

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Efektivitas Organisasi

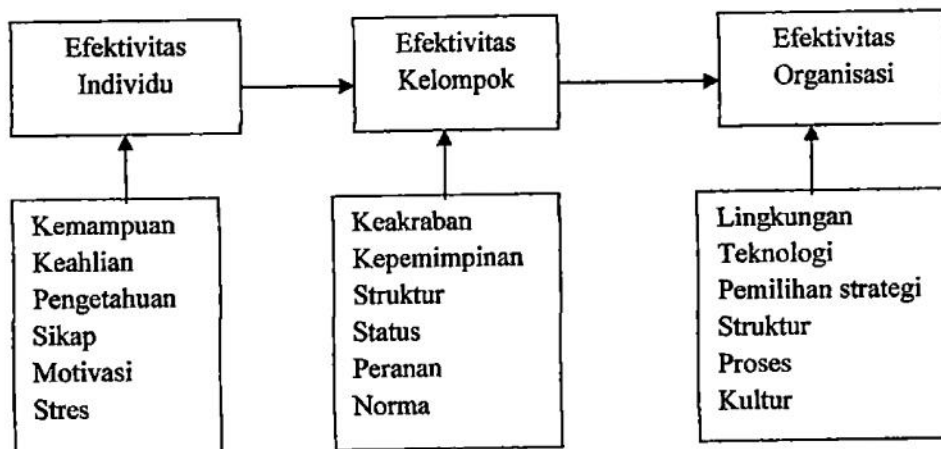
Definisi organisasi yang dikemukakan oleh para ahli organisasi sekurang-kurangnya ada unsur sistem kerjasama, orang yang bekerja sama, dan tujuan bersama yang hendak dicapai. Siagian (1997) mendefinisikan organisasi sebagai berikut :

“Organisasi adalah setiap bentuk perserikatan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk tujuan bersama dan terikat secara formal dalam persekutuan mana selalu terdapat hubungan antara seorang atau sekelompok orang yang disebut pimpinan dan seorang atau sekelompok orang lain yang disebut bawahan.”

Gibson, et. al. (2009) berpendapat bahwa ciri khas organisasi tetap sama, yaitu perilaku terarah pada tujuan. Organisasi itu mengejar tujuan dan sasaran yang dapat dicapai secara lebih efisien dan lebih efektif dengan tindakan yang dilakukan secara bersama-sama.

Secara lebih sederhana organisasi adalah kesatuan susunan yang terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai tujuan yang sama, yang dapat dicapai secara bersama, dimana dalam melakukan tindakan itu ada pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab bagi tiap-tiap personal yang terlibat didalamnya untuk mencapai tujuan organisasi.

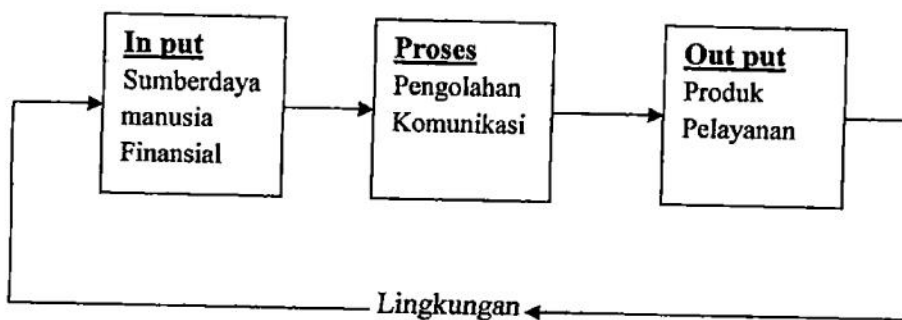
Untuk menilai apakah organisasi itu efektif atau tidak, ada banyak pendapat antara lain mengatakan bahwa suatu organisasi efektif atau tidak, secara keseluruhan ditentukan oleh apakah tujuan organisasi itu tercapai dengan baik atau sebaliknya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1993) Efektivitas diartikan sebagai sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya), dapat membawa hasil, berhasil guna (tindakan) serta dapat pula berarti mulai berlaku (tentang undang-undang/peraturan). Menurut Gibson et. Al (2009) pengertian efektivitas adalah : Penilaian yang dibuat sehubungan dengan prestasi individu, kelompok, dan organisasi. Makin dekat prestasi mereka terhadap prestasi yang diharapkan (standar), maka makin lebih efektif dalam menilai mereka. Dari pengertian tersebut di atas dari sudut pandang bidang perilaku keorganisasian maka dapat diidentifikasi tiga tingkatan analisis yaitu (1) individu, (2) kelompok, (3) organisasi, seperti dalam gambar berikut :



