

# PENGARUH STRUKTUR ORGANISASI TERHADAP KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

(Suatu Studi Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara)

DESTRINA PALIEMA  
JANTJE MANDEY  
MARTHA OGOTAN

*Abstract: This study aimed (1) to describe the condition of the organizational structure and quality of public services in the Department of Population and Civil Registration Regency of North Halmahera. (2) to analyze the effect of organizational structure on the quality of public services in the Department of Population and Civil Registration North Halmahera Regency.*

*This research uses descriptive method with quantitative approach. Samples were drawn by purposive sampling of respondents as many as 33 employees / personnel services, and 33 other respondents are elements of service recipients, then spread Questionnaire (questionnaire) and the results are analyzed by applying descriptive statistical analysis techniques and simple regression analysis and correlation of product moment.*

*Results of the study were presented as follows: (1) Organizational Structure Office of Population and Civil North Halmahera Regency is in the category "medium" or reasonably support the achievement of the quality of public services, while the quality of public services, according to respondents element employees perceive higher than respondents element of the user community services which can only perceive the "moderate" or medium. (2) The organizational structure has positive influence on the quality of public services. That means that if the organizational structure optimally managed, it will boost the quality of public services, particularly in the Department of Population and Civil North Halmahera.*

*Thus, it can be concluded that the hypothesis which states "The organizational structure of positive and significant impact on the quality of public services at the Department of Population and Civil North Halmahera validity can be tested empirically, as well as justify terori-the underlying theory.*

*Keywords: organizational structure, quality of public service*

## **Pendahuluan**

Melalui pendelegasian wewenang (desentralisasi) maka birokrasi akan lebih fleksibel, efektif, inovatif dan menumbuhkan motivasi kerja daripada yang tersentralisasi (Osborne dan Gaebler, 1992, 283). Dengan demikian, pemberian wewenang yang lebih besar kepada birokrat-birokrat di strata yang lebih rendah dari pemimpin puncak (strategic apex) khususnya birokrat pelaksana (operation core) perlu segera direalisasikan. Karena birokrat-birokrat di bawah pemimpin puncak khususnya birokrat pelaksana adalah mereka yang sering berhubungan dengan masyarakat yang meminta pelayanan publik. Merekalah yang dapat merasakan langsung kebutuhan masyarakat secara jelas dan merekalah yang langsung berkaitan dengan kepuasan masyarakat akan pelayanan publik yang diberikan.

Sementara itu, sesuai hasil pengamatan awal, ternyata ditemukan beberapa hal yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik di Dinas kependudukan dan Pencatatan sipil Kabupaten Halmahera Utara sebagai lokasi penelitian ini, antara lain : ditemukan keluhan masyarakat mengenai waktu tunggu yang cukup lama dalam mengurus sesuatu urusan, seperti pembuatan Kartu Keluarga dan lain-lain. Selain, waktu tunggu yang relatif cukup lama, juga ada tambahan biaya diluar biaya/tarif resmi. Selain itu, tampak jelas bahwa pejabat pelaksana pelayanan publik sering merasa ragu-ragu dalam mengambil keputusan karena diluar kewenangannya. Hal ini berkaitan dengan struktur organisasi/birokrasi yang terlalu kaku dan prosedural dalam memberikan pelayanan sehingga pejabat pelaksana pelayanan takut mengambil tindakan yang pada akhirnya

menghambat proses pemberian pelayanan itu sendiri. Realitas ini, jelas menjadikan suatu pelayanan publik kurang berkualitas dan tidak prima.

Dalam konteks inilah, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkat judul “Pengaruh Struktur Organisasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Suatu Studi Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara)

### **Konsep Struktur Organisasi**

Menurut Hasibuan (1996) struktur organisasi adalah suatu gambar yang menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan organisasi, kedudukan dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggungjawab, rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi. Sedangkan The Liang Gie (dalam Malayu,1980) menyatakan bahwa struktur organisasi adalah kerangka yang mewujudkan pola tetap dari hubungan-hubungan diantara bidang-bidang kerja, maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan dan peranan masing-masing dalam kebutuhan kerjasama.

Hampir senada dengan pendapat di atas, menurut Jones (1995) Struktur Organisasi adalah sistem formal dari aturan dan tugas serta hubungan otoritas yang mengawasi bagaimana anggota organisasi bekerjasama dan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi.

