KAPABILITAS ORGANISASI PUBLIK PASCA PEMEKARAN DAERAH (Studi Pada Organisasi Pemberi Layanan Dasar di Kabupaten Way Kanan Provinsi Lampung)

Yadi Lustiadi

Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bandar Lampung

E-mail: ylustiadi@yahoo.co.id

ABSTRAK. Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah bahwa Kabupaten Way Kanan yang telah berusia 13 tahun sejak Kabupaten ini dibentuk dari pemekaran Kabupaten Lampung Utara, belum menunjukkan kemampuan yang cukup kuat untuk dapat melaksanakan pelayanan publik secara efektif, bahkan masih dikategorikan sebagai daerah tertinggal. Keterbatasan jumlah dan kualitas SDM, sarana-prasarana, keuangan daerah serta posisi kabupaten yang tidak kondusif, menjadi elemen utama penentu masalah kapabilitas organisasi publik, khususnya organisasi pemberi layanan dasar. Pertanyaan penelitiannya adalah: mengapa organisasi publik pemberi layanan dasar di Kabupaten Way Kanan belum kapabel? Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui pengamatan langsung, wawancara yang mendalam dan studi dokumentasi. Untuk menguji keabsahan data digunakan teknik Triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat elemen-elemen kapabilitas yakni: kapabilitas kepemimpinan, sumberdaya manusia, struktur organisasi, sarana dan prasarana, keuangan dan kapabilitas lokasi, umumnya belum kapabel, demikian pula kekuatan kapabilitas elemen-elemen tersebut belum secara integral dioptimalkan, terutama pada sub elemen *change leadership*, kualitas dan distribusi SDM, rentang kendali struktur, kualitas sarana dan prasarana, kecukupan dan pemanfaatan dana, serta aksesibilitas.

Kata kunci: Kapabilitas Organisasi Publik, Pemekaran Daerah, Layanan Dasar

THE CAPABILITY OF PUBLIC ORGANIZATION AFTER REGIONAL EXTENTION (A Study on Basic Service Organization in Way Kanan Regency Province of Lampung)

ABSTRACT. A primary issue in this study is that the Way Kanan District 13-year-old since this district was formed from the expansion of Lampung Utara Regency, yet strong enough to show the ability to carry out effective public services, even still categorized as disadvantaged areas. Limitations of the number and quality of human resources, infrastructure, financial as well as positions that are not conducive, to be main elements determining the capability problems of public organizations, especially organizations providing basic services. Research question is: why public organizations basic service providers in the District of Way Kanan have not been capable? This study used a qualitative approach through direct observation, in-depth interviews and documentation. To test the validity of the data used triangulation technique. The results showed that there are elements that capability: leadership capability, human resources, organizational structure, infrastructure, finance and location capabilities, are generally not capable, as well as the power capability of these elements integrally yet optimized, especially in sub-elements change leadership, quality and distribution of human resources, span of control structures, facilities and infrastructure quality, adequacy and utilization of funds, as well as accessibility.

Key words: *Capacity of Public Organization, Regional Extension, Basic Service*

PENDAHULUAN

Kabupaten Way Kanan merupakan kabupaten hasil pemekaran yang telah berusia 13 tahun, dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 12 Tahun 1999 yang diundangkan pada tanggal 20 April 1999 dan diresmikan menjadi Kabupaten pada tanggal 27 April 1999. Kabupaten ini ternyata masih kurang mengalami perkembangan yang signifikan. Pelayanan dasar yang meliputi aspek Kesehatan, Pendidikan maupun Kependudukan dirasakan masyarakat masih kurang. Kuantitas dan kualitas SDM seperti jumlah dokter, dokter gigi, apoteker, dokter spesialis masih sangat kurang; kualifikasi Guru yang masih banyak dibawah standar, serta jumlah dan kompetensi petugas kependudukan yang rendah terutama kemampuan aplikasi IT; disamping distribusi SDM yang tidak merata, masih terkonsentrasi pada wilayah kecamatan tertentu sebagai pusat-pusat pelayanan. Sarana dan prasarana pelayanan kesehatan, pendidikan dan kependudukan

juga belum memadai. Kondisi RSUD yang fasilitasnya memprihatinkan, aksesibilitas masyarakat terhadap Puskesmas, RSUD, SMTA dan Kantor Kecamatan yang masih sulit karena jarak orbitasi yang jauh dan fasilitas transportasi yang kurang, semuanya melengkapi fakta bahwa pelayanan dasar di Kabupaten Way Kanan masih kurang memadai.