Gambar 2.1
TINGKATAN EFEKTIVITAS
 (Sumber : Gibson et. al. 2009)

Efektivitas individu didasarkan pada pandangan dari segi individu yang menekankan pada hasil karya karyawan atau anggota dari organisasi. Efektivitas kelompok didasarkan pada pandangan bahwa pada kenyataannya individu saling bekerja sama dalam kelompok. Oleh karena itu efektivitas kelompok merupakan jumlah kontribusi dari semua anggota kelompok. Efektivitas organisasi terdiri dari efektivitas individu dan efektivitas kelompok. Melalui pengaruh sinergitas organisasi mampu mendapatkan hasil karya yang lebih tinggi tingkatannya.

Gibson et al (2009) memberikan batasan dalam kriteria efektivitas organisasi melalui pendekatan teori sistem yaitu input, proses dan *output* yang digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.2
PENDEKATAN TEORI SISTEM
 (Sumber : Gibson et. al. 2009)

Dalam teori sistem ini, organisasi dipandang sebagai suatu unsur dari sejumlah unsur yang saling berhubungan dan saling tergantung satu sama lain.

Arus masukan (*input*) dan keluaran (*output*) merupakan titik tolak dalam uraian organisasi. Dengan kata lain yang lebih sederhana organisasi mengambil sumber (*input*) dari sistem yang lebih luas (lingkungan), memproses sumber ini dan mengembalikannya dalam bentuk yang sudah dirubah (*output*).

Pencapaian hasil (efektivitas) yang dilakukan oleh suatu organisasi menurut Jones (1994) terdiri dari tiga tahap, yakni *input*, *conversion*, dan *output* atau masukan, perubahan dan hasil. *Input* meliputi semua sumber daya yang dimiliki oleh organisasi. Dalam tahap *input*, tingkat efisiensi sumber daya yang dimiliki sangat menentukan kemampuan organisasi. Tahap *conversion* ditentukan oleh kemampuan organisasi untuk memanfaatkan sumber daya yang dimiliki. Dalam tahap ini, tingkat keahlian sumber daya manusia dan daya tanggap organisasi terhadap perubahan lingkungan sangat menentukan tingkat produktifitasnya. Sedangkan dalam tahap *output*, pelayanan yang diberikan merupakan hasil dari penggunaan teknologi dan keahlian sumber daya manusia. Organisasi yang dapat memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya secara efisien dapat meningkatkan kemampuannya untuk meningkatkan pelayanan dengan memuaskan kebutuhan pelanggan.

Menurut Jones (1994), pemahaman para manajer mengenai efektivitas organisasi sangat mempengaruhi kemampuannya guna memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk mencapai hasil (*value creation*). Semakin produktif dan efisien suatu organisasi dapat memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya maka

semakin tinggi *value creation* yang dicapainya. Jones juga mengemukakan bahwa *control* (pengendalian), *innovation* (penemuan) dan *efficiency* merupakan 3 penekanan dalam top management yang akan menentukan efektivitas organisasi. *Pertama, Control* atau pengendalian merupakan kemampuan suatu organisasi untuk mengendalikan lingkungan eksternal. Lingkungan eksternal merupakan suatu hal yang dinamis, yakni selalu mengalami perubahan dimana organisasi harus menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan tersebut. *Kedua, Innovation* merupakan pengembangan dan peningkatan keahlian suatu organisasi untuk menemukan cara-cara dan hasil baru dalam proses pelayanan. *Innovation* juga berarti penerimaan atau pembentukan nilai-nilai baru yang lebih konstruktif agar suatu organisasi dapat meningkatkan kemampuannya untuk menyesuaikan diri dan meningkatkan mekanisme kerjanya. *Ketiga, Efficiency* merupakan rasio antara output dan input. Efisiensi (rasio *output* dan *input*) dari sumber daya yang dimiliki. Baik sumber daya manusia maupun teknologi yang dimilikinya akan menentukan *output* yang dihasilkannya.