Flippo (1987) menyatakan bahwa hasil langsung dari proses organisasi adalah penciptaan struktur organisasi. Struktur adalah kerangka dasar dari hubungan formal yang telah disusun. Maksud dari struktur itu adalah untuk membantu dalam mengatur dan mengarahkan usaha-usaha yang dilakukan dalam organisasi sehingga dengan demikian usaha-usaha itu terkoordinir dan konsisten dengan sasaran organisasi. Lebih lanjut Flippo menyatakan

bahwa terdapat beberapa bentuk (tipe) dasar struktur organisasi, yaitu struktur lini, struktur lini dan staf, struktur fungsional, struktur proyek.

Hal ini memungkinkan terjadinya sinergi antara para manajer dengan profesional dikalangan birokrat, dan terciptanya ‘team work’ yang solid bukan tergantung pada satu atau sekelompok individu dalam birokrasi yang saling mendukung (Ferli, et.al, 1996 : 99). Atau struktur dengan model organik istilah yang dikemukakan Stephen Robbin (1996 : 183), dengan ciri-ciri : Datar, menggunakan tim silang-hirarki dan silang fungsional, formalisasi rendah memiliki jaringan informasi yang menyeluruh (memanfaatkan komunikasi lateral dan keatas maupun kebawah), dan memerlukan partisipasi yang tinggi dalam pengambilan keputusan.

### **Konsep Kualitas Pelayanan Publik**

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah seperti yang dikemukakan oleh Mahmudi (2005:229) dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar (meliputi kesehatan, pendidikan dasar dan bahan kebutuhan pokok masyarakat) dan pelayanan umum (terdiri dari pelayanan administratif, pelayanan barang, pelayanan jasa).

Pelayanan publik harus diberikan berdasarkan standar tertentu. Standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan kegiatan. Dengan demikian, standar pelayanan publik adalah spesifikasi teknis pelayanan yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan pelayanan publik. Standar pelayanan publik tersebut merupakan ukuran atau persyaratan baku yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh pemberi pelayanan (pemerintah) dan atau pengguna pelayanan (masyarakat). Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus

memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan.

Salah satu produk organisasi publik adalah pelayanan publik. Seperti yang disampaikan oleh Lenvine et. al. (1990:188), maka produk pelayanan publik didalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni responsiveness, responsibility, dan accountability.

Kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan merupakan perbandingan antara layanan yang diterima (perceived service) dengan layanan yang diharapkan (expected service). Bila hasilnya mendekati satu maka masyarakat akan puas, begitu juga sebaliknya bila harganya jauh lebih kecil dari satu maka masyarakat semakin tidak puas. Idealnya adalah melebihi satu yang berarti bahwa jasa layanan yang diberikan melebihi harapan, atau ada harapan yang tidak diduga (antisipasi) yang dipuaskan. Bila hal ini tercapai maka masyarakat akan sangat puas terhadap layanan yang diterima.

Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, karena itu organisasi pemerintah sering disebut sebagai 'pelayan masyarakat' (public servant). Pelayanan menurut Sugiarto, (2003:36) merupakan suatu tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan orang lain (konsumen, pelanggan, tamu, klien, pasien, penumpang dan lain-lain). Ndraha (2003:44) menjelaskan bahwa kata publik berasal dari public, berarti masyarakat secara keseluruhan. Public dalam public policy yang menjadi dasar bagi pelayanan publik adalah hal yang menyangkut kepentingan masyarakat umum. Berbeda dengan jasa pasar yang dapat dijualbelikan menurut mekanisme pasar (misalnya jasa bank, jasa wisata, jasa dokter), jasa public (produk yang menyangkut kebutuhan hidup orang banyak, jadi masyarakat lapisan bawah seperti air minum, jalan raya, listrik,

telkom; proses produksinya disebut pelayanan publik) diproduksi dan dijual beli di bawah kontrol pemerintah. Sejalan dengan pendapat tersebut, Mahmudi (2005:229) menyatakan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Kerangka Pemikiran**

Menurut Ancok (2001) harus disadari bahwa pembentukan suatu organisasi baik devisi SDM maupun devisi lainnya senantiasa memperhatikan struktur organisasi, karena akan sangat mempengaruhi perilaku pegawai. Organisasi dengan struktur yang kaku dan birokratik akan menghambat tumbuhnya kreativitas pegawai. Selain itu, pengambilan keputusan menjadi sangat lamban, dan komunikasi antar unit organisasi menjadi berkurang. Organisasi yang kaku dan terkotak-kotak seringkali menimbulkan pemborosan, karena sumber daya (SDM dan fasilitas) tidak dapat dipakai bersama-sama.