Berdasarkan paparan tersebut maka pertanyaan penelitian ini adalah Bagaimana kapabilitas organisasi publik pemberi layanan dasar (*Basic Service*) di Kabupaten Way Kanan Provinsi Lampung?. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh konsep baru yang berkenaan dengan kapabilitas organisasi publik pasca pemekaran daerah, serta elemen-elemen pendukung kapabilitas yang terintegrasi didalamnya.

METODE

Penelitian ini menggunakan Pendekatan Kualitatif. Pemilihan pendekatan ini dimaksudkan untuk

mengungkapkan atau memahami *meaning* terhadap fenomena pemekaran daerah, kapabilitas organisasi publik dan rendahnya kualitas layanan dasar yang diberikan Pemerintah Kabupaten Way Kanan.

Dari data yang dibutuhkan meliputi data primer dan data sekunder dalam bentuk data kualitatif maupun data kuantitatif yang menjadi dasar analisis dan interpretasi. Data dan informasi yang diperoleh dari *key informans* dilakukan melalui suatu proses wawancara mendalam, dibandingkan dengan Creswell, 2007.

Pemilihan informan dalam penelitian ini didasarkan atas pertimbangan bahwa informan tersebut menguasai berbagai hal yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dan bersedia menyampaikan data apa adanya, jujur, enak berbicara dan dapat berkomunikasi dengan baik, disukai orang lain, bertanggung jawab, dan memahami obyek penelitian, menguasai informasi dan mau membagikan pengetahuannya, serta menjunjung tinggi sikap saling percaya. *Key Informans* yang diwawancarai terdiri atas:

- (1) Bupati, Sekda dan Sekretaris Bappeda Kabupaten Way Kanan.
- (2) Pejabat Dinas Daerah: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Pendidikan, dan Dinas Kesehatan
- (3) Pegawai dan Petugas Unit Pelaksana Teknis: Pegawai Disdukpil, Guru, Petugas Puskesmas
- (4) Masyarakat penerima layanan dasar.
- (5) Anggota DRRD Way Kanan Selain wawancara, peneliti juga melakukan observasi secara langsung terhadap objek penelitian, serta melengkapinya dengan Data Sekunder yang diperoleh ditempat penelitian. Untuk mengatasi bias peneliti dan bias reaktivitas serta bias *key informants* yang mengancam validitas akan diatasi dengan triangulasi data, dan triangulasi peneliti. Triangulasi ini sangat diperlukan untuk kesahihan dan keandalan serta tingkat kepercayaan data yang terkumpul.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kapabilitas Organisasi Publik

Kapabilitas Kepemimpinan

Kepemimpinan di Kabupaten Way Kanan yang telah berjalan 2 (dua) kepemimpinan yakni:

1. Drs. Tamanuri, MM dengan Drs. Masridi Hasan, masa jabatan (2001 -2005)
2. Drs. Tamanuri, MM dan Busomi, S.Pd, masa jabatan (2005-2010)
3. Busomi, S.Pd, dengan Dr. Nasutian, masa jabatan (2010-2015)

Busomi sebelum menjabat Bupati beliau menjabat Wakil Bupati, jadi setahun setelah Way Kanan ini didirikan beliau sudah menjadi pejabat strategis (Wakil Bupati) di Kabupaten Way Kanan. Kelemahan dan kekurangan Bupati lama yang dia dampingi

menjadi bahan pelajaran yang akan dia perbaiki pada masa jabatannya menjadi Bupati.

Kemampuan berfikir strategis pada kepemimpinan Bosumi diimplementasikan dalam bentuk kebijakan-kebijakan mendasar yang dilakukannya seperti Gerakan ***Mulang Tiuh***, program gerakan *Kembali ke Kampung* ini sangat diandalkan untuk menyelesaikan persoalan Desa/ Kampung. Mulang tiuh bukan hanya berarti orang Way Kanan harus pulang Kampung, tetapi justru orang-orang Kota yang membangun Desa, karena jika hanya mengandalkan orang desa itu sendiri yang membangun desanya sulit untuk bisa sukses. Orang Desa dipandang memiliki banyak kekurangan, minus dalam pengetahuan (pendidikan), dana maupun fasilitas lainnya sedangkan Orang Kota yang sukses dianggap memiliki kelebihan dalam hal tersebut sehingga potensil dapat sukses dalam membangun Desa. Sasaran mulang tiuh adalah penduduk asal Way Kanan yang telah sukses di Kota.

