

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian-penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah yang berkaitan dengan pelayanan administrasi kependudukan dan strategi perencanaan.

2.1.1 Penelitian Terdahulu yang Berkaitan dengan Kualitas Pelayanan dan Pelayanan Administrasi Kependudukan

Syaibani (2012) mengadakan penelitian tentang Peranan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peranan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam memberikan pelayanan administrasi kependudukan khususnya dalam pengurusan akta kelahiran dan akta kematian di Kota Medan. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan analisa data kualitatif. Hasil penelitiannya menyatakan bahwa Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil berperan penting dalam memberikan pelayanan pengurusan akta kelahiran dan akta kematian di Kota Medan. Adapun faktor-faktor yang berpengaruh dalam pelayanan akta kelahiran dan kematian adalah organisasi sebagai faktor penghambat.

Faisal (2014) mengadakan penelitian tentang Penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) pada Dinas Pencatatan Sipil dan Administrasi Kependudukan Kabupaten Maros. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan SIAK pada Dinas Pencatatan Sipil dan Administrasi Kependudukan Kabupaten Maros beserta kendala yang ditemui dalam

pelaksanaannya. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dimana dalam penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan SIAK pada Dinas Pencatatan Sipil dan Administrasi Kependudukan Kabupaten Maros belum berjalan secara optimal dikarenakan masih ada kendala yang dihadapi dalam penerapan SIAK seperti sarana dan prasarana yang masih kurang jumlahnya, sosialisasi yang tidak dilakukan secara berkala.

Meirinawati and Indah Prabawati (2015) dalam jurnalnya tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Melalui *Citizen's Charter*. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh saat ini pelayanan publik yang buruk masih menjadi realitas masyarakat kita. Hasil penelitian menunjukkan bahwa salah satu upaya untuk mendorong pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik adalah dengan menggunakan *Citizen's Charter* yang mencakup kesepakatan antara penyedia layanan dan pengguna layanan tentang jenis, prosedur, biaya, waktu dan cara pemberian layanan sesuai dengan standar pelayanan yang disepakati oleh semua pihak yang terlibat.

2.1.2 Penelitian Terdahulu yang Berkaitan dengan Strategi Perencanaan dan Inovasi

Fretes, Richard. A.de (2015) meneliti tentang strategi perencanaan dan pengembangan industri pariwisata dengan menggunakan metode SWOT dan metode QSPM (Studi kasus di Kecamatan Leitimur Selatan Kota Ambon) yang mana hasil penelitian menunjukkan bahwa posisi pariwisata di Kecamatan Leitimur Selatan pada analisis matriks SPACE berada pada kuadran I dengan strategi progresif dengan kecenderungan terjadi pada kuadran II dengan strategi diversifikasi. Pada analisa SWOT menghasilkan dua strategi besar yaitu strategi pengembangan produk dan strategi penetrasi pasar. Pada analisis QSPM

menunjukkan strategi yang harus diprioritaskan adalah I. strategi pengembangan produk, II. strategi progresif, III. strategi penetrasi pasar, IV. Strategi diversifikasi.

Ningrum, Lufi Tri Wahyu (2014) melakukan penelitian berjudul *Perencanaan Strategi Pengembangan Perusahaan Menggunakan Metode Quantitative Strategy Planning Matrix (QSPM)* (Studi Kasus KUD DAU Malang, Jawa Timur). Tujuan penelitian ini adalah merumuskan perencanaan strategi yang tepat untuk KUD DAU serta menentukan prioritas perencanaan strategi yang dapat digunakan oleh KUD DAU dengan menggunakan metode QSPM. Hasil penelitian berdasarkan hasil analisis dengan menggunakan QSPM menunjukkan bahwa strategi yang terpilih adalah strategi peninjauan kembali sistem manajemen. Strategi ini dipilih dikarenakan mendapatkan nilai skor ketertarikan tertinggi. Strategi kedua yang terpilih dan dapat diterapkan untuk langkah selanjutnya adalah diversifikasi produk.

Puspitasari (2013) melakukan penelitian tentang Pemilihan Strategi Bisnis dengan Menggunakan QSPM (*Quantitative Strategic Planning Matrix*) dan Model MAUT (*Multi Attribute Utility Theory*) (Studi Kasus pada Sentra Industri Gerabah Kasongan, Bantul Yogyakarta). Metode penelitian yang digunakan adalah QSPM dan Model MAUT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Industri IKM dapat melakukan strategi pengembangan produk dan penetrasi pasar. Selain itu Desa Kasongan lebih menarik dengan mengembangkan Desa menjadi daerah wisata yang memang menarik untuk dikunjungi.

Saksono (2013) dalam jurnalnya tentang Keselarasan dalam Perencanaan Pembangunan Multilevel: Suatu Tinjauan Pustaka membahas tentang analisis terhadap *agency relationship* dan *representative bureaucracy* dalam perencanaan pembangunan daerah. Didalamnya memuat tentang desentralisasi

dan hubungan daerah-pusat (*intergovernment relationship*), perencanaan pembangunan terdesentralisasi (*decentralized development*) dan multi level serta *principal-agent model* dan *representative bureaucracy* dalam perencanaan pembangunan daerah. Analisis terhadap keselarasan rencana pembangunan daerah dan nasional yang menggunakan *agency theory* dan *representative bureaucracy* dengan menekankan pada nilai dan sikap birokrasi sehingga akan mampu memahami bagaimana perilaku pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan daerah dalam kaitannya dengan kerangka rencana pembangunan nasional.