Struktur organisasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, sebagaimana pendapat Goggin (1990), Higgins (1985), Steers (1980), Joedono (1974), dan Jones (1995). Numberi (2000) menyatakan bahwa struktur organisasi merupakan unsur yang sangat penting karena struktur organisasi akan menjelaskan bagaimana kedudukan, tugas, dan fungsi dialokasikan di dalam organisasi. Hal ini mempunyai dampak yang signifikan terhadap cara orang melaksanakan tugasnya (bekerja) dalam organisasi. Lebih lanjut Numberi (2000) menjelaskan bahwa ketika arah dan strategi organisasi secara keseluruhan telah ditetapkan serta struktur organisasi telah didesain, maka hal yang perlu diperhatikan adalah bagaimana

organisasi tersebut melakukan kegiatan atau menjalankan tugas dan fungsinya.

Sesuai dengan pendapat di atas, Siagian (1995) menyatakan bahwa kebijakan dan strategi yang telah ditetapkan dilaksanakan dalam konteks organisasional. Artinya, organisasi merupakan wahana dan wadah melalui dan dalam mana berbagai kegiatan dilaksanakan. Ada dua segi yang biasanya mendapat sorotan dalam membahas organisasi dalam kaitannya dengan pelaksanaan suatu kebijaksanaan dan strategi yaitu struktur dan proses. Struktur ialah hubungan formal antara peranan dan tugas yang harus dimainkan dan dilaksanakan, pendelegasian wewenang, arus informasi baik secara vertikal maupun horizontal, kesatuan arah, kesatuan komando, deliniasi tugas dan tanggungjawab yang jelas. Lebih lanjut Siagian menjelaskan bahwa struktur organisasi yang tidak sesuai dengan tuntutan operasional dapat menjadi penghalang terhadap implementasi yang lancar. Dengan demikian gabungan antara struktur yang tepat dan proses yang terintegrasi merupakan salah satu jaminan lancarnya implementasi.

### **Variabel Penelitian dan Definisi Operasional**

Penelitian ini melibatkan dua variabel, masing-masing : (1). Struktur Organisasi sebagai variabel bebas (X), dan (2). Sebuah variabel terikat, yaitu Kualitas pelayanan publik (Y).

Adapun definisi operasional dari kedua variabel di atas dapat dikemukakan sebagai berikut : Struktur organisasi sebagai variabel bebas atau independent variable (X), secara konseptual didefinisikan sebagai kerangka yang menunjukkan batas-batas suatu organisasi formal dan dalam hal apa organisasi tersebut beroperasi. Variabel ini diukur dari beberapa indikator, yaitu : Tingkat pendelegasian wewenang yang ada dalam organisasi; Tingkat pemanfaatan pegawai

yang sesuai dengan spesialisasi; Tingkat pengendalian pegawai dalam pelaksanaan tugas.

Kualitas pelayanan publik sebagai variabel terikat (dependent variable yang diberi simbol Y, secara konseptual didefinisikan sebagai Tingkat keunggulan yang diharapkan dari layanan publik dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut, untuk memenuhi tuntutan pelanggan. Bila layanan yang diterima/dirasakan sesuai yang diharapkan, maka kualitas layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya bila layanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas layanan dipersepsikan buruk. Jadi, baik tidaknya kualitas layanan tergantung pada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan/tuntutan pelanggan. Variabel ini diamati melalui 5 (lima dimensi, yaitu : Keandalan (*reliability*), Ketanggapan (*responsiveness*), Keyakinan (*confidence*), Empati (*emphaty*), Berwujud (*tangibles*),

Peristiwa Kependudukan antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Peristiwa Penting antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan peristiwa penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan.

Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk penelitian keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang dimaksud, yang ditetapkan dalam Visi dan misi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Pengukuran yang dimaksud itu merupakan suatu hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok Indikator Kinerja Kegiatan

berupa masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak. Penilaian dimaksud tidak terlepas dari kegiatan mengolah masukan menjadi keluaran dan penilaian dalam proses penyusunan/kegiatan yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran tujuan.

Hasil analisis determinasi menunjukkan bahwa pengaruh struktur organisasi terhadap kualitas pelayanan publik didapat sebesar  $r = 0,598$  atau 59,8%. Hal ini bermakna bahwa 59,8 % variasi yang terjadi pada kualitas pelayanan publik dapat dijelaskan oleh kemampuan struktur organisasi dalam menyerap dan mengakomodir tugas dan fungsi serta tuntutan lingkungannya, melalui persamaan regresi  $\hat{Y} = 36,590 + 0,971X$ , atau dengan kata lain bahwa meningkatnya kualitas pelayanan publik rata-rata sebesar  $\pm 58,27$  atau  $\pm 58,27\%$  lebih dari separuh (59,8%) ditentukan oleh faktor struktur organisasi, sementara sisanya sebesar  $\pm 40,2$  % dipengaruhi oleh faktor lain.