Kebijakan Bupati Way Kanan yang mendasar adalah **penyederhanaan aturan-aturan** (deregulasi) investasi yang fungsinya antara lain sebagai penyedia pasar bagi Petani. Bupati Way Kanan berpendapat bahwa: dalam aturan investasi yang lama ketika misalnya orang mau mendirikan pabrik harus memiliki kebun, maksudnya pemerintah memproteksi pengusaha adalah agar selalu ada pasokan untuk keberlangsungan pabrik. Di Way Kanan pola pikirnya dibalik, kalau orang mau mendirikan pabrik tidak perlu punya kebun, alasannya karena kalau orang punya pabrik juga punya kebun, justru mengurangi peluang masyarakat untuk memiliki kebun. Hal ini terbukti dalam kenyataannya dengan aturan yang lama menyebabkan hilangnya lahan milik masyarakat, masyarakat hanya menjadi pekerja, buruh, dan itulah yang kemudian menjadi gejala dimana-mana, karena mereka tidak ada pekerjaan. 1 Kebijakan mendasar lainnya adalah kebijakan untuk memberikan pelayanan publik lebih baik. Dalam bidang Administrasi Kependudukan misalnya, tahun 2010 dikeluarkan kebijakan untuk membebaskan masyarakat dari biaya pembuatan KTP, Kartu Keluarga, Akta-akta. Dalam bidang pendidikan, sejak tahun 2011 dikeluarkan kebijakan wajib belajar 12 tahun, jadi dari SD sampai SLTA sudah dibiayai semua oleh pemerintah. Dalam bidang kesehatan, semua penduduk gratis untuk berobat di Puskesmas, selain itu seluruh masyarakat diasuransikan, kaya maupun miskin. Warga Way Kanan juga dapat berobat gratis ke RS. Abdul Muluk Bandar Lampung sampai RS Cipto Mangunkusumo Jakarta.

Hal ini dilakukan menurut Bupati Way Kanan dengan tujuan agar masyarakat bisa lebih fokus pada pekerjaannya. Masyarakat diharapkan tidak lagi dibebani fikiran bagaimana menyekolahkan anaknya, bagaimana biaya berobat/ kesehatannya, sehingga dengan pelayanan publik yang cepat dan murah ini diharapkan masyarakat bisa fokus pada pekerjaan.

Pekerjaan mereka terutama adalah perkebunan: Karet, Sawit, Tebu, Padi, Lada dan Cengkeh dan Kakau.

Hasil analisis data dan keterangan informan dapat disimpulkan bahwa Kapabilitas kepemimpinan puncak pada Organisasi Publik Pemberi Layanan Dasar dapat dikatakan cukup kuat, dilihat dari aspek *Strategic Thinking dan Relationship Management*, meskipun masih ada efek yang tidak diharapkan, yakni aspek memimpin perubahan (*Change Leadership*), dimana terdapat dampak negatif yang cukup signifikan. Para pelaksana kebijakan merasakan sesuatu kesulitan yang berakibat pada kurangnya kualitas layanan lihat Hesselbein, 1997.

Atas dasar uraian tersebut maka dapat diperoleh petunjuk bahwa elemen kapabilitas kepemimpinan di Kabupaten Way Kanan secara umum masih menunjukkan kondisi yang kuat dan dapat diandalkan untuk dapat menggerakkan elemen-elemen kapabilitas lainnya. Pada tingkat pimpinan puncak, Bupati memiliki *strategic thinking* yang baik, mampu mengelola hubungan yang baik ke dalam dan keluar lembaga, dan mampu mensosialisasikan kebijakan-kebijakan strategis yang dapat diterima oleh hampir semua kalangan di Kabupaten Way Kanan, sekalipun eksese negatif dari kebijakan tersebut mulai muncul, lihat pula Endersheim, E.H. 2007.

Pada tingkat Pimpinan Dinas, seluruh Kepala Dinas pemberi layanan Dasar memiliki *strategic thinking* yang baik, *change leadership* yang cukup dan *relation management* yang cukup yang sedikit banyak sangat membantu pimpinan puncak untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang strategis.

Elemen kepemimpinan yang baik ini yang berpotensi untuk mengangkat elemen-elemen lain yang dianggap masih memiliki kelemahan baik elemen: sumberdaya manusia, sarana dan prasarana, struktur organisasi, keuangan maupun posisi strategis. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Bangun (2010:254) menyatakan bahwa: elemen-elemen organisasi secara sinergis berintegrasi membentuk kapabilitas organisasi. Biasanya terdapat beberapa elemen dominan dalam organisasi yang menjadi penggerak elemen-elemen lainnya membentuk kekuatan yang khas dalam organisasi yang tidak dimiliki dan sulit untuk ditiru oleh organisasi lainnya.

