjaman, Pokmas juga harus memberikan 30% keuntungan bersih yang diperoleh. Meskipun demikian ada beberapa kondisi yang memungkinkan pinjaman tersebut tidak dikembalikan karena kegagalan, kerugian, kematian.

Pada prinsipnya mekanisme penyaluran dan pengembalian dana bergulir dilakukan dengan melibatkan 3 kelompok organisasi yaitu: (1) Dinas/Instansi teknis, (2) Ketua Lembaga Perkreditan Desa/Koperasi/KUP, dan (3) Ketua Pokmas.

Gambar 4 Lembaga-Lembaga Terkait dalam Dana Bergulir

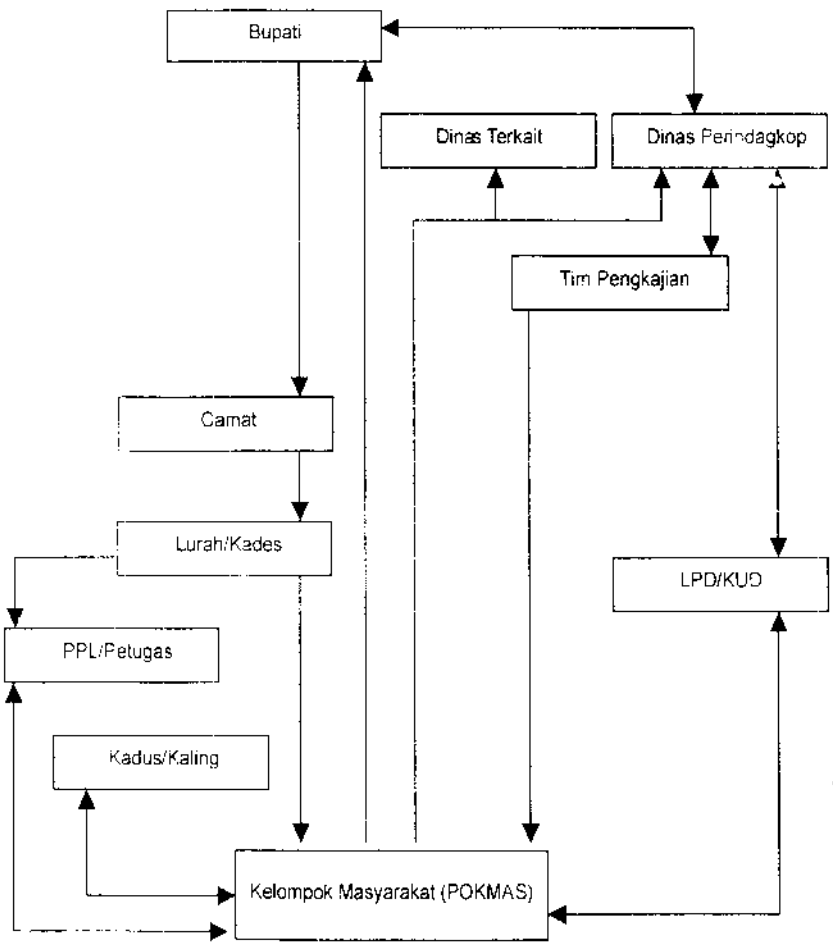


Dalam proses pengajuan, Pokmas yang sudah terbentuk dan berminat mengajukan permohonan yang ditandatangani oleh Ketua Pokmas dan diketahui oleh Kepala Desa/Lurah yang ditujukan kepada Bupati Jembrana dengan tembusan kepada Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, Dinas teknis yang membidangi dan Camat wilayah yang bersangkutan. Proposal ini juga dilampiri dengan Rencana Usaha Kelompok, Surat Pernyataan Tanggung Renteng, Daftar Jaminan Tambahan, Pengukuhan kelompok dan dokumen lain yang dipandang perlu. Bupati mengeluarkan Keputusan Pemberian Pinjaman setelah memperhatikan rekomendasi Tim Koordinasi Pengkajian. Penyaluran dana dari pemerintah kepada Pokmas dan pengembalian dana dari pokmas kepada pemerintah dilakukan melalui LPD/Koperasi jika seluruh anggota Pokmas berdomisili di wilayah desa yang merupakan wilayah LPD dimaksud. Dan melalui KUD jika Pokmas berdomisili pada lebih dari satu wilayah desa yaitu satu wilayah kerja KUD.

Dalam Proses Pengembalian Dana bergulir, ketua Pokmas memberikan laporan pelaksanaan usaha ekonomi kepada Ketua LPD/KUD atau Koperasi. Pengembalian pokok pinjaman beserta 30% keuntungan bersih yang diperoleh oleh Pokmas dilakukan oleh LPD/KUD atau Koperasi kepada pemerintah daerah melalui rekening dana bergulir 00-00999-00 di Bank Pembangunan Daerah Cabang Negara dengan bukti setoran 4 rangkap. Laporan secara berkala terhadap penyaluran dan pelaksanaan program dana bergulir dilakukan oleh LPD/KUD kepada Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi yang tembusannya disampaikan kepada para Camat meliputi perkembangan penyaluran dan pengembalian dana bergulir.

Sebagai kompensasi fungsi LPD/KUD dan Koperasi dalam penyaluran dan pengembalian dana bergulir, sebesar 4% dari jumlah dana yang diterima Pokmas diberikan kepada LPD/KUD dan Koperasi sebagai pengelola dana bergulir (*Handling Fee*). Sumber anggaran pembiayaan *Fee* adalah dana dari 30% keuntungan bersih yang disetorkan Pokmas melalui LPD/KUD ke rekening dana bergulir Pemkab Jembrana.