Mirzakhani, et al (2014), meneliti tentang formulasi strategi berjudul *Strategy Formulation with SWOT Matrix: A Case Study of Iranian Company*. Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji penggunaan alat manajemen strategis kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman dari Perusahaan P.S. Taha, pada tahun 2014. Analisis yang digunakan adalah analisis matriks SWOT, matriks IE, dan QSPM. Hasil penelitian menunjukkan bahwa posisi perusahaan berada pada keadaan dimana strategi agresif adalah yang paling tepat dilaksanakan dan strategi SO pada matriks SWOT merupakan solusi yang paling cocok. Berdasarkan matriks QSPM dipilih pemasaran sebagai strategi yang paling utama.

Falahati, Ali, and Effat Veisi (2013) dengan jurnalnya yang berjudul *Formulating Strategies to Improve Doing Business of Small Processing Industries Based on SWOT Model in Kermanshah Province*. Tujuan penelitian ini adalah untuk merumuskan strategi yang tepat pada sebuah organisasi. Penelitian ini mencoba untuk menyelidiki faktor kekuatan, kelemahan dan peluang serta ancaman terhadap 206 industri pengolahan kecil (peternakan, budidaya, dan

berkebun) aktif di Provinsi Kermanshah pada tahun 2010 dengan menggunakan kuesioner serta wawancara dengan manajer dari industri-industri tersebut. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa strategi yang tepat untuk mempromosikan bisnis industri pengolahan kecil yaitu pengembangan produk, pengembangan pasar, penetrasi di pasar, integrasi vertikal, integrasi ke belakang dan integrasi horisontal.

Ghorbani, Amir, et al (2015), dengan penelitiannya yang berjudul *Ecotourism Sustainable Development Strategies Using SWOT and QSPM model: A Case Study of Kaji Namakzar Wetland, South Khorasan, Province, Iran*. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengevaluasi situasi ekowisata di Kaji Namakzar Wetland dan menawarkan strategi untuk pembangunan berkelanjutan. Analisis dilakukan dengan menggunakan matriks SWOT dan QSPM. Hasil menunjukkan bahwa kegiatan ekowisata yang ada saat ini tidak sejalan dengan persyaratan keberlanjutan. Namun demikian, jika pihak berwenang lebih memanfaatkan peluang dan kekuatan maka akan dapat memiliki efek positif pada pengembangan strategi berkelanjutan untuk meningkatkan kegiatan ekowisata di wilayah dan untuk mengurangi dampak buruk terhadap lingkungan.

Berbagai hasil penelitian diatas mampu memberikan masukan penting dalam penelitian ini, diantaranya dari sisi substansi, penelitian tersebut menunjukkan keanekaragaman dan keluasan permasalahan dalam strategi perencanaan, perencanaan desentralisasi dan inovasi di daerah. Penelitian tersebut dapat bertajuk analisis kebijakan, strategi perencanaan maupun implementasinya. Dari sisi metodologis, penelitian diatas memberikan masukan yang sangat berarti dalam penyusunan strategi perencanaan berbasis desentralisasi dan inovasi dalam konsep *dynamic governance*. Penelitian strategi

perencanaan dapat dilaksanakan dengan pendekatan kuantitatif atau kualitatif maupun dengan mengkombinasikan keduanya.

Perumusan strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan dengan mempergunakan *strategi formulation framework* masih kurang dijumpai dalam penelitian-penelitian yang bertemakan pelayanan administrasi kependudukan. Oleh sebab itulah peneliti menggunakan alat analisis tersebut untuk penelitian ini.

Penelitian-penelitian terdahulu diatas secara sistematis dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2.1 Hasil Penelitian Terdahulu

No	Penulis/ Tahun/Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Ini	Kontribusi Penelitian Terdahulu bagi Penelitian Ini
1	Rahmat Syaibani/2012/ Peranan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan	Penelitian ini memuat tentang peranan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam memberikan pelayanan administrasi kependudukan khususnya dalam pengurusan akta kelahiran dan akta kematian di Kota Medan serta faktor-faktor yang berpengaruh dalam pelayanannya.	Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif deskriptif, sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti menggunakan <i>strategy formulation framework</i> .	Penelitian terdahulu memberikan gambaran tentang pentingnya peranan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam pelayanan administrasi kependudukan.
2	Ayu Astuty Faisal/2014/ Penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) pada	Mendeskripsikan penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) pada Dinas Pencatatan Sipil dan Administrasi	Penelitian yang dilakukan Ayu Astuty Faisal tentang implementasi SIAK. Penelitian yang dilakukan	Penelitian ini sangat membantu dalam mengetahui implementasi SIAK beserta kendala dalam