Mengacu pada pendapat Bangun tersebut maka kapabilitas kepemimpinan yang cukup baik pada lingkungan organisasi pemberi layanan dasar di Kabupaten Way Kanan dapat menjadi modal utama yang berpotensi untuk menggerakkan kelemahan/kekurangan yang terdapat pada elemen-elemen organisasi lainnya, tentu saja melalui tindakan-tindakan pimpinan yang berorientasi pada pencapaian misi, tujuan dan sasaran lembaga dengan tetap mempertahankan integritas kepemimpinannya, lihat Mahyudin, 2010.

Kapabilitas Sumberdaya Manusia

Pelayanan dasar dari sisi kuantitas, pada saat penelitian berlangsung belum dapat dikatakan semua bidang memadai. Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil saat ini (2012) petugas yang melayani administrasi kependudukan dan catatan sipil berjumlah 96 orang. Pegawai yang bertugas di Kantor Disdukpil Kabupaten berjumlah 28 orang, sedangkan tenaga operator kependudukan yang tersebar di 14 kecamatan berjumlah 68 orang. Ratio jumlah Keluarga dengan petugas maka untuk kondisi tahun 2012, diperoleh angka 1:1125. Artinya bahwa satu orang petugas harus melayani urusan kependudukan kepada 1125 keluarga.

Bidang kesehatan, saat ini dari 14 kecamatan terdapat 18 Puskesmas dan 1 Rumah Sakit Umum. Jumlah Perawat dan Bidan, pada saat penelitian berlangsung dapat dikatakan cukup memadai, akan tetapi jumlah dokter dan dokter Spesialis masih termasuk kategori kurang. Menurut Sekretaris Dinas Kesehatan Kabupaten Way Kanan, Saat ini rasio dokter pasien masih dapat dikategorikan kurang, yaitu masih sekitar 1: 300, sehingga untuk kasus penyakit tertentu terpaksa pasien mesti dirujuk ke RSUD Propinsi (RS Abdul Muluk) di Bandar Lampung yang dapat ditempuh dengan mobil selama 4-5 jam.² Disamping itu, masalah yang terkait dengan SDM adalah masalah distribusi. Terjadi penumpukan petugas pada Puskesmas-puskesmas yang berlokasi di Kecamatan Baradatu, Blambangan Umpu, Banjir dan Gunung Labuhan. Hal ini terjadi karena kondisi fisik di kecamatan-kecamatan tersebut relatif lebih ramai dan banyak fasilitas perekonomian: perdagangan dan hiburan.

Kecukupan guru dalam bidang pendidikan mulai dari didirikannya Kabupaten ini sampai dengan sekarang dapat dikatakan cukup memadai, tetapi dari aspek distribusi, guru juga banyak terkonsentrasi pada kecamatan-kecamatan yang ramai dan banyak fasilitas perdagangan dan hiburan. Dari sisi kualitas Kapabilitas Sumberdaya Manusia dapat dijelaskan pada tabel 1.

Berdasarkan data dan analisis di atas maka dapat ditegaskan bahwa dari aspek SDM pelaksana organisasi pemberi layanan dasar secara umum belum kapabel. Akan tetapi apabila ditelaah lebih jauh ternyata terdapat sub-sub elemen yang masih dapat diandalkan dan dapat dikembangkan pada elemen SDM tersebut, yakni secara kualitas tim mereka memiliki integritas dan dukungan yang baik terhadap kebijakan dan tujuan lembaga, serta umumnya pegawai memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang memadai, lihat Kilpinen, 2002.

Sub-sub elemen tersebut sebenarnya dapat dijadikan kekuatan dan digerakan oleh Pimpinan untuk dapat meningkatkan sub-sub elemen lain yang dianggap masih kurang seperti jumlah tenaga ahli

Tabel 1. Rangkuman Kondisi SDM Organisasi Pelayanan Dasar Kabupaten Way Kanan Tahun 2013

Pada Lingkungan	Kuantitas SDM			Kualitas SDM		
	Jumlah	Distribusi	Integritas	Tim		Individual
				Dukungan Terhadap Tujuan dan Strategi Organisasi	Pemahaman terhadap Tugas dan Makna Pelayanan	
Dinas Dukpil	Kurang memadai	Merata	Baik	Mendukung	Cukup	Umumnya Baik
Dinas Pendidikan	Memadai	Kurang merata	Baik Tapi masih bermasalah	Mendukung Tapi masih bermasalah	Baik tapi masih bermasalah	Masih Kurang
Dinas Kesehatan	Kurang memadai	Kurang merata	Baik Tapi masih Bermasalah	Mendukung Tapi masih bermasalah	Cukup	Baik

Sumber: Disdukpil, Diskes dan Disdik Kabupaten Way Kanan Tahun 2013, diolah

yang masih kurang, distribusi SDM yang kurang merata, pemahaman terhadap makna pelayanan serta motivasi pegawai yang mulai menurun. Pimpinan dapat meletakkan prioritas mengembangkan sub-sub elemen kapabilitas yang lemah dengan bertumpu pada sub-sub elemen yang kuat.