Gambar 5. Alur Pengajuan Dana Bergulir



Program dana bergulir di Jembrana bukanlah tanpa masalah. Disamping masalah keterbatasan prosedural dan masalah finansial, juga pelaksanaan program juga disebabkan oleh kondisi sosial lokal. Hasil penelitian di lapangan menunjukkan, bahwa secara prosedural masalah yang ditimbulkan dalam program berkaitan dengan syarat-syarat pengajuan yang rumit (10%), antara lain kewajiban membentuk kelompok dan kelengkapan dokumen yang harus dipenuhi seperti rencana usaha bersama dan daftar jaminan tambahan. Kewajiban untuk membentuk kelompok ini dibayang-bayangi oleh ketakutan gagalnya usaha ekonomi dan penolakan anggota kelompok untuk membayar cicilan pinjaman akibat kegagalan tersebut. Ketakutan ini berasal dari masalah sejarah, dimana ada sejumlah anggota masyarakat yang melepaskan tanggung jawab untuk membayar cicilan setelah usaha kelompok gagal. Masalah prosedural ini dipersulit dengan keterbatasan informasi dan ketidakmampuan masyarakat (16,7%) untuk mengidentifikasi dan menyusun usaha ekonomi yang feasibel dan bisa dikembangkan. Secara finansial program inovasi dana bergulir juga disebabkan oleh terbatasnya dana pemerintah (26,7%), sehingga tidak semua masyarakat menerima dana (33,3%) tersebut. Masalah lain yang juga timbul di lapangan adalah hambatan dari rentenir (ijon) yang telah terbiasa memberikan pinjaman kepada masyarakat.

3.3.5. Hasil yang Dicapai dari Program

Program dana bergulir yang diberikan melalui kelompok masyarakat (POKMAS) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan basis kelompok. Tujuan akhirnya adalah mewujudkan ekonomi kerakyatan dengan menghidupkan usaha kecil dan menengah. Sebelum adanya program inovasi dana bergulir ini, modal yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat tidak mampu meningkatkan produktivitas karena masyarakatnya menganggapnya bantuan cuma-cuma. Demikian juga bimbingan yang diberikan pemerintah masih belum mampu meningkatkan minat usaha masyarakat. Kontrol desa adat dan organisasi lokal lainnya terhadap program pemberian dana bergulir masih belum optimal. Akibatnya, angka kemiskinan tidak mengalami penurunan.

Untuk mengetahui peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui dana bergulir ini, pemerintah memiliki beberapa indikator antara lain meningkatnya jumlah kelompok masyarakat ekonomis produktif, menurunnya jumlah KK miskin, dan meningkatnya PDRB secara keseluruhan dan PDRB perkapita. Setelah program dana bergulir juga program dana talangan pembelian gabah dan cengkeh dijalankan banyak terjadi perubahan yang cukup signifikan. Jumlah Keluarga Miskin terus mengalami penurunan dari tahun 2001 sampai tahun 2003. Jika pada tahun tahun 2001 sebanyak 12.206 KK, tahun 2002 sebanyak 9.146 KK, maka pada tahun 2004 jumlah KK miskin menurun menjadi 7.126 KK. Penurunan KK miskin dari tahun 2001 ke tahun 2002 sebesar 25,7%, sementara dari tahun 2002 ke 2003 sebesar 21,10%. Hal ini seperti terlihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 40. Jumlah KK Miskin di Kabupaten Jembrana

No.	Kecamatan	Tahun		
		2001	2002	2003
1.	Pekutatan	1.048	615	258
2.	Mendoyo	3.045	2.426	1.750
3.	Negara	5.394	4.092	3.622
4.	Melaya	2.719	2.013	1.586
	Total Jembrana	**12.206**	**9.146**	**7.216**
	Penurunan		**25,7%**	**21,10%**

Sumber Bappeda Kabupaten Jembrana

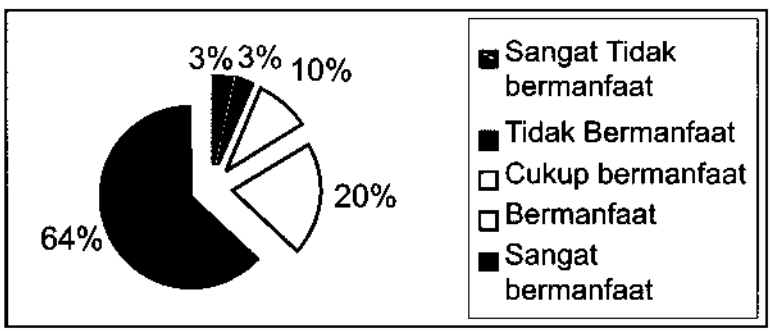
Peningkatan kesejahteraan masyarakat juga dapat dilihat dari kenaikan PDRB perkapita setiap tahunnya dari tahun 2000 sampai tahun 2003. Pada tahun 2001 PDRB perkapita kabupaten Jembrana adalah Rp. 4.846.235,67, tahun 2002 Rp. 5.297.308,45, tahun 2003 Rp. 5.826.781,44 dan pada tahun 2003 menjadi Rp. 6.056.071,45. Peningkatan PDRB perkapita dari tahun 2002 ke tahun 2003 adalah sebesar 3,94%.

Secara kualitatif, dana bergulir juga dapat meningkatkan harga jual produksi rakyat dan menciptakan sentra-sentra industri rakyat yang baru. Hal ini seperti diungkapkan oleh salah satu ketua kelompok masyarakat ternak dalam FGD bidang ekonomi:

"*kalau riilnya, dari kesejahteraan yang saya lihat adalah dari kepemilikan dan konsumtifnya, jadi televisi sekarang banyak yang berwarna, kepemilikan motor juga semakin banyak....banyak sekarang pedagang-pedagang sapi dari Banyuwangi datang ke Jembrana bawa uang, bawa orang, jadi transaksinya banyak...sapi-sapi jantan banyak yang diekspor ke Jakarta..*"

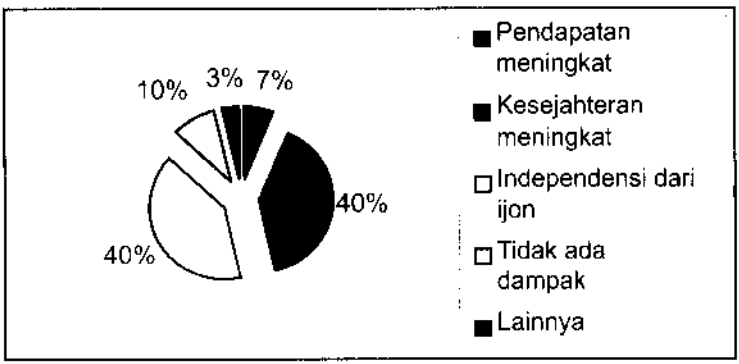
Program dana bergulir ini dirasakan sekali manfaatnya oleh masyarakat. Hal ini seperti diungkapkan oleh masyarakat dalam survey yang dilakukan.