No	Penulis/ Tahun/Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Ini	Kontribusi Penelitian Terdahulu bagi Penelitian Ini
	Dinas Pencatatan Sipil dan Administrasi Kependudukan Kabupaten Maros.	Kependudukan Kabupaten Maros beserta kendala yang ditemui dalam pelaksanaannya yang menunjukkan bahwa penerapan SIAK pada Dinas Pencatatan Sipil dan Administrasi Kependudukan Kabupaten Maros belum berjalan secara optimal dikarenakan masih ada kendala yang dihadapi dalam penerapan SIAK.	peneliti tentang strategi perencanaan peningkatan kualitas administrasi kependudukan.	peningkatan kualitas pelayanan administrasi Kependudukan
3	Meirinawati dan Indah Prabawati/2015 /Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Melalui <i>Citizen's Charter</i>	Penelitian menunjukkan bahwa salah satu upaya untuk mendorong pemerintah meningkatkan kualitas pelayanan publik adalah dengan <i>Citizen's Charter</i> yang mencakup kesepakatan antara penyedia layanan dan pengguna layanan tentang jenis, prosedur, biaya, waktu dan cara pemberian layanan sesuai dengan standar pelayanan yang disepakati oleh semua pihak yang terlibat.	Penelitian menggunakan metode kualitatif untuk menjelaskan peningkatan kualitas pelayanan dengan <i>Citizen's Charter</i> Sedangkan penelitian ini adalah untuk menyusun strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan dengan menggunakan metode kuantitatif deskriptif.	Referensi tentang kualitas pelayanan publik dan peningkatan kualitasnya dengan <i>Citizen's Charter</i> sebagai salah satu inovasi pelayanan.

No	Penulis/ Tahun/Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Ini	Kontribusi Penelitian Terdahulu bagi Penelitian Ini
4	Richard. A.de Fretes/2015/ Strategi perencanaan dan pengembangan industri pariwisata dengan menggunakan metode SWOT dan metode QSPM (Studi kasus di Kecamatan Leitimur Selatan Kota Ambon)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa urutan prioritas strategi untuk pengembangan industri pariwisata di Kecamatan Leitimur Selatan adalah I. Strategi pengembangan produk, II. Strategi progresif, III. Strategi penetrasi pasar, IV. Strategi diversifikasi.	Penelitian Fretes merumuskan strategi perencanaan dan pengembangan industri pariwisata, sedangkan penelitian ini untuk merumuskan strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan	Metode SWOT dan QSPM yang digunakan dalam penelitian ini sangat bermanfaat sebagai referensi dalam peng-analisan <i>strategy formulation framework</i> yang digunakan peneliti.
5	Lufi Tri Wahyu Ningrum/2014/ Perencanaan Strategi Pengembangan Perusahaan Menggunakan Metode <i>Quantitative Strategy Planning Matrix</i> (QSPM) (Studi Kasus KUD DAU Malang, Jawa Timur)	Hasil penelitian berdasarkan hasil analisis dengan menggunakan QSPM menunjukkan bahwa strategi yang terpilih adalah strategi peninjauan kembali sistem manajemen. Strategi ini dipilih dikarenakan mendapatkan nilai skor ketertarikan tertinggi. Strategi kedua yang terpilih dan dapat diterapkan untuk langkah selanjutnya adalah diversifikasi produk.	Penelitian Lutfi menggunakan metode QSPM untuk merumuskan strategi perencanaan dan pengembangan industri pariwisata, sedangkan penelitian ini menggunakan <i>Strategy Formulation Framework</i> (IFE, EFE, IE, SWOT dan QSPM) untuk merumuskan strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan.	Metode SWOT dan QSPM yang digunakan dalam penelitian ini sangat bermanfaat sebagai referensi dalam peng-analisan <i>strategy formulation framework</i> yang digunakan peneliti.

No	Penulis/ Tahun/Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Ini	Kontribusi Penelitian Terdahulu bagi Penelitian Ini
6	Puspitasari/2013 /Pemilihan Strategi Bisnis dengan Menggunakan QSPM (<i>Quantitative Strategic Planning Matrix</i>) dan Model MAUT (<i>Multi Attribute Utility Theory</i>) (Studi Kasus pada Sentra Industri Gerabah Kasongan, Bantul Yogyakarta)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Industri IKM dapat melakukan strategi pengembangan produk dan penetrasi pasar. Selain itu Desa Kasongan lebih menarik dengan mengembangkan Desa menjadi daerah wisata yang memang menarik untuk dikunjungi.	Penelitian Puspitasari tentang pemilihan strategi bisnis dengan menggunakan metode penelitian QSPM dan Model MAUT. Sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti adalah strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan dengan menggunakan <i>Strategic Formulation Framework</i> .	Referensi tentang penganalisisan lingkungan internal dan eksternal, matriks IE, matriks SWOT serta QSPM
7	R. N. Saksono /2013/ Keselarasan dalam Perencanaan Pembangunan Multilevel: Suatu Tinjauan Pustaka	Penelitian ini membahas tentang analisis <i>agency relationship</i> dan <i>representative bureaucracy</i> dalam perencanaan pembangunan daerah. Fokusnya adalah keselarasan rencana pembangunan daerah dan nasional yang menggunakan <i>agency theory</i> dan <i>representative</i>	Penelitian Saksono menggunakan metode studi literatur untuk mengkaji tentang <i>agency relationship</i> dan <i>representative bureaucracy</i> dalam perencanaan pembangunan daerah terdesentralisasi. Sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti adalah strategi	Referensi tentang desentralisasi dan hubungan daerah-pusat (<i>intergovernment relationship</i>), serta perencanaan pembangunan terdesentralisasi (<i>decentralized development</i>) dalam perencanaan pembangunan daerah Memberikan pengertian bahwa dalam