Merujuk pada teori Ekspektasi bahwa kinerja ditentukan oleh kemampuan dan motivasi, maka sub elemen *pemilikan integritas dan dukungan yang baik* dari pegawai merupakan wujud sikap positif yang harus dikembangkan dan menjadi modal dasar untuk meningkatkan motivasi dan kecakapan kerja, dibandingkan dengan Gary, 2010.

Kapabilitas Struktur Organisasi

Struktur organisasi di tiga dinas pemberi layanan dasar secara umum masih cukup efektif dapat menunjang pelaksanaan tugas pokok mencapai tujuan dinas, akan tetapi struktur tersebut relatif masih bisa dibenahi terutama aspek rantai komando, sentralisasi dan aspek rentang kendali. Kondisi ini juga berarti bahwa elemen struktur organisasi masih cukup kapabel dimana sub elemen yang termasuk kategori cukup kuat adalah spesialisasi kerja, departementalisasi, dan formalisasi, sementara sub elemen yang dapat dikategorikan kurang kuat adalah rentang kendali dan sentralisasi.

Kapabilitas Sarana dan Prasarana

Kondisi prasarana jalan di Kabupaten Way Kanan ada tiga kategori, yaitu Jalan Negara, Jalan Propinsi dan Jalan Kabupaten. Untuk jalan Negara pada tahun 2012 tercatat panjangnya adalah 81,9 km, Jalan Propinsi 185,75 km, tidak ada perubahan sejak tahun 2008. Sedangkan Jalan Kabupaten yang sudah diaspal tahun 2008 sepanjang 509,29 km, dan kini telah meningkat lebih dari 25 % dari tahun 2008.

Sarana angkutan kendaraan bermotor yang paling dominan di Way Kanan adalah Speda Motor mencapai 94,8 %, selebihnya adalah Sedan, Truk diposisi kedua 3,88 %, sedangkan bus dan *Station Wagon* masing-

masing 0,6 %. Untuk angkutan menuju Ibu Kota Propinsi (Bandar Lampung) dan Palembang terdapat angkutan Kereta Api, meliputi angkutan untuk penumpang dan barang, yang terdiri dari 4 Stasion. Dengan demikian angkutan dalam kota masih sangat terbatas, yakni masih dibawah 4 %. Hal ini yang merupakan salah satu faktor penyebab mobilitas masyarakat menjadi rendah.

Sarana dan prasarana pada organisasi pemberi layanan dasar di Kabupaten Way Kanan secara umum dapat dikatakan masih terkategori belum kapabel. Kendati demikian hal yang menjadi kekuatan dari elemen sarana dan prasarana ini adalah keterjangkauan masyarakat pada pelayanan kesehatan dasar, pendidikan dan layanan administrasi kependudukan. Pada aspek pendidikan sekalipun data menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara kebutuhan sekolah dan ruang belajar dengan yang tersedia, akan tetapi masyarakat umumnya dapat menjangkau akses pelayanan tersebut yang terbukti dari rasio siswa dengan ruang kelas, masih menunjukkan rasio yang relatif kecil (17- 24). Sub elemen keterjangkauan ini merupakan kekuatan yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan sub-sub elemen lain yang masih kurang seperti kualitas sarana baik pendidikan, sarana pelayanan kesehatan kuratif, maupun gedung pelayanan kependudukan.

Kapabilitas Keuangan

Kondisi keuangan Dinas dan Daerah Kabupaten Way Kanan dapat disarikan sebagai berikut:

- Kinerja keuangan dinas-dinas pemberi layanan dasar yang dianalisis dari sisi *value for money*, dari aspek ekonomis dan efisiensi menunjukkan kondisi yang baik, akan tetapi dilihat dari aspek efektifitas umumnya baru mencapai kategori cukup. Dengan demikian dapat dikatakan secara umum penggunaan Dana yang dialokasikan pada dinas-dinas tersebut termasuk kategori cukup baik, akan tetapi kondisi ini belum dapat dikatakan kapabel karena kondisi keuangan dinas tidak terlepas dari kondisi keuangan Daerah.