Diagram 8. Persepsi Masyarakat terhadap Manfaat Program



Dari diagram di atas dapat dijelaskan bahwa 64% responden menyatakan program dana bergulir sangat bermanfaat dan 20% bermanfaat. Dan hanya 3% responden menyatakan sangat tidak bermanfaat dan 3% responden menyatakan tidak bermanfaat. Berbagai manfaat yang diperoleh dari dana bergulir ini antara lain meningkatkan kesejahteraan (40%) dan mengurangi ketergantungan terhadap rentenir (40%). Hanya 10% responden menyatakan tidak ada manfaat apapun dari program dana bergulir. Peningkatan kesejahteraan masyarakat Jembrana secara keseluruhan memiliki *multiplier effect* terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Bali dan masyarakat di sekitarnya.

Diagram 9. Persepsi Masyarakat terhadap Berbagai Manfaat yang Diperoleh



3.3.6. Keberlanjutan Program

Program dana bergulir dibiayai oleh APBD dan 30% keuntungan dari hasil yang diterima oleh Pemda dari POKMAS penerima dana bergulir. Dana tersebut terus ditambahkan oleh Pemkab Jembrana rata-rata pertahun 5 Milyar, sehinggga sampai tahun 2004 dana tersebut berjumlah 20 Milyar. Tingkat pengembalian dana bergulir yang tinggi ditambah dengan 30% keuntungan hasil usaha yang diterima Pemda menjadi alasan mengapa program ini secara finansial memiliki prospek berkelanjutan yang baik (*financial sustainability*). Jika dikelola dengan baik, maka dana yang tersedia saat ini dapat dijadikan sebagai sumber dana abadi untuk program dana bergulir. Hanya saja dengan PAD yang tidak terlalu besar, yaitu 11 Milyar rupiah untuk tahun 2003, tambahan anggaran untuk program dana bergulir ini juga sangat bergantung pada sumber penerimaan dari pemerintah pusat.

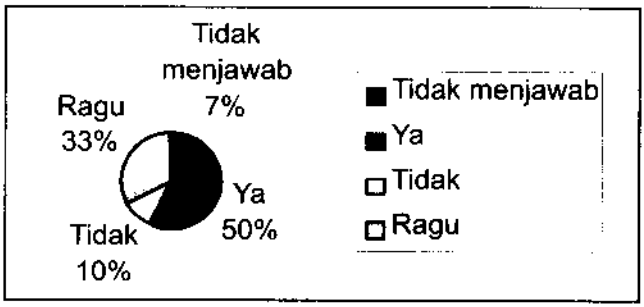
Secara sosial dan budaya, program inovasi di Bali memiliki beberapa dukungan. Upaya untuk melibatkan lembaga adat (subak, desa adat) dalam pengawasan dan sanksi sosial terhadap kelompok masyarakat penunggak dana pinjaman, menjadi jaminan bagi tingkat pengembalian dana bergulir yang tinggi. Ketentuan Bupati yang meniadakan kesempatan untuk memperoleh dana bergulir bagi

kelompok masyarakat lainnya dalam satu dusun/banjar, jika terdapat satu kelompok dalam banjar tersebut yang telah menerima tetapi menunggak atau tidak mengembalikan, merupakan beban bagi Pokmas untuk memanfaatkan dana bergulir secara benar dan baik. Sanksi dan tanggung jawab sosial ini merupakan faktor penting keberlanjutan program dana bergulir. Dari sisi potensi lingkungan alamnya, banyak kegiatan-kegiatan ekonomi yang dapat dikembangkan menjadi sentra industri rakyat seperti bidang pertanian, peternakan, perkebunan, kerajinan, bata merah dan lain sebagainya.

Bagi masyarakat Jembrana, dana bergulir bukanlah hal yang baru. Sejak zaman orde baru, melalui program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan rakyat, masyarakat sudah terbiasa dengan kegiatan pemberdayaan ekonomi secara berkelompok. Dengan program dana bergulir yang baru ini, dimana keterlibatan desa adat, KUD, LPD dan Koperasi menjadi *intermediate sectors* dalam penyuluhan, pembinaan, penyaluran, pengelolaan dan pengembalian dana, maka program inovasi dana bergulir ini dapat dikatakan memiliki prospek keberlanjutan yang baik (*social, cultural and economical sustainability*). Aspek keberlanjutan program dana bergulir ini akan semakin kuat, jika kebijakan dan ketentuan program yang sudah dibuat tidak saja berbentuk Keputusan Bupati tetapi juga diatur oleh Peraturan Daerah. Dengan demikian dapat dicapai keberlanjutan institusi (*institutional sustainability*).

Tentang prospek keberlanjutan program ini juga diakui oleh responden penelitian yang memiliki keyakinan bahwa program dana bergulir ini akan terus berlanjut (50%). Meskipun demikian terdapat responden yang tidak menyakini (10%) dan ragu (33,3%) terhadap keberlanjutan program dana bergulir. Alasan ketidakyakinan dan keraguan terhadap hal ini adalah keterbatasan dana pemerintah kabupaten dan ketergantungan program terhadap figur dan dominasi Bupati.

Diagram 10. Persepsi Masyarakat terhadap Keberlanjutan Program



3.3.7. Pengalaman dan Kemungkinan Replikasi oleh Daerah Lain

Ada beberapa pelajaran yang dapat diperoleh dari Program Dana bergulir. Keberhasilan program dana bergulir di Kabupaten Jembrana sangat ditentukan oleh kebijakan yang memperhatikan kondisi psikologis, sosial dan budaya setempat. *Pertama*, Kelompok Masyarakat (POKMAS) sebagai basis unit usaha merupakan langkah yang strategis. Melalui POKMAS, ketrampilan, pengetahuan dan jaringan masyarakat menjadi sinergi. Soliditas kelompok merupakan faktor pendorong kegiatan usaha. *Kedua*, penerapan sanksi terhadap tunggakan pinjaman oleh satu POKMAS menjadi tanggung jawab banjar secara keseluruhan sangat sesuai dengan kharakter sosial budaya masyarakat Jembrana yang terikat dengan lembaga adat. Hal semacam ini sudah menjadi tradisi dalam lembaga subak di Bali, khususnya di Jembrana, terhadap pelanggaran irigasi sawah melalui "sanksi patok merah".

Ketiga, keterlibatan semua lembaga, baik lembaga pemerintah (instansi terkait, Camat, Lurah) maupun lembaga non pemerintah (Subak, Subak Abian, Desa Adat, LPD, KUD, Koperasi dan LSM) dalam pembentukan POKMAS, Penyuluhan dan bimbingan proposal, Pengelolaan dan Pembinaan Program, sampai pada pengembalian dana bergulir merupakan salah satu instrumen penting

keberhasilan dana bergulir. Melalui keterlibatan semua kelompok, mobilisasi dan tanggung jawab program tidak saja terletak pada pemerintah, tetapi juga pada semua komponen masyarakat. Pemerintah Daerah dalam hal ini bertindak sebagai fasilitator program.

Keempat, sistem tanggung renteng dalam POKMAS yang diwujudkan dengan perjanjian tanggung renteng merupakan konsep dasar koperasi, dimana setiap anggota bertanggung jawab terhadap pengembalian dana bergulir dan menikmati secara bersama keuntungan hasil usaha. Sistem ini bersinergi dengan sistem bagi hasil 30% keuntungan POKMAS kepada Pemerintah. Kedua sistem ini memberikan pembelajaran kepada masyarakat dalam keseriusan dan kesungguhan bekerja, sehingga tidak ada bantuan yang cuma-cuma dan hilang tanpa memberikan dampak nyata berupa peningkatan kesejahteraan yang berkesinambungan. Meskipun demikian pemerintah daerah tetap memberikan jalan keluar terhadap situasi *force majeur* berupa penangguhan dan pembatalan pengembalian dana pinjaman.

Dengan pelajaran-pelajaran tersebut, pada prinsipnya program inovasi dana bergulir di Kabupaten Jembrana dapat direplikasi oleh daerah lain. Kunci replikasi ini terletak pada (1) pembentukan Kelompok Masyarakat (POKMAS) sebagai basis unit usaha, (2) Melibatkan semua komponen organisasi masyarakat yang ada, (3) mekanisme penerapan sanksi dan tanggung jawab sejauh mungkin bersifat kolektif dan kompetitif dengan basis desa, sehingga memungkinkan tanggung jawab secara sosial untuk mengembalikan dana bergulir agar tidak merugikasi kelompok yang lain, dan (4) mengedepankan prinsip tanggung renteng antar sesama anggota dan bagi hasil antara POKMAS dan Pemerintah.❑

Bab Empat

ANALISIS PROGRAM INOVASI

Program-program inovasi yang dilaksanakan di Kabupaten Jembrana memiliki potensi untuk dikembangkan lebih lanjut dan direplikasikan di daerah lain. Pada dasarnya beberapa program inovasi tersebut sudah diterapkan di daerah-daerah lain. Bahkan program dana bergulir dan program pelayanan umum satu atap sudah menjadi program nasional. Berikut ini akan dianalisis kekuatan dan kelemahan yang dimiliki oleh program inovasi di Kabupaten Jembrana. Analisis akan didasarkan pada beberapa fokus faktor yaitu: (1) Pemahaman masyarakat, (2) Partisipasi masyarakat dalam penyusunan dan pelaksanaan program, (3) Peran lembaga adat, (4) Dampak program bagi masyarakat, (5) Peran Bupati dalam program inovasi, (6) Efisiensi dan efektivitas Birokrasi, (7) Budaya Birokrasi. (8) Pemilihan Prioritas, dan (9) Aspek keberlanjutan program.

4.1. Pemahaman Masyarakat terhadap Program

Aspek penting keberhasilan pelaksanaan program inovasi adalah pemahaman masyarakat terhadap tujuan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Tingkat pemahaman masyarakat akan mempengaruhi kesadaran dan keterlibatan masyarakat baik dalam penyusunan maupun pelaksanaan program. Sedangkan tingkat pemahaman masyarakat akan ditentukan oleh penerimaan informasi pemerintah, baik melalui media dan mekanisme formal maupun informal. Dalam kasus Jembrana, pemahaman masyarakat terhadap program ditunjang oleh seringnya sosialisasi dan kunjungan langsung kepala daerah juga aparatnya ke desa-desa. Keberhasilan ini didukung oleh

saluran komunikasi dan informasi informal melalui perangkat desa adat (banjar, klian), disamping juga oleh saluran komunikasi formal melalui perangkat lurah dan camat.

Pemahaman dan penerimaan masyarakat terhadap program menjadi penting, karena dalam jangka panjang program-program tersebut diarahkan untuk menciptakan kemandirian masyarakat. Sehingga bantuan pendidikan, kesehatan dan dana bergulir misalnya, hanya merupakan stimulus untuk menuju kemitraan antara masyarakat dan pemerintah dalam pembiayaan pendidikan, kesehatan dan peningkatan daya beli. Sebaliknya, pemahaman masyarakat yang salah terhadap pembebasan iuran sekolah dapat menyebabkan keterlepasan tanggung jawab dan ketergantungan orang tua terhadap pemerintah dalam pendidikan anak.