Pengertian efektivitas organisasi menurut Steers (1985) dapat dijelaskan dengan memahami 3 konsep yang saling berhubungan, yaitu optimisasi tujuan, sistematika dan tekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi. *Pertama*, dalam optimisasi tujuan, keberhasilan yang tercapai oleh suatu organisasi tergantung dari kemampuannya untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber dayanya yang langka dan berharga secara sependai mungkin dalam usahanya mengejar tujuan operasi dan kegiatannya. Dalam hal ini, organisasi

harus mengatasi hambatan-hambatan yang dapat menghalangi tercapainya tujuan dan mencari alternatif terbaik guna mencapai tujuan organisasi secara optimal. Kedua, dalam perspektif sistem, organisasi terdiri dari berbagai unsur yang saling mendukung dan saling melengkapi. Unsur-unsur tersebut sangat berpengaruh terhadap proses pencapaian tujuan suatu organisasi. Ketiga dalam perilaku manusia, tingkah laku individu dan kelompok, menentukan kelancaran tercapainya tujuan suatu organisasi.

Pandangan lainnya sebagai hasil penelitian, dikemukakan oleh Georgepoulus dan Tannenbaum yang dikutip oleh Adam I. Indrawijaya (2000) dikatakan bahwa, Suatu pendekatan lain yang dapat lebih dipertanggung jawabkan, adalah suatu cara pengukuran efektivitas yang mempergunakan beberapa unsur yang biasa terdapat dalam kehidupan organisasi yang berhasil. Hasil studi menunjukkan adanya penggunaan 3 unsur, yaitu produktivitas (efisiensi dalam arti ekonomi), tekanan-*stress* (dibuktikan dengan tingkat ketegangan dan konflik), dan *fleksibilitas* (kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan *intern* dan *ekstern*).

Sedangkan menurut pendapat Duncan yang dikutip Adam I. Indrawijaya (2000), yang dikenal dengan "*Multiple Factor Model*" mengatakan bahwa pengukuran efektivitas organisasi sesungguhnya harus mencakup berbagai kriteria, seperti efisiensi, kemampuan menyesuaikan diri dengan tuntutan perubahan adaptasi, integrasi, motivasi dan produksi.

Disimpulkan bahwa konsep tingkat efektivitas organisasi menunjukkan pada tingkat seberapa jauh organisasi melaksanakan kegiatan/fungsi-fungsi, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai dengan menggunakan secara optimal alat-alat dan sumber-sumber yang ada. Dengan demikian berbicara mengenai efektivitas organisasi ada 2 aspek di dalamnya yaitu tujuan organisasi dan pelaksanaan fungsi/cara/alat untuk mencapai tujuan tersebut.

B. Pengertian Pelayanan

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang. Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994), adalah outputnya yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam inventori melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi.

Karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikemukakan Gasperz tadi secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya keduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang *intangible*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang. Produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen.

Pengertian pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam buku *Delivering Quality Services* karangan Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990) yang membahas tentang bagaimana tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa. Dalam hal ini memang yang menjadi tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan pelayanan publik yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihan pelayanan dan cara mengakses pelayanan disediakan oleh pemerintah.

C. Kualitas Pelayanan

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan berkualitas atau tidak.

1. Kualitas Pelayanan menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990).

Ada 10 dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolok ukur kualitas pelayanan yaitu sebagai berikut :

- a. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi

- b. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat
- c. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
- d. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan
- e. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi
- f. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat
- g. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko
- h. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan
- i. *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat
- j. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan

2. Pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono (1995) adalah :
 - a. Kesesuaian dengan persyaratan
 - b. Kecocokan untuk pemakaian
 - c. Perbaikan berkelanjutan
 - d. Bebas dari kerusakan/cacat
 - e. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat
 - f. Melakukan segala sesuatu secara benar
 - g. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

3. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/KEP/M.PAN/2/2004 disebutkan bahwa kualitas pelayanan diukur dari tingkat kepuasan masyarakat yang unsur-unsurnya meliputi :
 - a. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan
 - b. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya
 - c. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya)

- d. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan, terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku
- e. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan
- f. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat
- g. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani
- i. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati
- j. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan
- k. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan

- l. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
- m. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan
- n. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan

D. Rerangka Pemikiran

Pola pelayanan terpadu satu pintu merupakan salah satu kebijakan strategis yang ditetapkan oleh pemerintah. Sebelum adanya kebijakan tersebut pelayanan perizinan dan non perizinan masih menjadi kewenangan beberapa satuan kerja perangkat daerah atau unit kerja. Pada waktu itu penerima pelayanan dihadapkan pada pola pelayanan yang birokratis dan harus berhubungan dengan beberapa instansi atau unit kerja dengan jumlah persyaratan dan besaran biaya serta waktu penyelesaian yang tidak jelas. Dengan kondisi pelayanan yang kurang efektif tersebut maka pemerintah pusat menetapkan kebijakan pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006. Kebijakan tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dengan membentuk Kantor Pelayanan Terpadu

Kabupaten Kulon Progo yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 15 tahun 2007. Adapun Substansi dari sistem pelayanan terpadu satu pintu adalah :

1. Penyelenggaraan pelayanan dilakukan dalam satu tempat
2. Kepastian waktu pelayanan
3. Kepastian biaya pelayanan
4. Kejelasan prosedur pelayanan dan posisi dokumen dapat ditelusuri pada setiap tahapan proses pelayanan
5. Mengurangi berkas persyaratan permohonan yang sama untuk dua atau lebih penerbitan dokumen
6. Pemberian hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan
7. Menyediakan sarana untuk pengaduan penerima layanan

Tujuan dari kebijakan tersebut tidak lain adalah agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat penerima pelayanan lebih optimal dan lebih berkualitas. Sebagai konsekuensi dari kebijakan pembentukan organisasi kantor pelayanan terpadu maka pemerintah Kabupaten wajib mengalokasikan sumber daya guna menjalankan roda organisasi yaitu sumber daya manusia, sarana-prasarana dan anggaran yang memadai.

Kehadiran Kantor Pelayanan Terpadu di Kabupaten Kulon Progo sebagai lembaga pelayanan terpadu satu pintu diharapkan dapat menjembatani