- Kinerja keuangan daerah dari sisi Pendapatan, menunjukkan kondisi dengan kategori cukup pada aspek Rasio Pajak dan Ruang Fiskal, akan tetapi pada aspek Tax Perkapita dan Rasio Kemandirian Daerah menunjukkan kondisi dengan kategori kurang baik. Dari sisi Belanja Daerah, aspek proporsi Belanja Pegawai, Belanja Pegawai Tidak Langsung, dan Belanja Modal masih termasuk kategori cukup baik, akan tetapi Belanja Daerah Perkapita dan Belanja Modal Perkapita menunjukkan rasio yang kurang baik.
- Keuangan daerah yang dianalisis dari Kinerja Keuangan Daerah Otonomi Baru (DOB) semua aspek menunjukkan kondisi yang kurang baik. Baik dari aspek Dependensi Fiskal, Kapasitas Penciptaan Pendapatan maupun dari aspek Proporsi Belanja Infestasi.

Dengan demikian secara umum dapat disimpulkan bahwa kondisi keuangan Kabupaten Way Kanan, yang praktis berpengaruh pada kondisi keuangan Dinas, secara umum dapat dikatakan belum kapabel. Kondisi ini apabila dicermati masih ada sisi yang bisa diandalkan sebagai sub elemen yang dipandang masih kuat, yakni kinerja Keuangan Dinas yang ditunjukkan dengan kajian *value for money* aspek ekonomis, efisiensi dan efektifitas masih dapat dikategorikan cukup baik. Ini menunjukkan bahwa Dinas-dinas pemberi layanan dasar memang cukup hati-hati dalam penggunaan dana untuk melaksanakan program dan kegiatan yang direncanakannya, lihat pula Mardiasmo, 2002.

Kapabilitas Posisi Strategis

Secara umum posisi Kabupaten Way Kanan sekaligus posisi Dinas-dinas pemberi layanan dasar memang kurang menguntungkan, demikian pula aksesibilitas pusat-pusat pelayanan pendidikan, kesehatan dan administrasi kependudukan relatif sulit, ditambah dengan kondisi prasarana jalan yang kurang baik. Dengan demikian bukan saja elemen Posisi Strategis ini tidak kapabel, tetapi juga membawa pengaruh pada kondisi kapabilitas elemen lainnya seperti Sarana dan Prasarana, serta elemen Sumberdaya manusia.

Kendati kondisi elemen posisi ini secara umum tidak kapabel, akan tetapi ada sub-sub elemen yang masih cukup baik yakni aksesibilitas layanan pendidikan SD, dan aksesibilitas layanan Puskesmas Pembantu. Dua sub elemen ini yang potensial dapat meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap layanan dasar yang diberikan pemerintah Kabupaten Way Kanan.

Deskripsi di atas merupakan kondisi kapabilitas organisasi publik secara parsial. Untuk menganalisis secara integral kapabilitas organisasi pemberi layanan dasar, disini penulis akan melihat pengembangan kapabilitas organisasi publik dengan meminjam model pengembangan kapabilitas organisasi sebagaimana yang dikemukakan Andreu dan Claudio Ciborra.

Menurut Andreu, pengembangan kapabilitas terjadi pada lingkup yang spesifik melalui proses pembelajaran dari pengalaman menggunakan sumber daya secara rutin, efektif dan efisien, karena rangkaian pembelajaran tersebut bersifat konkrit, rinci dan spesifik. Pada lingkungan Dinas Pendidikan, sekolah-sekolah sebagai Unit Pelaksana Teknis, pada awalnya potensial memiliki lingkungan persaingan antara satu sekolah dengan lainnya, tetapi akhirnya secara perlahan memudar karena sekolah betul-betul kurang diberi otonomi terutama dalam perolehan sumber dana sehingga berimplikasi luas terhadap fleksibilitas pendanaan dan keleluasaan dalam membiayai program-program kemajuan. *Sekolah Gratis*, melalui program wajib belajar 12 tahun yang dilaksanakan sejak tahun 2011, betul-betul telah menurunkan gairah para tenaga pendidik (terutama Guru) untuk mengembangkan kreatifitas melalui program-program pengembangan sekolah.