Signifikannya pengaruh faktor Struktur Organisasi Dinas kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara terhadap kualitas pelayanan publik, khususnya pelayanan dibidang administrasi kependudukan dan hak-hak sipil masyarakat, dapat dipahami dan dijelaskan secara teoritik.

Mengacu pada keseluruhan hasil analisis data dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa, baik secara teoritis maupun empiris, hipotesis penelitian yang diajukan telah teruji kebenarannya sekaligus menjustifikasi teori-teori yang mendasarinya, sehingga hasil penelitian ini berimplikasi bahwa pemerintah daerah, khususnya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara perlu mengoptimalkan fungsi dan peran struktur organisasi yang telah direstrukturisasi berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku sehingga diharapkan mampu memberikan peluang yang lebih besar kepada pelaksana, khususnya petugas pelayanan agar

memberikan pelayanan publik yang lebih berkualitas.

## **Kesimpulan dan Saran**

### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah:

1. Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten halmahera Utara sesuai jawaban responden berada pada kategori “sedang” atau cukup mendukung pencapaian kualitas pelayanan publik, sementara kualitas pelayanan publik, menurut responden unsur pegawai mempersepsikan lebih tinggi dibanding responden unsur masyarakat pengguna layanan yang hanya mempersepsikan “sedang” atau menengah.
2. Struktur organisasi berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan publik. Artinya bahwa apabila struktur organisasi dikelola secara optimal, maka akan mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik, khususnya pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hipotesis yang menyatakan “Struktur organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara dapat teruji kebenarannya secara empiris, sekaligus menjustifikasi teori-teori yang mendasarinya

### **B. Saran-Saran**

Mengacu pada hasil temuan dalam penelitian ini, maka dapat diberikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Untuk mengoptimalkan peran dan fungsi struktur organisasi Dinas Kependudukan dan catatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara, diperlukan kebijakan operasional yang lebih efektif dalam mengelola

komponen struktur, seperti komunikasi, pengambilan keputusan dan pendelegasian kewenangan kepada aparat yang berhadapan langsung dengan pengguna layanan.

2. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik diperlukan penyesuaian struktur organisasi dengan tugas-tugas operasional, khususnya bidang pelayanan administrasi kependudukan dan hak-hak sipil masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ancok, Djamaluddin, 2001, *Manajemen Sumber daya manusia* (MAP 532)
- Flippo, Edwin B, 1987. *Manajemen Personalialia*, edisi keenam, Erlangga Jakarta.
- Goggin, Malcolm L., et al, 1990. *Implementation Theory and Practice : Tward a third generation*, Glenview, Illinois, USA : Foresman and Company.
- Hasibuan, Malayu SP, 1996, *Organisasi dan Motivasi*, Bumi Aksara, Bandung.
- Higgins, J.M, 1985, *Organization Policy and Strategic Management*. Hinsdale, III, Dryden Press.
- Joedono, S.B, 1974, *Administrasi Pembangunan, sebuah pengantar*, Prisma No.4,4.
- Jones, Gareth R, 1995, *Organizational Theory: Text and Cases Addition* Wesley Publishing Company, A & M University, Texas.
- Kaho, Josef Riwu, 1988. *Prospek Otonomi daerah di Negara RI*, Rajawali Pers.
- Keban, T. Yeremias, 1995, *Kinerja Organisasi Publik*, Bahan seminar sehari dalam rangka purna tugas Drs. Sedyono, Fisipol- UGM, Yogyakarta.
- Mahmudi, 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta. UPP AMP YKPN.
- Numberi, Freddy, 2000. *Organisasi dan Administrasi Pemerintah*, Bahan Seminar

Nasional Profesionalisasi Birokrasi dan peningkatan pelayanan Publik, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisip UGM Yogyakarta.

Robbin, Stephenn P., 1996, *Teori Organisasi : Struktur, Desain dan Aplikasi*, Jakarta : Arcan.

-----, 2006, *Prilaku Organisasi*, Diterjemakan oleh Tim Index jilid II, Edisi 10. Jakarta: Gramedia.

Steers, Richard, M, 1980. *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta.