

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu Yang Berkaitan dengan Penelitian ini**

Kajian kepustakaan adalah suatu proses yang dilalui untuk mendapatkan teori terdahulu dengan cara mencari kepustakaan yang berhubungan dengan masalah penelitian. Telaah kepustakaan digunakan untuk menelusuri penelitian terdahulu berhubungan dengan masalah penelitian, sehingga dapat mengetahui masalah mana yang belum diteliti secara mendalam oleh peneliti terdahulu. Selain itu, juga sebagai perbandingan antara fenomena yang hendak diteliti dengan hasil studi terdahulu yang serupa.

Dari penelitian terdahulu didapatkan beberapa hasil penelitian sebagai berikut, di mana masing-masing peneliti mempunyai sudut pandang yang berbeda dalam penelitian mereka, yakni:

1. Trena Aktiva Oktariyanda (2014) dengan judul *Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Dalam Mencapai Kualitas Pelayanan Publik Yang Optimal*. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis mengenai pelaksanaan pelayanan IMB pada BPPT Kabupaten Sidorejo. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BPPT Kabupaten Sidorejo pada pelaksanaan pelayanan IMB dalam rangka mencapai kualitas pelayanan publik sudah berjalan dengan baik walaupun

masih ada beberapa kendala yang dihadapi dalam upaya optimalisasi kualitas pelayanan publik, seperti SDM dan sarana prasarana. Hal yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Aktiva (2014) terletak pada perbedaan objek lokasi yang diteliti dan juga terletak dari fokus penelitian, dimana Aktiva (2014) memfokuskan penelitian pada dimensi kualitas pelayanan publik, sedangkan penulis memfokuskan pada indikator pelayanan publik menurut Adrian Sutedi (2011; 29-30).

2. Mohamad Adriani (2015) dengan judul ***Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan Oleh Kantor Pelayanan Perizinan terpadu (KPPT) Kabupaten Lombok Tengah***. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelayanan pemberian IMB oleh KPPT Kabupaten Lombok Tengah, untuk menganalisis kendala yang dihadapi dalam pelayanan IMB oleh KPPT Kabupaten Lombok Tengah dan untuk menganalisis upaya yang dilakukan dalam pelayanan pemberian IMB di KPPT Kabupaten Lombok Tengah. Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan pelayanan IMB oleh KPPT Kabupaten Lombok Tengah mencakup 1) akuntabilitas pelayanan, memberi pertanggungjawaban pada publik, dengan lebih mengutamakan pelayanan prima untuk memuaskan masyarakat serta memberikan pelayanan cepat tepat, dan akuntabel. 2) Responsivitas pelayanan, kemampuan organisasi publik mengenali kebutuhan masyarakat masih relatif kurang. 3) Efisiensi pelayanan IMB belum dapat berjalan secara efektif karena belum sesuai dengan standar

pelayanan. 4) Fasilitas fisik keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan perizinan terpadu ini sangat dipengaruhi oleh kesiapan aparatur dengan segala dukungan fasilitas fisik. Hal yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Adriani (2015) terletak pada perbedaan objek lokasi yang diteliti dan juga terletak dari fokus penelitian, dimana Adriani (2015) memfokuskan penelitian pada akuntabilitas, responsif, efisiensi dan fasilitas, sedangkan penulis memfokuskan pada indikator pelayanan publik menurut Adrian Sutedi (2011; 29-30).

3. Roby Hermawan (2014) dengan judul *Pelayanan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha (Situ) di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kota Samarinda*. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelayanan pembuatan surat izin tempat usaha (situ) di badan pelayanan perizinan terpadu satu pintu Kota Samarinda. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Fokus penelitian dilihat dari lima indikator standar pelayanan yaitu prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya/tarif, sarana dan prasarana, serta kompetensi pegawai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa standar pelayanan belum maksimal dilihat dari waktu penyelesaian serta sarana dan prasarana pendukung. Hal ini disebabkan kurangnya personil lapangan, AC diruang tunggu yang tidak kunjung diperbaiki, serta kurangnya kesadaran masyarakat dalam mengurus SITU tanpa calo. Hal yang membedakan antara penelitian ini

dengan penelitian yang dilakukan oleh Roby (2014) terletak pada perbedaan objek lokasi yang diteliti dan juga terletak dari fokus penelitian, dimana Roby (2014) memfokuskan penelitian lima indikator standar pelayanan yaitu prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya/tarif, sarana dan prasarana, serta kompetensi pegawai, sedangkan penulis memfokuskan pada indikator pelayanan publik menurut Adrian Sutedi (2011;29-30).

4. Ade Harry Situmorang. (2011) dengan judul ***Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Tapanuli Utara***. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Tapanuli Utara dan usaha-usaha yang dilakukan pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Penelitian ini berpedoman pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat yang terdiri dari 14 unsur pelayanan, yaitu prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan kejelasan petugas pelayannya, kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas pelayanan, kewajaran biaya pelayanan, kepastian biaya pelayanan, kepastian jadwal pelayanan, kenyamanan lingkungan dan keamanan lingkungan. Hasil dari penelitian

tersebut adalah baik. Hal yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Ade (2011) terletak pada perbedaan objek lokasi yang diteliti dan juga terletak dari fokus penelitian, dimana Ade (2011) memfokuskan penelitian pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat yang terdiri dari 14 unsur pelayanan, sedangkan penulis memfokuskan pada indikator pelayanan publik menurut Adrian Sutedi (2011;29-30).

## **2.2. Perspektif Pelayanan Publik**

Pelayanan publik (*public service*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping abdi negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara sejahtera (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pelayanan umum menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) dapat dilakukan dengan berbagai macam pola antara lain :

1. Pola Pelayanan fungsional, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
2. Pola pelayanan satu pintu, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah lainnya yang bersangkutan.
3. Pola pelayanan satu atap, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan secara terpadu pada suatu tempat/tinggal oleh beberapa instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangannya masing-masing.
4. Pola pelayanan secara terpusat, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan umum yang bersangkutan.

Nurmadi (1999:4) mencirikan pelayanan kepada publik sebagai berikut : tidak dapat memilih konsumen, peranannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, politik menginstitutionalkan konflik, pertanggung jawaban yang kompleks, sangat sering diteliti, semua tindakan harus mendapat justifikasi, tujuan dan output sulit diukur atau ditentukan.

They (dalam Thoha, 2002) menggolongkan lima unsur pelayanan yang memuaskan, yaitu : merata dan sama, diberikan tepat pada waktunya, memenuhi jumlah yang dibutuhkan, berkesinambungan, dan selalu meningkatkan kualitas serta pelayanan (*progresive service*). Setiap orang mengharapkan pelayanan

yang unggul, yaitu suatu sikap atau cara pegawai dalam melayani pelanggan secara memuaskan.

Moenir menyatakan kualitas pelayanan yang baik adalah sebagai berikut : kemudahan dalam pengurusan kepentingan, mendapatkan pelayanan yang wajar, mendapatkan pelayanan yang sama tanpa pilih kasih dan mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang (Moenir, H.A.S., 1992).

Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Efektif lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran. Bila jasa/layanan yang diterima (perceived service) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa/layanan yang dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya bila jasa/layanan yang diterima lebih rendah dari pada diharapkan, maka kualitas/layanan akan dipersepsikan buruk.

Dengan demikian, baik atau buruknya kualitas jasa/layanan tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pelanggan secara konsisten dan berakhir pada persepsi pelanggan. Ini berarti bahwa citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang penyelenggara, tetapi harus dilihat dari sudut pandang atau persepsi pelanggan.

Salah satu semangat reformasi adalah menghilangkan kekuasaan yang tidak berpihak kepada rakyat, semangat untuk meningkatkan sektor pelayanan

kepada publik. Jadi kalau pada era reformasi sekarang ini ternyata pelayanan kepada publik masih juga belum tergarap dengan baik, itu berarti pengingkaran terhadap nilai-nilai reformasi. Itulah sebabnya lembaga pelayanan publik yang terpilih memegang mandat untuk memperbaiki pelayanan kepada masyarakat dan keberhasilan mereka adalah untuk mendekatkan harapan dan kenyataan tersebut.

Profesionalisme aparat dan citra pelayanan publik adalah dua hal yang saling berkaitan. Meningkatkan profesionalisme dalam menjalankan fungsi dan peran sesuai bidang tugas yang diemban. Aparat sudah seharusnya berusaha meningkatkan kualitas diri yang menyangkut keahlian memahami hakekat dan tanggung jawab profesi. Pelayanan publik profesional artinya bercirikan adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan.

Untuk mencapai pelayanan publik yang profesional maka perlu memahami prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik yaitu, kesederhanaan, kejelasan, kepastian, waktu, akurasi serta kenyamanan. Prinsip pelayanan publik di atas harus disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Pada tanggal 2 September 2003 dan 4 September 2003 pemerintah telah mencanangkan sebagai bulan peningkatan pelayanan publik dan hari pelanggan.

Merujuk dari dua kegiatan pencanangan tersebut diharapkan dapat mengarahkan kepada satu tujuan yaitu bagaimana mewujudkan pelayanan publik yang prima sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat. Berbagai sorotan dan keluhan masyarakat serta dunia usaha terhadap kelemahan pelayanan publik



khususnya yang menyangkut prosedur pelayanan seperti kurang efisien, kurang transparan, kurang informatif, kurang akomodatif dan tidak konsisten.

Hal tersebut harus secepatnya diatasi karena persepsi masyarakat terhadap pelayanan publik dapat berubah secara drastis. Pelayanan yang baik merupakan hak penuh masyarakat yang harus dijawab dengan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan yang prima.

Aparatur pemerintah berada pada posisi yang penting tetapi di sisi lain berada pada posisi yang sulit. Karena aparatur pelayanan masyarakat merupakan ujung tombak yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan dunia usaha. Menghadapi masyarakat dan dunia usaha yang tinggi tuntutan serta selalu mendapatkan tuduhan negatif dari masyarakat seperti kurang mampu memberikan pelayanan, lamban dan kurang inisiatif.

Bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan yaitu :

1. Pelayanan Pemerintahan, yaitu merupakan pelayanan masyarakat yang erat dalam tugas-tugas umum pemerintahan seperti pelayanan Kartu Keluarga/KTP, IMB, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Imigrasi.
2. Pelayanan Pembangunan, merupakan pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam aktifitasnya sebagai warga masyarakat, seperti penyediaan jalan, jembatan, pelabuhan dan lainnya.

3. Pelayanan Utilitas merupakan penyediaan utilitas seperti listrik, air, telepon, dan transportasi.
4. Pelayanan Kebutuhan Pokok, merupakan pelayanan yang menyediakan bahan-bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
5. Pelayanan Kemasyarakatan, merupakan pelayanan yang berhubungan dengan sifat dan kepentingan yang lebih ditekankan kepada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu dan lainnya.

Secara konseptual menurut Munir (1998:88) dalam tulisannya Manajemen Pelayanan Publik Umum di Indonesia lebih rinci mengidentifikasi adanya 5 (lima) faktor yang dianggap mempunyai bobot pengaruh relatif yang sangat besar untuk mendukung pelayanan umum, organisasi-organisasi kedinasan sebagai berikut :

1. Faktor kesadaran yang menjiwai perilaku yang memandu kehendak dalam lingkungan organisasi kerja yang baik yang tidak menganggap sepele, melayani dengan penuh keikhlasan, kesungguhan dan disiplin.
2. Faktor aturan dalam arti ketaatan dan penggunaan kewenangan bagi pelaksanaan hak, kewajiban, dan tanggung jawab. Adanya pengetahuan dan pengalaman yang memadai serta kemampuan berbahasa yang baik dengan pemahaman pelaksanaan tugas yang cukup. Adanya kedisiplinan (disiplin waktu dan disiplin kerja), keinsyafan dan bertindak adil.

3. Faktor organisasi dalam arti adanya organisasi pelayanan yang bersistem simbiotik yang mengalir ke semua komponen cybernetik, metodik, dan prosedural. Pilihan prosedur dan metoda sesuai dengan uraian pekerjaan tugas yang menyangkut standar, waktu, alat yang digunakan, bahan dan kondisi pekerjaan yang dilengkapi dengan mekanisme prosedural yang dibuat atas dasar penelitian/kepentingan lingkungan. Demikian pula akan dipilih metoda untuk penyelesaian tahap demi tahap.
4. Faktor pendapatan yang merupakan imbalan bagi para fungsionaris yang diukur layak dan patut.
5. Faktor sarana pelayanan yang menyangkut segala peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas utama untuk membantu pelaksanaan pekerjaan.

Secara umum fungsi sarana pelayanan antara lain :

- a. Mempercepat proses pelaksanaan kerja (hemat waktu);
- b. Meningkatkan produktifitas barang dan jasa;
- c. Ketepatan ukuran/kualitas produk terjamin penyerahan gerak pelaku pelayanan dengan fasilitas ruangan yang cukup;
- d. Menimbulkan rasa kenyamanan;
- e. Menimbulkan perasaan puas dan mengurangi sifat emosional penyelenggara.

Pelayanan publik yang dilakukan pemerintah saat ini perlu lebih diorientasikan kepada patokan atau kaidah akuntabilitas publik secara langsung dengan cara penyajian manajemen kualitas pelayanan yang terintegrasi. Hal ini

mencoba menguraikan pemikiran yang bersifat asertif dan hipotesis yang menyatakan bahwa semakin baik akuntabilitas publik semakin baik pemerintahan.

### **2.3. Kualitas Pelayanan**

Pengertian kualitas mengandung banyak penafsiran dan arti, J. Supranto mendefinisikan bahwa kualitas adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik. Keunggulan suatu produk jasa adalah tergantung dari keunikan serta kualitas yang diperlihatkan oleh jasa tersebut apakah sudah sesuai dengan keinginan dan harapan pelanggan (Supranto, 2001.)

Pelayanan menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah usaha melayani kebutuhan orang lain sedang pelayan adalah membantu menyiapkan/ mengurus apa yang diperlukan seseorang ( Kamus Besar Bahasa Indonesia 1999: 571)

Sejalan dengan uraian tersebut, maka pengertian pelayanan menurut Munir adalah serangkaian kegiatan karena itu ia merupakan proses, sebagai proses pelayanan langsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat (Moenir, H.A.S., 1992). Dari defenisi yang telah diuraikan, maka ditarik kesimpulan bahwa kualitas pelayanan merupakan serangkaian proses meliputi kebutuhan masyarakat yang dilayani secara berkesinambungan.

Toha berpendapat bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, organisasi publik (birokrasi publik) harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi)

dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka mendorong menuju ke arah yang sesuai, kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara sloganis menuju cara kerja realistik pragmatik (Thoah, 2002).

Sejalan dengan kondisi tersebut diharapkan aparatur dapat memberikan pelayanan cepat, murah dengan prosedur yang jelas dan menyentuh kehidupan masyarakat, sebagaimana yang dikemukakan Parasuraman, Zeithaml dan Berry, bahwa pelayanan harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Tangibles; yaitu fasilitas secara fisik, peralatan dan penampilan dari personil
2. Reliability; yaitu kemampuan untuk merealisasikan apa yang telah dijanjikan oleh penyedia jasa secara mandiri dan akurat.
3. Responsivines; yaitu adanya keinginan untuk membantu konsumen dan pelayanan yang cepat.
4. Assurance; yaitu pemahaman dan sikap karyawan dan kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan konsumen.
5. Emphaty, yaitu dapat merasakan apa yang konsumen rasakan sehingga dapat melayani dengan baik ( Supriatna, Tjahya, 2000).


#### **2.4 Efektivitas Organisasi**

Suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat pada sejauhmana organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.

Konsep Efektivitas yang dikemukakan para ahli organisasi dan manajemen memiliki makna yang berbeda, tergantung pada kerangka acuan yang dipergunakan.

Dalam penelitian ini perspektif efektivitas organisasi yang digunakan adalah perpektif tujuan, dimana tolok ukur yang digunakan adalah bagaimana organisasi mencapai tujuan, termasuk merealisir visi dan misi organisasi sesuai dengan mandat yang diembannya. Jadi tolok ukur efektivitas Organisasi Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendapatan Provinsi Sumatera Utara Binjai meliputi efektivitas organisasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

Steers mengemukakan lima kriteria dalam pengukuran efektivitas organisasi yaitu:

- 
- a. Produktivitas
  - b. Kemampuan adaptasi atau fleksibilitas
  - c. Kepuasan kerja
  - d. Kemampuan ber laba
  - e. Pencarian sumber daya (Steers, 1985).

Sementara menurut Gibson mengatakan pula bahwa efektivitas organisasi dapat pula diukur sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan
- c. Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap
- d. Perencanaan yang matang

- e. Penyusunan program yang tepat
- f. Tersedianya sarana dan prasarana
- g. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik (Dalam Siagian, Sondang. P , 1998).

Definisi-definisi tersebut melihat efektivitas organisasi dengan menggunakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan. Namun organisasi dengan efektivitas organisasi dari sudut pencapaian tujuan dalam pengertian sebagai misi akhir adalah pekerjaan yang sulit, karena sering tujuan yang dikejar oleh suatu organisasi tidak dapat ditentukan secara pasti. Dari sudut ini maka organisasi tidak pernah mencapai tujuannya dalam pengertian yang akhir atau selalu ditandai dengan tingkat keberhasilan yang rendah. Karenanya kemudian berkembang dari pemikiran lain mengenai penilaian kebutuhan organisasi dengan perspektif dari berbagai multi disiplin pengetahuan.

Kenyataan dalam upaya mencapai tujuan akhir, organisasi harus mengenali kondisi-kondisi yang dapat menghalangi tercapainya tujuan. Jadi dapat diterima pandangan yang menilai efektivitas organisasi sebagai ukuran seberapa jauh sebuah organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai.

Dalam pengertian ini, pemusatan perhatian pada tujuan yang layak dicapai dan optimal, akan tampak lebih realistis untuk tujuan evaluasi daripada menggunakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan sebagai dasar ukuran. Sehingga keberhasilan dapat dilihat dari berbagai kriteria yang dikembangkan

oleh para ahli namun karena masing-masing organisasi adalah unik, maka tidak ada rangkaian teratur yang dapat diterima secara umum.

Memperhatikan pendapat ahli diatas dapat dipahami bahwa konsep efektivitas organisasi merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensional. Multidimensional ini terjadi karena antara satu ahli dengan yang lainnya memiliki dasar ilmu yang berbeda walaupun tujuan akhir dari efektivitas adalah pencapaian tujuan.

Berdasarkan uraian diatas disimpulkan bahwa dalam pengertian efektivitas organisasi tercakup pengertian kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan, program atau misi) suatu organisasi.

## **2.5. Pandangan Faktor-faktor Penyumbang Efektivitas**

Banyak pendapat yang mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi, namun pada dasarnya pendapat-pendapat tersebut telah terangkum dalam hasil penelitian Richard M. Steers, seperti teori mengenai pembinaan organisasi yang menekankan adanya perubahan yang berencana dalam organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas organisasi. Jadi keberhasilan pembinaan organisasi akan mengakibatkan keberhasilan organisasi. (Steers, 1985)

Lain halnya yang dikemukakan oleh Dydiet Hardjito yang mengemukakan bahwa keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya dipengaruhi oleh komponen-komponen organisasi yang meliputi (1) struktur, (2) tujuan; (3)



manusia, (4) hukum (5) prosedur pengoperasian yang berlaku; (6) teknologi, (7) lingkungan, (8) kompleksitas (9) spesialisasi; (10) kewenangan; (11) pembagian tugas (Hardjito, 2001).

Dalam mencapai efektivitas suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang berbeda-beda tergantung pada sifat dan bidang kegiatan atau usaha suatu organisasi. Sejalan dengan hal tersebut maka Komberly dan Rottman berpendapat bahwa efektivitas organisasi ditentukan oleh lingkungan, teknologi, pilihan strategi, proses dan kultur. (Dalam Gibson, 1995)

Suatu pendekatan didalam arti bagaimana pendekatan atau teori terhadap pencapaian suatu tujuan. Persepektif efektivitas menekankan tentang peran sentral dari pencapaian tujuan organisasi, dimana dalam menilai organisasi apakah dapat bertahan hidup maka dilakukan evaluasi yang relevan bagi suatu tujuan tertentu.

Demikian banyak rangkaian kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi efektivitas organisasi seperti apa yang dikemukakan diatas, akan tetapi untuk menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi kriteria adalah sangat sulit sekali, karena harus melihat pada hasil-hasil penelitian terdahulu. Dengan dikemukakannya empat faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas organisasi oleh Steers, dapat digambarkan sebagai berikut :

Tabel 1. Faktor-faktor Penyumbang Efektivitas Organisasi

KARAKTERISTIK ORGANISASI	KARAKTERISTIK LINGKUNGAN	KARAKTERISTIK PEKERJA	KARAKTERISTIK PRAKTEK MANAJEMEN
1. Struktur : Desentralisasi Spesialisasi Formalisasi Rentang Kendali	1. Ekstern : Kekomplekan Kestabilan Ketidaktentuan 2. Intern : Orientasi pada karya Pekerja sentris Orientasi pada imbalan Hukuman Keamanan vs resiko Keterbukaan vs pertahanan	1. Keterikatan pada organisasi : Ketertarikan Kemantapan kerja Keikatan (komitmen) 2. Prestasi kerja : Motivasi Tujuan Kebutuhan Kemampuan Kejelasan peran	1. Penyusunan tujuan strategis 2. Pencarian pemanfaatan dan sumber daya 3. Menciptakan lingkungan prestasi 4. Kepemimpinan dan pengambilan 5. Inovasi dan adaptasi organisasi

Sumber: Steers (1985: 8)

Adapun pengaruh 4 faktor tersebut terhadap efektivitas organisasi sebagai berikut:

#### 1) Karakteristik Organisasi

Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi. Struktur diartikan sebagai hubungan yang relatif tetap sifatnya, merupakan cara suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi yang meliputi faktor-faktor seperti deentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan perumusan interaksi antar pribadi dan seterusnya. Secara singkat struktur diartikan sebagai cara bagaimana orang-orang akan dikelompokkan untuk menyelesaikan pekerjaan.

Teknologi menyangkut mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi. Teknologi dapat memiliki berbagai bentuk, termasuk variasi-variasi dalam proses mekanisme yang digunakan dalam produksi, variasi dalam pengetahuan teknis yang dipakai untuk menunjang kegiatan menuju sasaran. Ciri organisasi yang berupa struktur organisasi meliputi faktor luasnya desentralisasi. Faktor ini akan mengatur atau menentukan sampai sejauh mana para anggota organisasi dapat mengambil keputusan. Faktor lainnya yaitu spesialisasi pekerjaan yang membuka peluang bagi para pekerja untuk mengembangkan diri dalam bidang keahliannya sehingga tidak mengekang daya inovasi mereka.

Faktor formalisasi berhubungan dengan tingkat adaptasi organisasi terhadap lingkungan yang selalu berubah, semakin formal suatu organisasi semakin sulit organisasi tersebut untuk beradaptasi terhadap lingkungan. Hal tersebut berpengaruh terhadap efektivitas organisasi karena faktor tersebut menyangkut para pekerja yang cenderung lebih terikat pada organisasi dan merasa lebih puas jika mereka mempunyai kesempatan mendapat tanggung jawab yang lebih besar dan mengandung lebih banyak variasi jika peraturan dan ketentuan yang ada dibatasi seminimal mungkin.