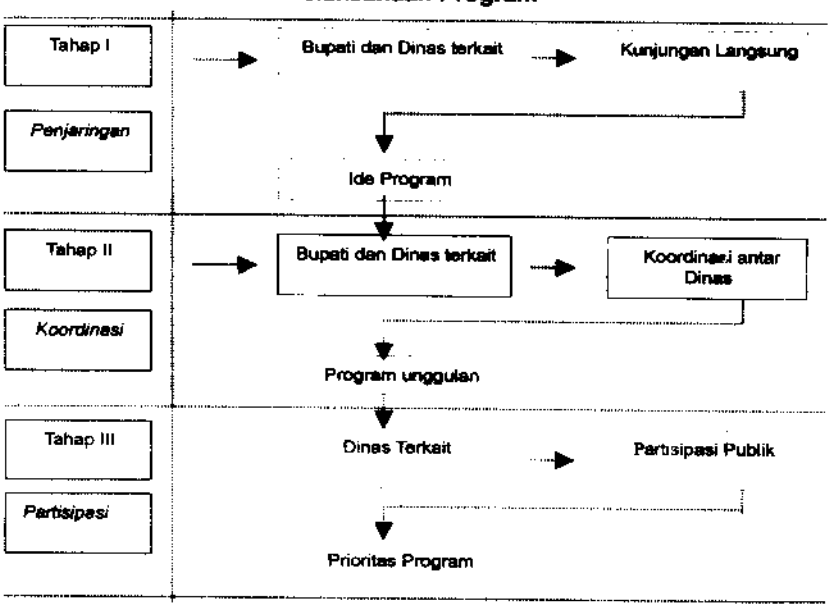
4.2. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program

Berdasarkan *locus*-nya, partisipasi masyarakat pada dasarnya dapat dibagi dua yaitu (1) dalam penyusunan dan (2) dalam pelaksanaan program. Sedangkan berdasarkan aktornya dapat diklasifikasikan atas (1) partisipasi melalui organisasi profesi/formal terkait dan (2) partisipasi langsung oleh masyarakat umum. Untuk kasus Jembrana, terdapat perbedaan ukuran kuantitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan dan dalam pelaksanaan program. Secara umum, untuk ketiga program unggulan yang digambarkan, tingkat partisipasi masyarakat lebih besar dalam pelaksanaan program daripada dalam penyusunan program. Hal yang sama terjadi dalam ukuran kuantitas partisipasi masyarakat antara organisasi profesi/formal dan masyarakat secara umum. Baik dalam penyusunan maupun dalam pelaksanaan program, partisipasi masyarakat lebih banyak dilakukan oleh organisasi formal terkait. Adapun bentuk partisipasi yang sering dilakukan adalah pemberian informasi dan berdiskusi dengan instansi terkait.

Ide pemilihan prioritas program biasanya berasal dari kunjungan langsung Bupati ke desa-desa. Elaborasi terhadap si-

prioritas program dilakukan melalui diskusi dan koordinasi intensif antara Bupati dengan aparat terkait. Dalam tahap selanjutnya, gagasan program berkembang dengan melibatkan organisasi formal masyarakat terkait. Dalam kasus penyusunan prioritas program pendidikan misalnya, organisasi masyarakat yang menjadi mitra bicara pemerintah adalah PGRI, Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Sedangkan dalam program JKJ, mitra bicara utama pemerintah adalah IDI dan IBI. Hasil *Focus Group Discussion* menunjukkan bahwa keterlibatan lembaga adat dan organisasi-organisasi lembaga swadaya masyarakat dalam penyusunan program masih sangat minim. Keterlibatan kelompok terakhir ini justru lebih banyak dilakukan dalam pelaksanaan program, berbentuk sosialisasi dan pemberian informasi program kepada masyarakat. Tingkat partisipasi masyarakat yang lebih tinggi dalam pelaksanaan program dibandingkan dalam penyusunan program mengindikasikan peran pemerintah yang lebih besar dalam menentukan prioritas program inovasi di Kabupaten Jembrana.

Gambar 6.
Alur Keterlibatan Masyarakat dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Program



4.3. Peran Lembaga Adat dan Organisasi Lokal Lainnya

Salah satu kekuatan yang dimiliki oleh Kabupaten Jembrana khususnya, dan Propinsi Bali pada umumnya adalah struktur ganda organisasi pemerintahan masyarakat Desa, yaitu organisasi formal pemerintah (Lurah, Camat) dan organisasi adat (Desa Adat). Jika struktur formal pemerintah melahirkan norma hukum negara, maka struktur organisasi adat melahirkan norma hukum adat (*awig-awig*). Dalam pelaksanaan berbagai macam program pemerintah, kedua struktur ini menciptakan sinergi. Khususnya dalam pelaksanaan program dana bergulir, Desa Adat sangat berperan dalam sanksi dan kontrol sosial terhadap pengembalian dana pinjaman dari pemerintah. Dalam SK Bupati tentang dana bergulir, Desa Adat juga berkewajiban melakukan bantuan pembinaan kepada POKMAS di lingkungannya. Keterlibatan dan tanggung jawab Desa Adat (dalam hal ini Kepala Dusun dan Kepala Desa) baik dalam tahap pembentukan POKMAS, Persiapan proposal, pengajuan permohonan, pemanfaatan dana, dan pengembalian dana bergulir terlembaga dalam program dana bergulir.

4.4. Dampak Program

Keseluruhan program inovasi yang dilaksanakan di Kabupaten Jembrana dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Ketiga program inovasi unggulan, yaitu pendidikan, kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat merupakan realisasi peningkatan kesejahteraan. Sedangkan program inovasi perbaikan struktur dan proses birokrasi secara nyata merupakan realisasi dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat. Indikator-indikator keberhasilan dalam program inovasi pendidikan antara lain semakin luasnya pemerataan kesempatan pendidikan, menurunnya angka *drop out*, meningkatnya angka partisipasi kasar dan murni, meningkatnya angka melanjutkan sekolah dan angka rata-rata UAN dan kelulusannya. Dalam bidang kesehatan dampak positif program dapat dilihat dari indikator

menurunnya angka *Bed Occupation Ratio* (BOR) di Rumah Sakit Umum Negara, meningkatnya angka kunjungan berobat ke PPK-1, dan menurunnya angka kematian bayi. Indikator keberhasilan dalam program dana bergulir dapat dilihat dari berkurangnya jumlah KK miskin, meningkatnya total PDRB daerah dan PDRB perkapita. Dalam bidang pelayanan, keberhasilan program dapat dilihat dari semakin cepatnya pelayanan perizinan, peningkatan kedisiplinan pegawai dan efisiensi penggunaan dana APBD.

Secara politik keberhasilan-keberhasilan tersebut meningkatkan kepercayaan dan akseptansi masyarakat terhadap pemerintah daerah. Secara regional keberhasilan program di Kabupaten Jembrana akan memberikan *multiplier effect* dan *best practices* kepada daerah sekitarnya. Transaksi jual beli antar daerah di Bali dan luar Bali semakin meningkat. Kompetisi antar daerah untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat semakin kuat. Sedangkan secara nasional, keberhasilan program inovasi di Kabupaten Jembrana memberikan motivasi kepada daerah-daerah lain untuk melakukan hal serupa.

Meskipun demikian, terdapat sejumlah kritik terhadap berbagai program inovasi yang dilakukan di Kabupaten Jembrana. Kritik utama adalah bahwa beberapa program inovasi sangat berorientasi pada biaya (*cost centered program*). Dalam bidang pendidikan misalnya, dengan keterbatasan kemampuan dana pemerintah, pembebasan iuran sekolah dalam jangka panjang akan menyebabkan ketidakmandirian masyarakat dan sekolah. Program bebas iuran sekolah juga tidak menganut prinsip keadilan vertikal, dimana semua siswa tanpa memperhatikan kondisi ekonomi menikmati bantuan yang sama. Kondisi ini juga terjadi dalam bidang kesehatan.

4.5. Dominasi Peran Bupati dalam Program Inovasi

Dalam struktur masyarakat Bali yang berkharakter "*patron client*" dan cenderung homogen, maka dominasi peran Bupati dalam penentuan prioritas dan pelaksanaan program sangatlah penting.

Dominasi peran dan komitmen Bupati untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat merupakan sinergi sebagai faktor kunci keberhasilan program inovasi di Kabupaten Jembrana. Perubahan pola pikir dan budaya aparat birokrasi sedikit banyak dipengaruhi oleh kepemimpinan Bupati. Sehingga, dominasi peran dan komitmen Bupati memiliki korelasi positif terhadap motivasi aparat untuk melakukan perubahan. Kemampuan Bupati untuk memobilisasi dukungan aparat dalam program inovasi merupakan keniscayaan. Bahkan dalam banyak hal, keberlanjutan program inovasi di Kabupaten Jembrana sangat ditentukan oleh figur dan kepemimpinan Bupati pada periode yang akan datang.

Dalam masa transisi, keterlibatan penuh Bupati dalam menentukan program dan kegiatan pembangunan, termasuk menentukan ukuran dan material bangunan, merupakan upaya pembelajaran makna efisiensi dan effektivitas kepada aparat pemerintah daerah. Akan tetapi, dalam jangka panjang "pola manajemen yang sentralistis" ini akan melumpuhkan kreativitas *human capital*. Fungsi organisasi juga tidak berjalan semestinya oleh karena dominasi peran Bupati, termasuk dalam hal-hal yang bersifat teknis.

4.6. *Efisiensi dan Efektivitas Program Inovasi*

Keberhasilan program inovasi di Kabupaten Jembrana sangat didukung oleh program efisiensi secara keseluruhan yang dilakukan oleh Bupati dan aparatnya. Dapat dipahami bahwa dengan keterbatasan sumber dana, maka hanya melalui program efisiensi program-program inovasi dapat dilaksanakan. Langkah efisiensi di Kabupaten Jembrana dilakukan antara lain melalui pembentukan tim *owner estimate* yang bertugas memberikan *second opinion (second price)* kepada Bupati dalam pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa dilakukan secara terpusat. Daftar harga barang untuk Belanja Rutin diperbaharui secara berkala sesuai dengan harga yang berlaku di pasar dengan marjin harga yang paling rendah. Dalam beberapa kasus pembangunan fisik dilakukan secara swakelola.

Khusus untuk bidang pendidikan, pembangunan fisik gedung sekolah melibatkan Komite Sekolah.

Efisiensi menyeluruh juga dilakukan dengan mengatur penggunaan sarana dan prasarana kerja sedemikian rupa, sehingga penggantian sarana kerja hanya dilakukan jika benar-benar dibutuhkan. Misalnya saja dalam pengaturan pemakaian kendaraan dinas yang hanya dapat dipergunakan pada jam kerja (Pukul 08.00-16.00 WITA). Semua upaya efisiensi yang dilakukan di Kabupaten Jembrana pada dasarnya merupakan aplikasi dari semangat pemerintahan yang berwirausaha (*enterpreneur government).*

Paradigma efisiensi ini sedikit banyaknya akan bersinggungan dengan pola pikir lama sejumlah aparat. Efisiensi berdampak negatif terhadap "pendapatan sampingan" aparat pemda sehingga secara laten menimbulkan resistensi, termasuk dalam proses pengadaan barang dan jasa. Karenanya proses penyamaan persepsi antara Bupati yang memiliki paradigma baru dengan segenap jajarannya akan sangat menunjang dalam pencapaian efisiensi anggaran yang diinginkan. Untuk mengurangi resistensi tersebut diterapkan sistem insentif tahunan yang diberikan secara merata. Dalam bahasa aparat Pemda Jembrana, pada saat ini tidak terdapat lagi pembedaan antara "tempat basah dan kering".