Kapabilitas akan terbentuk dari hasil pembelajaran terhadap rutinitas memanfaatkan sumberdaya yang ada. Kenyataannya yang terjadi di sekolah-sekolah di Way Kanan, motivasi Guru untuk belajar lebih efektif dan efisien dalam memanfaatkan sarana, keuangan dan potensi siswa, perlahan telah menurun, bahkan bagi Guru untuk menjabat di sekolah (bidang kurikulum, bidang kesiswaan dsb), atau pembimbing kegiatan ko kurikuler dan ekstra kurikuler terkesan ogah-ogahan dan saling tunjuk. Kapabilitas elemen organisasi yang kuat yang diharapkan akan menjadi dasar pembentukan kapabilitas inti, menjadi kabur, kurang ada elemen organisasi yang unggul untuk bisa menjadi kapabilitas dasar, sehingga perkembangan kapabilitas kurang ada kemajuan yang berarti, dapat dilihat di Moingen, 1996, dan Salusu, J. 2006.

Demikian pula yang terjadi di lingkungan Dinas Kesehatan, para pegawai Puskesmas terkesan hanya melaksanakan kewajiban, dari pagi sampai jam 15 sore. Umumnya semangat kerja mereka juga mulai menurun akibat dari diberlakukannya kebijakan Kesehatan Gratis. Dana untuk pengembangan Puskesmas juga dikeluhkan karena tidak memadai. Beberapa pos sebagai penunjang kegiatan dipangkas bahkan ada yang ditiadakan. Tanpa disadari masyarakat yang daya belinya mulai membaik, lebih memilih pengobatan Swasta dari pada Puskesmas yang kualitas layanannya dirasakan mulai menurun. Antar Puskesmas di lingkungan Pemda Kabupaten Way Kanan tidak ada iklim persaingan, sehingga tidak ada daya dorong untuk berkinerja lebih baik.

Puskesmas Induk yang berjumlah 18, tidak ada yang memiliki kekhasan yang bernilai. Rutinitas memanfaatkan sumber daya yang ada tidak berkembang menjadi kapabilitas elemen organisasi yang diharapkan. Upaya pembaharuan untuk peningkatan efektivitas dan efisiensi kerja tidak nampak, bahkan alat EKG yang sudah di kirim Dinas

melalui bantuan DAK, tidak berupaya dimanfaatkan dengan alasan tidak paham cara menggunakannya. Pada RSUD juga tidak memiliki kekhasan yang bernilai. Rutinitas memanfaatkan sumber daya yang ada tidak berkembang menjadi kapabilitas elemen organisasi yang diharapkan. Upaya pembaharuan untuk peningkatan efektivitas dan efisiensi kerja tidak nampak. Dengan demikian kapabilitas dasar yang diharapkan bisa berkembang menjadi kapabilitas inti tidak terwujud.

Pada layanan administrasi kependudukan yang dilaksanakan Disdukpil juga terjadi penyimpangan kebijakan. Kebijakan *Pelayanan Kependudukan Gratis* ternyata sebatas slogan yang sulit diimplementasikan. Beberapa petugas kependudukan di tingkat Kecamatan masih memungut biaya pengurusan administrasi kependudukan, dengan alasan untuk biaya transportasi ke Kabupaten. Para petugas juga mengeluhkan kondisi setelah kebijakan *Administrasi Kependudukan Gratis* karena mereka harus *main belakang* untuk meminta tambahan biaya administrasi tersebut pada masyarakat. Dengan demikian kondisinya sama dengan Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan yang tidak memiliki perkembangan kapabilitas yang signifikan. Praktek kerja yang rutin untuk memanfaatkan sumberdaya, kurang berkembang menuju kapabilitas, lihat Robbins, 2005. dan Spencer, 1993.

Berdasarkan uraian di atas, diperoleh temuan bahwa salah faktor yang menjadi penyebab organisasi pemberi layanan dasar belum kapabel adalah selain belum efektifnya mengintegrasikan kekuatan-kekuatan pada elemen kapabilitas, juga karena eksekusi dari Kebijakan Daerah terhadap penggarisan pelayanan dasar: Pendidikan, Kesehatan dan Administrasi Kependudukan, yang berdampak pada gejala menurunnya motivasi dari para pelaksana program yakni para Guru, Petugas Puskesmas dan Petugas Kependudukan, karena dirasakan kurang puas kompensasi yang mereka terima dibandingkan dengan tuntutan dan beban tugas yang diembannya.

SIMPULAN

Organisasi publik khususnya organisasi pemberi layanan dasar pasca pemekaran daerah di Kabupaten Way Kanan secara umum belum kapabel, karena belum secara efektif mengintegrasikan elemen-elemen: Kepemimpinan, Sumberdaya Manusia, Struktur Organisasi, Sarana dan Prasarana, Keuangan dan Lokasi.

Dari aspek kapabilitas kepemimpinan, kemampuan memimpin perubahan (*Change Leadership*) masih menimbulkan dampak negatif yang cukup signifikan. Sisi sumberdaya manusia juga belum kapabel, karena masih terkait masalah kualifikasi pegawai yang masih rendah, distribusi yang belum merata, kurang pemahaman terhadap makna pelayanan dan secara kualitas personal,

masih kurang *knowledge* dan *skill* pegawai. Dari sisi struktur, rentang kendali masih kurang efisien, terlalu sempit, runcing, dan hierarki menjadi lebih panjang sehingga potensil lebih membebani Anggaran. Sarana dan Prasarana masih terkendala dengan kualitas Ruang Pelayanan yang kurang layak, peralatan medis yang masih sederhana dan kurang, serta Ruang Belajar sekolah banyak yang rusak. Dari sisi Keuangan Dinas, meskipun upaya yang dilakukan untuk mencapai *value for money* sudah cukup dilakukan dengan baik akan tetapi kondisi keuangan Daerah secara umum dapat dikatakan belum kapabel, yang tercermin dari Tax Perkapita yang sangat kecil, Rasio Kemandirian yang juga sangat kecil, rasio dana transfer yang besar, Belanja Modal yang relatif kecil, dan *Income Generation* yang masih relatif kecil. Demikian pula Posisi Kabupaten Way Kanan menunjukkan masih relatif sulitnya akses masyarakat terhadap pusat-pusat pelayanan, karena jarak yang relatif jauh ditambah dengan kondisi prasarana jalan yang kurang baik. Secara integral organisasi publik khususnya organisasi pemberi layanan dasar di Kabupaten Way Kanan belum kapabel dan belum memenuhi kriteria pengembangan kearah organisasi yang memiliki kapabilitas inti.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dirumuskan suatu konsep bahwa Integrasi yang sinergis dari kekuatan elemen-elemen organisasi dapat membentuk kapabilitas organisasi yang handal.

DAFTAR PUSTAKA

- Andreu, Rafael and Claudio Ciborra. 1996. *Core Capabilities and Information Technology: An Organizational Learning Approach* (dalam Moingeon and Amy Edmondson. 1996: 123-129).
- Bangun, Yuni Ros. 2010. *Pemodelan Kapabilitas Organisasi terhadap Kinerja Ditinjau dari Faktor Kepemimpinan- Budaya Organisasi- Perilaku Politik dalam Organisasi (Studi Kasus pada Kelompok Perkebunan Kelapa Sawit Negara dan Kelompok Perkebunan Kelapa Sawit Swasta)*. Jurnal Manajemen Teknologi: IPB Bogor Volume 9 No. 3
- Beer, Michael. 2005. "Membangun Kapabilitas Organisasi" dalam Subir Chowdhury, et al. *Organisasi Abad 21*. Hlm 371-391. Jakarta : PT. Indeks
- Creswell, John W. 2007. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Endersheim, E.H. 2007. *The Devinitive Drucker: Challenges for Tomorrow's Executives Final*

- Advice from the Father Modern Management*. New York: Mc Graw-Hill.
- Hesselbein, Frances; Marshall Goldsmith and Richard Beckhard (ed.). 1997. *The Organization of The Future*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Kilpinen Paula and Markus Pauku. 2008. *A Capability Perspective To Organizational Change Within The MNC Context*. New York. USA: Mc Graw-Hill.
- Mahyuddin, Hasbi. 2010. *Kapabilitas Organisasi Publik*. Jurnal Ilmu Sosial: Universitas Hasanudin, Makasar Volume 7 No. 1
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI.
- Moingeon, Bertrand and Amy Edmondson (ed.). 1996. *Organizational Learning and Competitive Advantage*. London: SAGE Publication.
- Nanda, Ashish. 1996. *Resources, Capabilities and Competencies*. (dalam Bertrand Moingeon and Amy Edmondson, 1996. *Organizational Learning and Competitive Advantage*. London: SAGE Publication.
- Program Pascasarjana Fisip Unpad. 2009. *Panduan Penyusunan Dan Penulisan Tesis dan Desertasi*. Bandung : PPS Fisip Unpad
- Robbins, Stephen P. 2005. Penterjemah: Yusuf Udaya, *Teori Organisasi Struktur Desain dan Aplikasi*. Jakarta: Arcan.
- Salusu, J. 2006. *Pengambilan Keputusan Strategik: Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Grasindo.
- Spencer Lyle M, Jr and Signe M Spencer. 1993. *Competence at Work*. New York: Wiley
- Yukl, Gary. 2010. *Kepemimpinan Dalam Organisasi*. Terjemahan Budi Supriyanto. Jakarta: PT Indeks.