Harvey ( dalam Steers, 1985) menemukan bahwa semakin mantap teknologi sebuah organisasi, makin tinggi pula tingkat penstrukturannya yaitu tingkat spesialisasi, sentralisasi, spesifikasi tugas dan lain-lain. Efektivitas organisasi sebagian besar merupakan hasil bagaimana tingkat Indonesia dapat

sukses memadukan teknologi dengan struktur yang tepat. Keselarasan antara struktur dan teknologi yang digunakan sangat mendukung terhadap pencapaian tujuan organisasi.

## 2) Karakteristik Lingkungan

Karakteristik lingkungan ini mencakup dua aspek yaitu internal dan eksternal. Lingkungan internal dikenal sebagai iklim organisasi. Yang meliputi macam-macam atribut lingkungan yang mempunyai hubungan dengan segi-segi dan efektivitas khususnya atribut lingkungan yang mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas khususnya atribut diukur pada tingkat individual.

Lingkungan eksternal adalah kekuatan yang timbul dari luar batas organisasi yang memengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi seperti kondisi ekonomi, pasar dan peraturan pemerintah. Hal ini memengaruhi: derajat kestabilan yang relatif dari lingkungan, derajat kompleksitas lingkungan dan derajat kestabilan lingkungan.

Steers menyimpulkan dari penelitian yang dilakukan para ahli bahwa keterdugaan, persepsi dan rasionalitas merupakan faktor penting yang memengaruhi hubungan lingkungan. Dalam hubungan terdapat suatu pola dimana tingkat keterdugaan dari keadaan lingkungan disaring oleh para pengambil keputusan dalam organisasi melalui ketetapan persepsi yang tepat mengenai lingkungan dan pengambilan keputusan yang sangat rasional akan dapat memberikan sumbangan terhadap efektivitas organisasi. (Steers, 1985)

## 3) Karakteristik Pekerja

Karakteristik pekerja berhubungan dengan peranan perbedaan individu para pekerja dalam hubungan dengan efektivitas. Para individu pekerja mempunyai pandangan yang berlainan, tujuan dan kemampuan yang berbeda-beda pula. Variasi sifat pekerja ini yang sedang menyebabkan perilaku orang yang berbeda satu sama lain. Perbedaan tersebut mempunyai pengaruh langsung terhadap efektivitas organisasi. Dua hal tersebut adalah rasa keterikatan terhadap organisasi dan prestasi kerja individu.

Menurut Katz dan Kahn (Dalam Steers, 1985), peranan tingkah laku dalam efektivitas organisasi harus memenuhi tiga persyaratan sebagai berikut:

- a. Setiap organisasi harus mampu membawa dan mempertahankan suatu armada kerja yang mantap yang terjadi dari pekerja pria dan wanita yang terampil. Berarti disamping mengadakan penerimaan dari penempatan pegawai, organisasi juga harus mampu memelihara para pekerja dengan imbalan yang pantas dan memadai sesuai dengan kontribusi individu dan yang relevan bagi pemuasan kebutuhan individu.
- b. Organisasi harus dapat menikmati prestasi peranan yang dapat diandalkan dari para pekerjanya. Sering terjadi manajer puncak yang seharusnya memikul tanggung jawab utama dalam merumuskan kebijakan perusahaan, membuang terlalu banyak waktu untuk keputusan dan kegiatan sehari-hari yang sepele dan mungkin menarik, akan tetapi tidak relevan dengan perannya sehingga berkurang waktu yang tersedia bagi kegiatan ke arah tujuan yang lebih tepat.

Setiap anggota bukan hanya harus bersedia berkarya, tetapi juga harus bersedia melaksanakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab utamanya .

Disamping prestasi peranan yang dapat diandalkan organisasi yang efektif menuntut agar para pekerja mengusahakan bentuk tingkah laku yang spontan dan inovatif, *job description* tidak akan dapat secara mendetail merumuskan apa yang mereka kerjakan setiap saat, karena bila terjadi keadaan darurat atau luar biasa individu harus mampu bertindak atas inisiatif sendiri dan atau luar biasa individu harus mampu bertindak atas inisiatif sendiri dan atau mengambil keputusan dan mengadakan tanggapan terhadap yang paling baik bagi organisasinya.

#### 4) Kebijakan dan praktek manajemen

Karena manajer memainkan peranan sentral dalam keberhasilan suatu organisasi melalui perencanaan, koordinasi dan memperlancar kegiatan yang ditujukan ke arah sasaran. Kebijakan yang baik adalah kebijakan tersebut secara jelas membawa kita ke arah tujuan yang diinginkan. Pada intinya manajemen adalah tentang memutuskan apa yang harus dilakukan kemudian melaksanakannya melalui sumber daya manusia yang ada.

Dari faktor kebijakan dan praktek manajemen ini, sedikitnya diidentifikasi menjadi enam variabel yang menyumbang efektivitas yaitu: 1) penyusunan tujuan strategis, 2) pencarian dan pemanfaatan sumber daya, 3) menciptakan lingkungan prestasi, 4) proses komunikasi, 5) kepemimpinan dan pengambilan keputusan dan 6) inovasi dan adaptasi.

Dari keempat faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi yang dinyatakan oleh Steers tersebut dapat dijelaskan secara ringkas bahwa: 1) struktur yang dibangun dan teknologi yang digunakan dalam organisasi akan sangat berpengaruh terhadap proses dan pencapaian tujuan, 2) organisasi sebagai organisasi yang terbuka, kelangsungan hidupnya akan sangat tergantung kepada lingkungan sekitarnya baik yang berada di dalam organisasi maupun diluar organisasi, 3) bahwa manusia sebagai unsur penting dari organisasi memiliki kemampuan, pandangan motivasi dan budaya yang berbeda, dan 4) kebijakan dan praktek manajemen yang ditetapkan oleh pimpinan dalam mengatur dan mengendalikan organisasi sangat berpengaruh bagi organisasi maupun bagi pencapaian tujuan.

Berdasarkan penjelasan atas faktor-faktor diatas beserta variabelnya dapat dipahami demikian banyak faktor yang berpengaruh pada efektivitas suatu organisasi dapat dilihat atau ditinjau dari;

1. Struktur organisasi yaitu sistem pengelompokan pekerjaan yang ditata dalam suatu struktur agar organisasi tersebut dapat digerakan secara maksimal dalam suatu jalinan kerja yang efektif dan efisien. Elemen yang diperhatikan dalam penelitian ini adalah bagaimana kesesuaian penempatan individu pada struktur yang ada dengan kualifikasi pendidikan yang dimilikinya, dan bagaimana pemanfaatan teknologi dalam organisasi tersebut.
2. Adanya kerjasama, merupakan unsur yang terpenting dalam organisasi, karena dengan adanya hubungan yang baik/kerjasama yang baik maka keberhasilan

pencapaian tujuan organisasi akan lebih cepat. Kerjasama ini bukan hanya terjadi antara individu atau antara unit/bagian saja melainkan adanya kerjasama dengan dinas instansi terkait lainnya. Adanya kerjasama dengan dinas, instansi terkait lainnya akan dapat diketahui berbagai masukan tentang informasi dalam hal peningkatan pendapatan daerah. Elemen yang digunakan dalam penelitian ini adalah kerjasama rutin yang dilakukan Dispenda dengan instansi teknis lainnya.

3. Kemampuan administratif pegawai, sebagai bentuk dari kemampuan sumber daya manusia merupakan unsur penentu dalam keberhasilan organisasi dalam produktivitas kerja. Sumber daya manusia dalam hal ini adalah pegawai, perlu terus dikembangkan baik dari segi pendidikan formalnya maupun pendidikan jenjang kariernya. Dengan kualitas pegawai yang semakin meningkat diharapkan adanya perubahan kerja, etos kerja pegawai meningkat sehingga timbul rasa memiliki organisasi dan tercipta rasa kepuasan baik individu sendiri maupun keseluruhan organisasi. Elemen yang digunakan dalam penelitian ini adalah kondisi pegawai menurut jenjang pendidikan formal, dan keadaan pegawai berdasarkan jenjang pendidikan karier.
4. Perencanaan Program Kerja memegang peranan dalam memulai sesuatu kegiatan atau melakukan suatu pekerjaan. Perencanaan yang baik merupakan perencanaan yang melibatkan baik unsur-unsur pimpinan maupun bawahan dalam menentukan kebijakan manajemen organisasi. Bukan hanya keterlibatan bawahan saja melainkan dalam menyusun suatu rencana program



kerja memperhatikan faktor-faktor baik internal maupun eksternal dalam membahas suatu perencanaan yang sifatnya strategik. Elemen yang dianalisis adalah deskripsi program kerja masing-masing bagian, dan pertemuan rutin yang membahas mengenai pelaksanaan tugas.

5. Kepuasan kerja merupakan suatu kondisi yang dirasakan oleh seluruh anggota organisasi yang mampu memberikan kenyamanan dan motivasi bagi peningkatan kinerja organisasi secara keseluruhan untuk mencapai efektivitas organisasi. Elemen yang menjadi fokus penelitian ini adalah lamanya penyelesaian pekerjaan yang dilakukan karyawan dan sistem insentif yang diberlakukan bagi anggota organisasi yang berprestasi atau melakukan pekerjaan yang melebihi beban kerja yang ada.

## **2.6. Peranan PAD dalam Pemerintahan Daerah**

Masyarakat memiliki pemahaman yang berbeda mengenai makna otonomi daerah. Disatu sisi otonomi diartikan secara absolut, artinya daerah memiliki kebebasan dan kewenangan secara penuh dalam mengatur urusan rumah tangganya. Disisi lain ada yang menafsirkan otonomi daerah sebagai yang relatif, artinya di dalam otonomi daerah ada batasan-batasan bergerak bagi daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya. Dalam pengertian ini pemerintah pusat masih memiliki kekuasaan untuk mengatur pemerintahan dibawahnya.

Dalam dunia nyata praktek otonomi secara absolut tidak ada, otonomi dalam dunia modern lebih banyak bersifat relatif. Meskipun pengertian relatif itu

sendiri memiliki batasan-batasan yang tidak jelas, karena hal ini sangat tergantung dari kondisi nasional yang dihadapi, sejarah pengalaman dan budaya suatu negara, persepsi masyarakat terhadap kekuasaan dan wewenang negara dan sebagainya. Otonomi daerah memerlukan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah itu sendiri dibuat oleh DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun Pemerintah daerah. Khusus Peraturan Daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan Daerah tertentu yang mengatur Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, Perubahan APBD dan tata ruang berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain: untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Untuk bisa menjalankan tugas dan fungsi yang dimilikinya, Pemerintah Daerah dilengkapi dengan seperangkat kemampuan pembiayaan, dimana sumber-sumber Pendapatan Daerah bersumber dari :

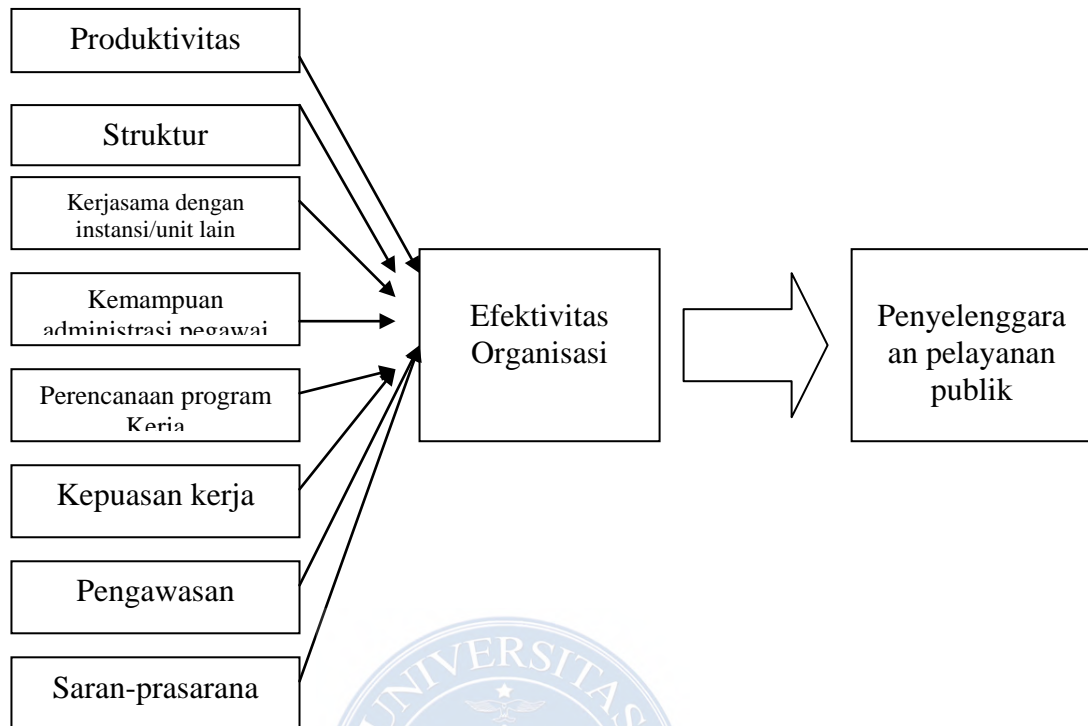
1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari:
  - a. Hasil Pajak Daerah;
  - b. Hasil Retribusi Daerah;
  - c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang di pisahkan; dan
  - d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah

2. Dana Perimbangan (DP);
3. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang sah

Dengan ditetapkan sumber-sumber Pendapatan Daerah tersebut daerah diharap lebih mandiri, dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan bagi Rumah Tangga Daerahnya, namun untuk memenuhi kebutuhan perkembangan peningkatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahunnya sesuai dengan prinsip penyusunan APBD yang berimbang dan dinamis, maka diharapkan daerah melakukan optimalisasi terhadap sumber-sumber Pendapatan Daerah, baik melalui intensifikasi maupun ekstensifikasi agar dapat menunjang Pendapatan Daerah.

### **2.7. Kerangka Pemikiran**

Berdasarkan pada kajian teori diatas maka dapat diketahui *frame work* atau kerangka pemikiran efektivitas organisasi Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendapatan Provinsi Sumatera Utara Binjai dalam penyelenggaraan pelayanan publik yaitu dapat dilihat dari beberapa hal yaitu:



Bagan 1. Kerangka Berpikir Penelitian