4.7. Budaya Birokrasi

Perubahan organisasi pemda yang cepat harus diikuti oleh perubahan paradigma Kepala Daerah dan aparatnya. Hasil pengamatan di lapangan menunjukkan terdapatnya kesenjangan antara pola pikir wirausaha Bupati dengan pola pikir birokrat dari aparat. Masalah ini akan kontraproduktif jika tidak terdapat mekanisme komunikasi pimpinan dan aparat untuk menyatukan persepsi. Karena itu diperlukan perubahan budaya organisasi secara keseluruhan dari budaya organisasi birokrasi menuju budaya organisasi *enterpreneurship.* Di Kabupaten Jembrana hal ini dilakukan antara lain melalui aplikasi sistem presensi pegawai dengan *Handkey*, dimana perilaku pegawai menjadi disiplin. Dalam bidang pelayanan

perijinan, budaya *red tape birokrasi* dikurangi melalui aplikasi sistem pelayanan satu atap yang mengurangi intervensi dan interaksi langsung antara pihak pemohon izin dengan pihak pemberi izin. Batas waktu pemberian perizinan menjadi lebih singkat dan terstandarisasi. Perubahan budaya organisasi juga dapat dilihat dalam pemakaian kendaraan dinas. Diluar jam kerja atau pada hari libur, kendaraan dinas hanya dapat dipergunakan dengan izin Sekretaris Daerah.

4.8. Pemilihan Prioritas

Pemilihan prioritas program inovasi disesuaikan dengan visi dan misi yang akan dicapai oleh Kabupaten Jembrana yang juga didasarkan pada indikator *Human Development Index* (HDI). Program inovasi yang dilakukan oleh Pemda memiliki tingkat penerimaan yang tinggi oleh masyarakat. Penerimaan ini didasarkan pada kenyataan bahwa program yang dilakukan sangat sesuai dengan kebutuhkan mendasar masyarakat. Dalam perspektif pembangunan, ketiga program unggulan yaitu pendidikan, kesehatan dan peningkatan daya beli merupakan satu kesatuan yang terkait. Hal ini sinergis dengan adanya perubahan di dalam struktur dan proses organisasi.

4.9. Aspek keberlanjutan program

Program-program inovasi di Kabupaten Jembrana tidak bisa dipisahkan dari dominasi peran, komitmen dan figur Bupati. Kenyataan ini positif untuk mendorong terjadinya perubahan di Kabupaten Jembrana. Pada sisi yang lain, hal ini juga menimbulkan kekhawatiran apakah program-program inovasi tersebut dapat berlanjut apabila Bupati terpilih pada masa yang akan datang tidak memiliki komitmen serupa. Sampai saat ini program-program inovasi tersebut belum memiliki kerangka hukum yang mengikat dalam bentuk Peraturan Daerah. Dari aspek pembiayaan, keterbatasan PAD dan ketergantungan pada sumber penerimaan dari pemerintah pusat juga menimbulkan tanda tanya terhadap keberlanjutan program-program inovasi. ❑

Bab Lima

REKOMENDASI

5.1. Pengembangan Inovasi Program di Kabupaten Jembrana

Untuk memperkuat dan mengembangkan inovasi program di Kabupaten Jembrana ada beberapa rekomendasi yang diusulkan dari kajian ini.

5.1.1. Penguatan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Program

Hasil survey dan FGD menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam penentuan dan penyusunan prioritas program masih belum optimal. Oleh karena itu untuk meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap program perlu diberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat melalui organisasi-organisasi lokal baik melalui jalur desa adat maupun lembaga swadaya masyarakat lainnya. Pengembangan terhadap inovasi program selanjutnya direkomendasikan untuk melibatkan masyarakat secara lebih intensif dalam penentuan dan penyusunan program. Dengan kata lain, ruang partisipasi publik dalam pengembangan program harus lebih diperluas.

5.1.2. Institusionalisasi Program

Dasar hukum pelaksanaan program inovasi masih berbentuk Keputusan Bupati. Guna menjamin kepastian keberlanjutan program perlu diupayakan peningkatan dasar hukum dalam bentuk Peraturan

Daerah. Dalam jangka panjang, dengan keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, program inovasi harus diarahkan secara perlahan untuk meningkatkan kemandirian masyarakat dengan mengurangi subsidi. Pemerintah Daerah harus memiliki Strategi yang jelas dalam upaya meningkatkan kemandirian masyarakat. Dalam bidang pendidikan misalnya, harus ada strategi subsidi silang *(cross subsidy)* dari siswa dengan tingkat ekonomi yang lebih tinggi kepada siswa dengan tingkat ekonomi yang lemah. Dalam bidang kesehatan, subsidi JKJ harus dapat diganti dengan premi yang dibayarkan sendiri oleh masyarakat.

5.1.3. Perbaikan Sistem secara Menyeluruh

Pelaksanaan program inovasi harus diikuti dengan perubahan sistem pemerintahan secara menyeluruh. *Sistem Keuangan Daerah* yang berlaku saat ini misalnya tidak memungkinkan pembayaran dana bantuan pembebasan SPP kepada sekolah-sekolah tidak tepat waktu. Anggaran tersebut baru dapat diterima pada bulan Juni, sedangkan biaya-biaya operasional tersebut sudah harus dibayarkan pada awal tahun anggaran. Kesenjangan waktu pembayaran dan waktu pembiayaan ini dapat menimbulkan masalah dalam praktek pelaksanaan program. Dalam kasus lainnya, program efisiensi yang memotong banyak jalur birokrasi sangat berpotensi menimbulkan "api dalam sekam" jika tidak diikuti oleh perbaikan *sistem insentif pegawai* yang memadai. Indikasi resistensi di dalam birokrasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Jembrana dapat dilihat dari masih tingginya angka pelanggaran disiplin pegawai. Pada tahun 2003 tercatat 308 orang dijatuhi hukum disiplin tingkat ringan, 11 orang hukuman disiplin tingkat sedang, dan 8 orang disiplin tingkat berat.

5.1.4. Transparansi Sistem Informasi Program Inovasi (SIPI)

Tingkat akseptansi masyarakat terhadap program inovasi tidaklah selalu positif. Bahkan resistensi juga dapat ditimbul dari masyarakat terhadap program yang dilaksanakan. Hal ini dapat disebabkan oleh: (1) Perbedaan persepsi tentang dasar hukum terhadap tujuan dan

mekanisme pelaksanaan program, (2) Tidak transparannya pengelolaan dana program kepada masyarakat, (3) Konflik kepentingan antar pihak-pihak yang merasa dirugikan. Untuk mengatasi kondisi tersebut, perlu dibuat Sistem Informasi Program yang memberikan informasi kepada masyarakat tentang dasar hukum pelaksanaan program, rencana dan realisasi program, sumber pendanaan dan pemakaian dana program. Sistem Informasi Program ini secara berkala dan dalam media tertentu memberikan informasi kepada masyarakat tentang hal-hal tersebut. Dalam SIPI masyarakat juga dimungkinkan untuk mengetahui secara detail hal-hal yang tidak atau belum diinformasikan.

5.1.5. Sistem Integritas Daerah Jembrana (SID-Jembrana)

Untuk mendukung terlaksananya program inovasi daerah dan dalam rangka memotivasi aparat daerah perlu kiranya dilakukan kesepakatan dalam dokumen tertulis antara Bupati, Kepala-Kepala Dinas dan organisasi-organisasi terkait untuk melaksanakan tata kepemerintahan yang bersih, transparan, efisien dan partisipatif. Dokumen yang merupakan Sistem Integritas Daerah Jembrana memuat antara lain prinsip-prinsip dasar tata kepemerintahan yang baik, program-program inovasi unggulan yang menjadi target, mekanisme pengaduan masyarakat, hak dan kewajiban pemerintah dan masyarakat serta pihak-pihak lain, prosedur dan sanksi yang dapat dijatuhkan. Prinsip dasar SID-Jembrana adalah memperkokoh kesamaan visi, komitmen dan kepastian hukum dalam pelaksanaan program inovasi.

5.2. Replikasi

Replikasi program inovasi di Kabupaten Jembrana oleh Daerah lain dapat dilakukan dengan mempertimbangkan sejumlah hal.

(1) *Political will and commitment* dari Kepala Daerah untuk melaksanakan program. Dimulai dengan membangun kesamaan visi, misi dan tujuan dengan aparat birokrasi, kepercayaan dan

keterlibatan birokrasi dalam pelaksanaan program sangat menentukan. Artinya kemauan dan komitmen politik dari Bupati saja tidak cukup tanpa dukungan dan motivasi aparat birokrasi untuk melaksanakan program tersebut. Apalagi jika terdapat sejumlah orang dalam internal birokrasi yang kontraproduktif terhadap gagasan dan pelaksanaan program.

(2) Kemampuan Kepala Daerah beserta aparat untuk *melibatkan organisasi lokal* seperti lembaga dan tokoh adat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan pihak-pihak terkait lainnya dalam penyusunan prioritas juga dalam pelaksanaan program. Dengan keterlibatan semua pihak dalam program, akan meningkatan dukungan politik, motivasi dan penerimaan masyarakat terhadap program. Struktur sosial dan budaya lokal yang akomodatif, merupakan faktor penguat keberhasilan program.

(3) Pelajaran yang dapat diambil dari Jembrana adalah *program efisiensi pembangunan di semua sektor*. Barangkali tidak terbayangkan secara finansial, sebuah daerah yang hanya memiliki PAD 2,4 Milyar pada tahun 2001, 5 Milyar pada tahun 2002 dan 11 Milyar pada tahun 2003 dapat membebaskan biaya sekolah bagi siswa sekolah negeri dari SD, SMP dan SMA. Kemungkinan ini hanya dapat terjadi jika dilakukan efisiensi terhadap semua sektor. Untuk itu, disamping komitmen terhadap efisiensi, perlu dibuat grand strategy seperti mekanisme kontrol harga dalam pembelanjaan barang dan pembelanjaan yang seminal mungkin (prinsip kewirausahaan dalam pemerintahan)

(4) *Pemilihan prioritas program.* Di banyak daerah, pembangunan pendidikan seringkali terabaikan dan kalah oleh pembangunan fisik lainnya. Dengan kata lain, pembangunan non fisik seperti pendidikan, kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat belum menjadi prioritas bagi kebanyakan daerah. Di Kabupaten Jembrana, hal itu menjadi lain. Dengan berpedoman kepada *Human Development Index* (HDI), Kepala Daerah menjadikan program pendidikan, kesehatan dan peningkatan daya beli

masyarakat sebagai prioritas pembangunan. Keberhasilan program-program inovasi ini sangat mudah dipahami, karena bidang-bidang tersebut merupakan bidang yang sangat dekat dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Dengan kata lain, replikasi program inovasi di Kabupaten Jembrana oleh daerah lain harus memperhatikan empat faktor berpengaruh seperti telah dijelaskan diatas yaitu (1) Komitmen Kepala Daerah dan aparat Birokrasi (2) Keterlibatan semua *stakeholder* yang ada dalam masyarakat (3) Komitmen untuk efisiensi di semua sektor dan (4) pemilihan prioritas program yang akan dilakukan. Tentu saja hal ini harus disesuaikan dengan kondisi lokal setempat. Tetapi keempat kunci ini pada dasarnya bersifat universal dan dimiliki oleh semua daerah. ❑

Referensi

Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI)., 2003., *Best Practices Anggota APKASI 2003*., Jakarta

Center for City and Local Administrative Development Studies (CCLADS)., 2000., *Local Community Development: Learning from One Village One Product Experience of the Oita Prefectural Government*., Depok

Dubai Municipality., 2003., "Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment"., *Submission Guide and Reporting Format for the Year 2004*.

International City/County Management Association (ICMA)., tanpa tahun., *Mendokumentasikan Best Practice dan Memfasilitasikan Penyampaiannya*., Jakarta

Tabor, John., 2002., "Pentingnya Inovasi Pemerintahan Daerah"., *Inovasi CLGI*., Edisi I Oktober Desember 2002

Winasa, I Gede., 2004., "Peningkatan Pelayanan Publik dan Efisiensi Birokrasi di Kabupaten Jembrana"., *makalah*., Seminar Sehari Kreativitas dan Inovasi Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Menuju Tata Pemerintahan yang Baik., Jakarta 13 Juli 2004

http://www.bestpractices.org

http://www.innovation.cc

http://www.inovasipemda.com

http://www.jembrana.go.id

http://www.kompas.com