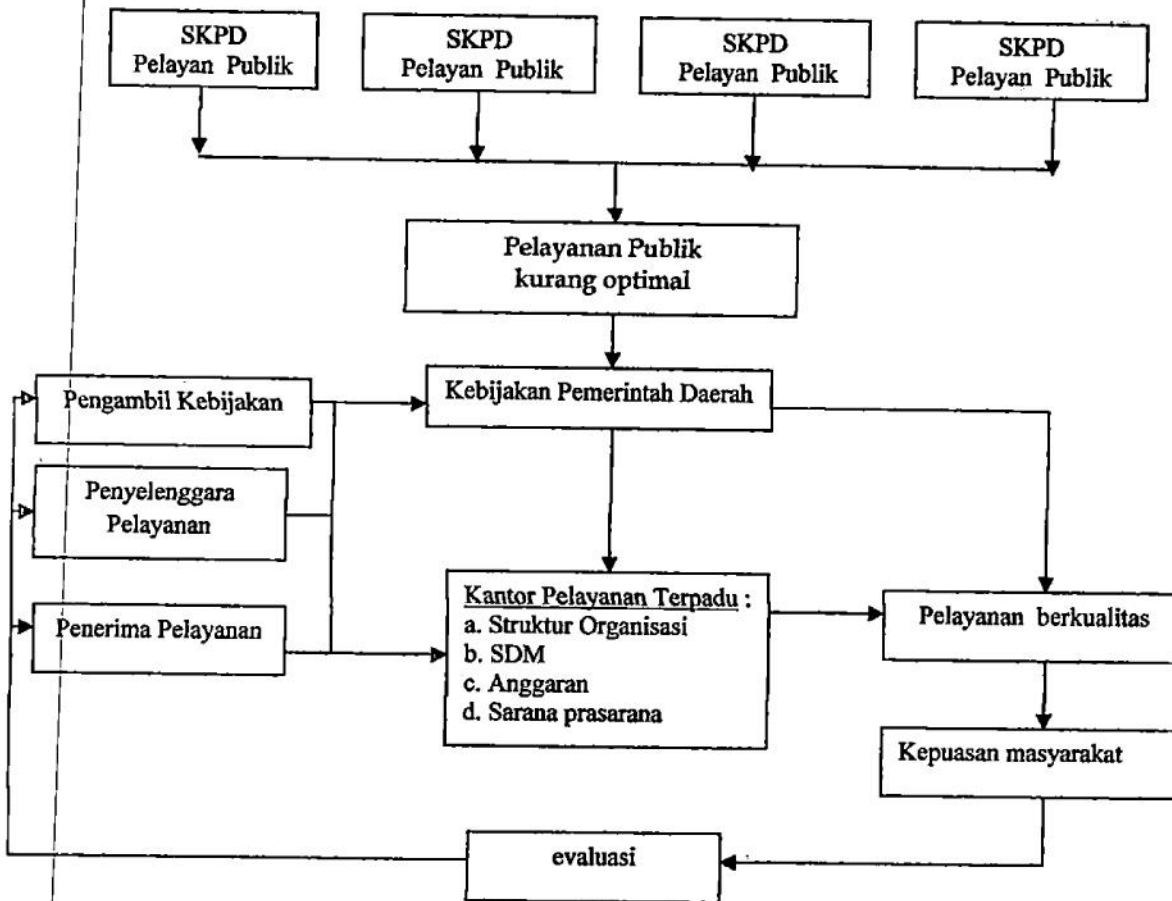
kepentingan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan secara lebih nyaman cepat, mudah dan murah. Harapan semua pihak tentunya lembaga tersebut dapat mengemban misi pelayanan dengan tujuan kepuasan penerima pelayanan.

Pembentukan Organisasi kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Kulon Progo telah berjalan kurang lebih 5 tahun, namun pada kenyataannya apa yang diharapkan tersebut belum dapat dilaksanakan secara optimal. Persoalan klasik yang dihadapi adalah keterbatasan sumber daya manusia dan keterbatasan anggaran sehingga mengakibatkan kantor pelayanan terpadu kesulitan untuk memenuhi harapan masyarakat untuk memberikan pelayanan yang optimal.

Untuk mengukur efektivitas pelayanan pada sebuah organisasi pelayanan publik termasuk kantor pelayanan terpadu salah satunya adalah kepuasan penerima pelayanan. Apabila penerima pelayanan merasa puas maka tujuan organisasi tersebut tercapai dengan baik demikian juga sebaliknya. Oleh karena itu diperlukan evaluasi dari masyarakat penerima pelayanan, penyelenggara pelayanan dan pengambil kebijakan. Evaluasi dari masyarakat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang dihasilkan oleh kantor pelayanan terpadu. Evaluasi dari penyelenggara pelayanan berkaitan dengan ketercapaian target kegiatan yang telah ditetapkan dan kesesuaian proses pelayanan. Evaluasi dari pengambil kebijakan berkaitan dengan kesesuaian antara alokasi sumber daya organisasi dengan kebijakan yang ditetapkan. Hasil evaluasi tersebut sebagai bahan masukan bagi penyelenggara pelayanan pada kantor pelayanan terpadu maupun pengambil

kebijakan pada pemerintah daerah untuk menentukan langkah-langkah lebih lanjut dalam rangka perbaikan terhadap kinerja organisasi ke depan.

Rerangka pemikiran yang diuraikan tersebut diatas dapat dilihat dalam gambar berikut :



Gambar 2.3

RERANGKA PEMIKIRAN