No	Penulis/ Tahun/Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Ini	Kontribusi Penelitian Terdahulu bagi Penelitian Ini
		<i>bureaucracy</i> dengan menekankan pada nilai dan sikap birokrasi sehingga mampu memahami perilaku pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan daerah dalam kaitannya dengan pembangunan nasional dengan menggunakan metode studi literatur.	perencanaan peningkatan kualitas administrasi kependudukan dengan berbasis pada perencanaan desentralisasi.	perencanaan pembangunan daerah, daerah memiliki kewenangan untuk melakukan perencanaan pembangunannya sendiri atas dasar desentralisasi/ perencanaan pembangunan terdesentralisasi .
8	Mirzakhani, et al/2014/ <i>Strategy Formulation with SWOT Matrix: A Case Study of Iranian Company</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa posisi perusahaan berada pada keadaan dimana strategi agresif adalah yang paling tepat dilaksanakan dan strategi SO pada matriks SWOT merupakan solusi yang paling cocok. Berdasarkan matriks QSPM dipilih pemasaran sebagai strategi yang paling utama.	Penelitian Mirzakhani menggunakan alat analisis matriks SWOT, matriks IE, dan QSPM pada perusahaan swasta, namun dalam penelitian yang peneliti lakukan, alat analisis tersebut akan digunakan pada organisasi pemerintahan yaitu pada sektor pelayanan publik.	Memberikan pengetahuan tentang analisis matriks SWOT, matriks IE dan QSPM
9	Falahati, Ali, and Effat Veisi/2013/ <i>Formulating Strategies to Improve Doing</i>	Hasil penelitian mengungkapkan bahwa strategi yang tepat untuk mempromosikan bisnis industri	Penelitian Falahati untuk mengetahui strategi yang tepat dalam promosi bisnis	Memberikan pengetahuan tentang analisis SWOT yang merupakan bagian dari

No	Penulis/ Tahun/Judul	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Ini	Kontribusi Penelitian Terdahulu bagi Penelitian Ini
	<i>Business of Small Processing Industries Based on SWOT Model in Kermanshah Province.</i>	pengolahan kecil yaitu pengembangan produk, pengembangan pasar, penetrasi di pasar, integrasi vertikal, integrasi ke belakang dan integrasi horisontal.	dengan menggunakan model SWOT sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti menggunakan <i>Strategi Formulation Framework</i> oleh David untuk merumuskan strategi.	analisis <i>strategi formulation framework</i> yang dilakukan peneliti.
10	Ghorbani, Amir, et al /2015/ <i>Ecotourism Sustainable Development Strategies Using SWOT and QSPM model: A Case Study of Kaji Namakzar Wetland, South Khorasan, Province, Iran.</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan ekowisata yang ada saat ini tidak sejalan dengan persyaratan keberlanjutan. Namun demikian, jika pihak berwenang lebih memanfaatkan peluang dan kekuatan maka akan dapat memiliki efek positif pada pengembangan strategi berkelanjutan untuk meningkatkan kegiatan ekowisata di wilayah dan untuk mengurangi dampak buruk terhadap lingkungan.	Penelitian ini menerapkan SWOT dan QSPM untuk melihat keselarasannya dengan strategi pembangunan yang berkelanjutan sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti, menggunakan <i>Strategi Formulation Framework</i> oleh David untuk merumuskan strategi peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan	Analisis matriks SWOT dan QSPM merupakan bagian dari <i>strategi formulation framework</i> yang digunakan dalam penelitian ini dan sebagai bahan referensi untuk teknik penganalisisan yang digunakan peneliti.

Sumber: berbagai sumber penelitian (2015)

2.2 Kerangka Dasar Teoritik

2.2.1 Perencanaan Desentralisasi

Memasuki akhir dekade 1990-an, dengan semakin besarnya ketidakpuasan masyarakat akibat praktik sistem pemerintahan dengan sistem perencanaan tersentralisasi, maka semakin banyak pemerintahan di negara-negara berkembang menerapkan agenda desentralisasi yang sejalan dengan proses reformasi di negara-negara tersebut. Beberapa kajian sejumlah ahli administrasi publik sebagaimana ditulis oleh Odd-Helge Fjeldstad(2003) menjelaskan bahwa pelaksanaan agenda desentralisasi bertujuan untuk lebih mendorong partisipasi masyarakat dalam konteks pemerintahan yang demokratis. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah diasumsikan lebih dekat menjangkau masyarakat dan diharapkan mudah mengidentifikasi kebutuhan rakyatnya agar dapat memberikan pelayanan publik yang lebih memuaskan.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Falleti (2005) bahwa sebagai transfer sumber daya, tanggung jawab atau wewenang dari pemerintah nasional kepada pemerintah subnasional, desentralisasi merupakan bagian dari gelombang reformasi ekonomi dan politik sebagai langkah akibat runtuhnya rezim ekonomi dan politik yang tersentralisasi dan struktur perencanaan.

Secara etimologi, desentralisasi terdiri dari kata “*de*” yang berarti lepas dan “*sentrum*” artinya pusat. Jadi secara harafiah, artinya lepas dari pusat. Pengertian lainnya adalah desentralisasi merupakan transfer kewenangan, tanggung jawab dan sumber daya melalui dekonsentrasi, delegasi atau devolusi termasuk juga privatisasi. Perkembangan konsep dan praktek memperlihatkan bahwa desentralisasi merupakan pembagian kewenangan dan sumber daya (*sharing authority dan resources*) (Cheema and Rondinelli, 2007) dan merupakan

campuran fungsi dan hubungan administratif (Sharma, 2009:52). Sedangkan menurut Rondinelli, seperti dikutip Mugabi (2004) mengartikan desentralisasi sebagai pelimpahan atau transfer kewenangan politik dan hukum untuk merencanakan membuat keputusan dan mengelola fungsi-fungsi publik. Pelimpahan kewenangan tersebut diberikan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya kepada lembaga-lembaga pelaksana lain di lapangan, yang mencakup unit lembaga sub-ordinatif pemerintah (*sub-ordinate units of government*), lembaga publik semi-otonom (*semi-autonomous public corporations*), otoritas pengembangan sebuah wilayah (*area wide or regional development authorities*), otoritas lembaga fungsional (*functional authorities*), pemerintah daerah otonom (*autonomous local government*), atau organisasi non pemerintah (*non governmental organizations*). Selain itu desentralisasi juga didefinisikan sebagai penugasan (*assignment*), pelimpahan (*transfer*) atau pendelegasian tanggung jawab aspek politik, administratif dan keuangan (*fiscal*) pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah.

Pengertian desentralisasi tersebut sejalan dengan konsep yang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi. Mugabi (2004) membagi desentralisasi menjadi empat tipe kegiatan, yaitu: dekonsentrasi (wewenang administratif), delegasi (kepada penguasa otoritas), devolusi (kepada pemerintah daerah), dan divestasi (privatisasi/pemindahan fungsi dari pemerintah kepada swasta), sebagaimana diuraikan pada tabel dibawah ini:

Tabel 2.2 Empat Tipe Bentuk Desentralisasi

<i>Form and Practice</i>	<i>Organizing Principle</i>	<i>Structure in which the Principle Dominates</i>
<i>Deconcentration (of administrative authority)</i>	<i>Transfer bureaucratic responsibility</i>	<i>Regional Administrations Local Administrations Field Administrations</i>
<i>Delegation/Delinking (of decision making for specified tasks or functions)</i>	<i>Transfer specified function</i>	<i>State Enterprises Public Corporations Functional Authorities</i>
<i>Area Development Authorities Devolution (of power)</i>	<i>Transfer power regional councils</i>	<i>Regional Council District Councils Urban Councils</i>
<i>Divestment / Privatisation (of public functions)</i>	<i>Partially or fully transfer public function</i>	<i>Voluntary Organisations Non-Governmental Organisations. Private Organisations</i>

Sumber : Mugabi (2004)

Terlepas dari pengertian-pengertian desentralisasi, Ben-Meir (2009) menyatakan bahwa maksud/niat desentralisasi ditujukan untuk memajukan pembangunan yang mampu menghasilkan manfaat bagi masyarakat. Dapat dipahami bahwa keberhasilan desentralisasi ditujukan untuk memajukan pembangunan yang mampu menghasilkan manfaat bagi masyarakat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa keberhasilan desentralisasi diantaranya dapat dilihat pada perencanaan, pelaksanaan dan hasil pembangunan.

Cheema dan Rondinelli (2007) mengungkapkan bahwa desentralisasi dalam sistem pemerintahan mutlak diperlukan, setidaknya ada 14 alasan rasional yang melatar belakangnya, yaitu :

- 1) Desentralisasi diterapkan untuk mengatasi keterbatasan atas perencanaan pembangunan yang bersifat sentralistik;
- 2) Dapat memotong jalur birokrasi yang rumit dan prosedur yang terstruktur dari pemerintah;

- 3) Berfungsi meningkatkan pemahaman pejabat daerah atas pelayanan publik yang diemban;
- 4) Penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah terpencil, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami masyarakat setempat atau dihambat oleh elit local;
- 5) Memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik dan etnis keagamaan dalam perencanaan pembangunan;
- 6) Meningkatkan kemampuan dan kapasitas bagi pemerintahan serta lembaga privat daerah;
- 7) Meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi menjalankan tugas rutin;
- 8) Menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGO (*Non Governmental Organizations*);
- 9) Digunakan untuk melambangkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program;
- 10) Meningkatkan pengaruh atau pengawasan berbagai aktifitas yang dilakukan elit lokal yang kerap tak simpatik dengan program pembangunan;
- 11) Mengantarkan pada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif;
- 12) Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin daerah menetapkan pelayanan secara efektif di tengah masyarakat terisolasi;
- 13) Memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah;

14) Meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah.

Namun demikian menurut Mugabi (2004), desentralisasi tidak cukup menjadi satu-satunya instrumen utama untuk meningkatkan kinerja pemerintahan lokal. Agar implementasi desentralisasi sesuai dengan tujuannya maka perlu diikuti dengan: 1) proses pemberdayaan masyarakat; 2) membangun satu kerangka kerja antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, 3) sektor privat dan masyarakat sipil, 4) mobilisasi sumber daya secara efisien, 5) meningkatkan partisipasi masyarakat, 6) adanya transparansi dan akuntabilitas. Selain itu, faktor penting lainnya adalah adanya komitmen dan dukungan dari pejabat tinggi yang berpengaruh, membuat program yang pragmatis sehingga terus menerus menghasilkan perbaikan secara bertahap (*incremental*), membangun kerangka hukum sebagai landasan kerja, membangun struktur manajemen proses; dan membangun konsep dalam pembangunan kapasitas kelembagaan, informasi, pendidikan, komunikasi, monitoring, evaluasi dan pelaporan.

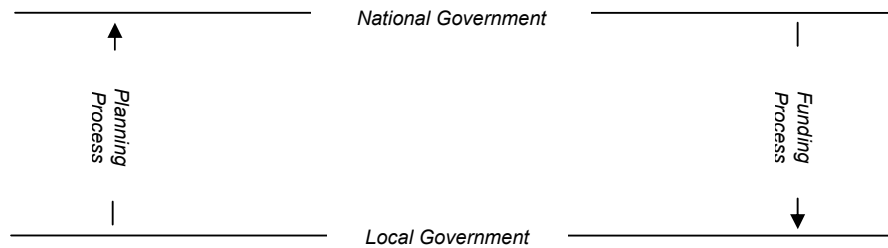
Dalam implementasi desentralisasi menurut Kaplan and Norton (2006:5) diperlukan sinergi unit organisasi (*business unit*) dengan institusi induk/pusat. Institusi pusat sangat berkepentingan terhadap tercapainya sinergi yang melibatkan unit organisasi yaitu melalui upaya-upaya penyelarasan perencanaan dan proses operasi. Hal ini berarti dalam proses perencanaan pembangunan desentralisasi (*decentralized development planning*) yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) harus pula memperhatikan kebijakan perencanaan pemerintah pusat agar tercipta keselarasan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah.

Saksono (2013) menyatakan bahwa dalam desentralisasi terdapat beberapa hal yang dapat kita ketahui, yaitu:

- Desentralisasi pada dasarnya adalah tentang pengaturan hubungan antara pemerintah/*intergovernment relationship* dalam hal ini daerah dengan pusat;
- Kekuasaan dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah berasal dari atau merupakan pemberian (*transferred, shared*) dari pemerintah pusat, khususnya pada konteks Negara kesatuan;
- Merupakan salah satu kebijakan untuk lebih mendekatkan pemerintah pada publik (*to bring government closer to people*);
- Dalam konsep *local governance*/pemerintahan daerah, pada satu sisi meningkatkan akuntabilitas publik pemerintah daerah, sedangkan pada sisi yang lain meningkatkan kompleksitas hubungan karena tidak lagi hanya dengan pemerintah pusat tetapi juga lembaga perwakilan daerah, *local voters*, warga negara di daerah, dan pihak lain termasuk sektor privat.
- Desentralisasi berpotensi dalam masalah koordinasi, terutama dalam kaitannya penyelarasan antara kepentingan lokal/daerah dan nasional/pusat;
- Implementasi desentralisasi dalam bentuk pelaksanaan kekuasaan dan wewenang oleh pemerintah daerah dalam rangka pemenuhan kepentingan dan kebutuhan lokal adalah dengan melalui pembangunan daerah.

Lukasa (2001) membedakan perencanaan terpusat (*centralized planning*) dan perencanaan terdesentralisasi (*decentralized planning*), yaitu:

- Dalam perencanaan tersentralisasi, investasi di subnasional/daerah direncanakan oleh pemerintah pusat atau instansi pusat di daerah dimana dalam sistem tersebut tidak ada otonomi penganggaran sehingga proses pendanaan sepenuhnya merupakan proses *top-down*.

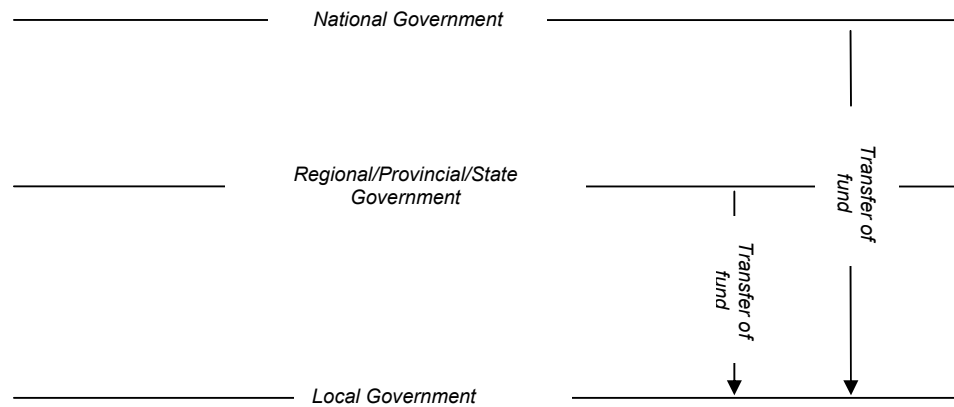


Sumber: Lukasa (2001)

Gambar 2.1 *Planning and Funding Processes in the Centralized Environment*

Dalam sistem ini, perencanaan (dapat) dilakukan oleh subnasional/daerah, akan tetapi keputusan anggaran tetap ditangan pemerintah pusat dimana pada tahapan pelaksanaan rencana, pemerintah pusat menyalurkan dana untuk pembiayaan tersebut. Dengan kata lain, daerah terlibat hanya sebagai pelaksana rencana pusat, meskipun daerah dilibatkan pada saat perencanaan (identifikasi kebutuhan usulan investasi, tetapi senyatanya pengambilan keputusan dan alokasi sumberdaya tetap ada sepenuhnya (prerogasi) di pusat.

- Dalam perencanaan desentralisasi yang sesungguhnya, pemerintah pusat memberikan sumber daya kepada daerah, terutama sumber pendapatan yang cukup bagi pelaksanaan wewenang dan tanggung jawabnya, yang disebut dengan desentralisasi fiskal, dimana keuangan daerah berasal dari sumber pendapatan daerah dan transfer dari pusat atau daerah pada tingkat lebih tinggi. Dalam situasi dimana sumber daya didesentralisasi/dilimpahkan ke subnasional/daerah untuk kepentingan perencanaan dan pelaksanaan oleh daerah, maka terdapat/terbangun hubungan kontraktual (*contractual arrangement*) antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Kontrak tersebut merupakan apa disebut dengan "*principal-agent*" arrangement.



Sumber : Lukasa (2001)

Gambar 2.2 *The New Decentralized Environment*

Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu sistem perencanaan yang dipergunakan untuk mengatur alokasi sumber daya yang terbatas dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. UU Nomor 32 tahun 2004 menegaskan tentang adanya perencanaan pembangunan daerah. Dalam UU tersebut memuat perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, disusun oleh pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Hal ini dapat diartikan bahwa perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah merupakan bagian perencanaan pembangunan nasional sehingga setiap daerah tidak bisa menjalankan program pembangunannya sendiri tanpa melihat program pembangunan nasional secara keseluruhan.

2.2.2 *Dynamic Governance*

Istilah *Governance* yang selama ini kita kenal mengarah pada hubungan diantara pemerintah dengan warga negaranya/penduduknya yang memungkinkan kebijakan publik dan program untuk diformulasikan,

dilaksanakan, dan dievaluasi, yang mana dalam konteks yang lebih luas mengarah pada aturan-aturan, institusi, dan jaringan yang menentukan bagaimana suatu negara atau organisasi berfungsi sebagaimana dinyatakan oleh Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2004): *"Governance is the relationship between governments and citizens that enable public policies and programs to be formulated, implemented and evaluated. In the broader context, it refers to the rules, institutions, and networks that determine how a country or an organization functions."*

Sedangkan menurut Andrew (2004), yang memandang dari perspektif sektor publik memaknai *Governance* sebagai suatu cara pemerintah untuk bekerjasama dengan *stakeholders* lainnya di dalam masyarakat, mengimplementasikan kewenangan dan mempengaruhi *stakeholders* dalam mengusahakan kesejahteraan masyarakat dan tujuan jangka panjang bangsa. Sejalan dengan pemahaman tersebut, Neo and Chen (2007:52) memaknai *Governance* sebagai *"the chosen path, policies, institutions and the resultant structures that collectively provide the incentives and constraints to facilitate or impede interactions that lead to economic progress and social wellbeing."* (cara/jalan yang dipilih berbagai kebijakan, institusi dan struktur yang dihasilkan secara kolektif yang memberikan insentif dan kendala untuk memfasilitasi atau menghambat interaksi yang mengarah pada kemajuan ekonomi dan kesejahteraan sosial).

Selanjutnya, Neo and Chen merumuskan *Dynamic Governance* sebagai *"to how these chosen paths, policies, institutions, and structures adapt to an uncertain and fast changing environment so that they remain relevant and efektif in achieving the long-term desired outcomes of society."* (bagaimana

cara/jalan yang dipilih berbagai kebijakan, institusi dan struktur sehingga mampu beradaptasi terhadap ketidakpastian dan perubahan lingkungan yang cepat sehingga bisa tetap relevan dan efektif dalam mencapai keinginan jangka panjang dari masyarakat). Konsep operasional dari *Governance* (keperintahan) berdasarkan atas pemahaman tersebut di atas adalah cara/jalan yang ditempuh pemerintah suatu negara dalam hal menjalankan roda pemerintahan bagi pencapaian tujuan negara. Sedang konsep operasional *Dynamic Governance* adalah kemampuan pemerintah untuk dapat menyesuaikan kebijakan dengan perubahan lingkungan global yang cepat dan tidak menentu sehingga tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dapat tercapai.

Dynamic Governance merupakan suatu konsep untuk dapat mengembangkan dan mempertahankan eksistensi/keberadaan suatu pemerintahan agar bisa tetap hidup/*survive* dalam menghadapi perubahan lingkungan global yang cepat dan tidak menentu. Pemerintah/organisasi lainnya tidak boleh statis karena keberhasilan kebijakan, strategi, dan program yang sedang berjalan saat ini ataupun masa lampau tidak dapat menjamin kesuksesan di masa depan. Oleh sebab itulah maka diperlukan dinamika/semangat untuk selalu menyesuaikan kebijakan, strategi, dan program pemerintah/organisasi lainnya dengan perkembangan masa depan.

Dynamic Governance sangat dibutuhkan dalam melaksanakan kewajiban pelayanan publik untuk menjawab tantangan globalisasi dan perubahan teknologi yang secara langsung dan tidak langsung mempengaruhi organisasi *Governance* (keperintahan). Hal ini berarti bahwa sebuah pemerintahan diharapkan mengembangkan kebijakan, peraturan dan struktur organisasi yang sesuai dengan perubahan lingkungan sosio-ekonomi dan perilaku sosial di sebuah

wilayah. Esensi dasar dari *dynamic governance* adalah perubahan oleh karena itulah maka diperlukan berbagai perubahan baik dari aspek rencana maupun implementasi untuk dapat menyesuaikan cara/jalan yang ditempuh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya dengan perubahan lingkungan global yang cepat dan tidak menentu (dinamika perubahan lingkungan). Rencana dan implementasi tersebut harus mampu beradaptasi (adaptif) dengan besar kecilnya ketidakpastian lingkungan global di masa depan. Pada umumnya, perubahan tersebut merupakan hasil dari perpaduan dua unsur, yaitu unsur budaya dan kemampuan organisasi pemerintah.

Terdapat dua elemen *dynamic governance* yang terkait dengan perubahan yang merupakan esensi dasar *dynamic governance* (Neo and Chen, 2007) yaitu:

- 1) Budaya (budaya organisasi pemerintah) yang meliputi *integrity* (integritas), *incorruptibility* (tidak korupsi), *meritocracy* (berdasar atas bakat dan prestasi), *market* (berdasar atas orientasi pasar yang adil), *pragmatism* (lebih berorientasi pada pencapaian tujuan negara daripada ideologi), *multi-racialism* (bermacam-macam etnik dan kepercayaan). Selain itu, yang termasuk dalam budaya juga adalah *state activism* (aktivitas negara), *long term* (tujuan jangka panjang), *relevance* (kebijakan yang selaras dengan kehendak masyarakat), *growth* (pertumbuhan), *stability* (stabilitas), *prudence* (bijaksana), dan *self-reliance* (mandiri).
- 2) Kemampuan yang dinamis yang meliputi *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*.

Thinking ahead (berpikir ke depan) berarti pemerintah harus berpikir ke masa depan untuk memahami bagaimana masa depan berpengaruh terhadap negara serta menetapkan kebijakan yang memungkinkan organisasi

menghadapi ancaman dan untuk memanfaatkan peluang-peluang baru yang ada.

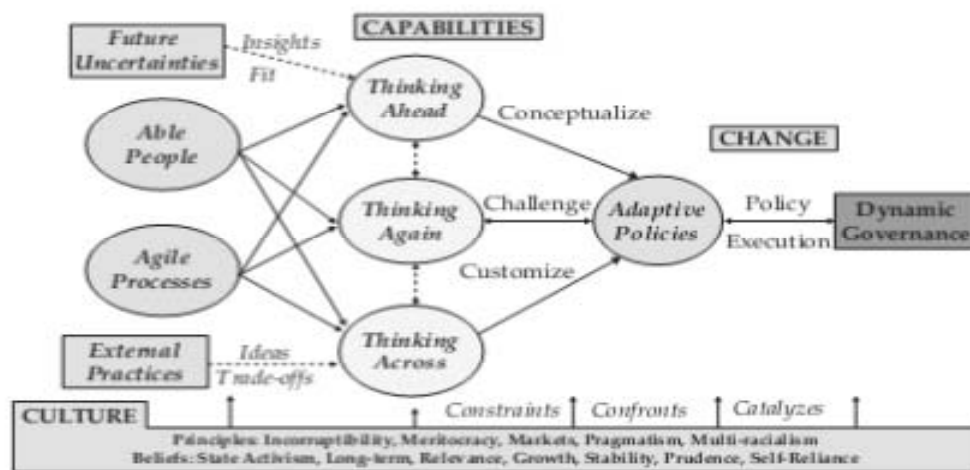
Thinking again (berpikir lagi/mengkaji ulang) berarti gejolak dan perubahan lingkungan dapat membuat kebijakan-kebijakan masa lalu yang ketinggalan jaman dan tidak efektif bahkan jika mereka telah dipilih dengan hati-hati dan serius. Dengan demikian, ada kebutuhan untuk berpikir kembali kebijakan dan program yang ada untuk menilai apakah mereka masih relevan dengan agenda nasional dan kebutuhan masyarakat jangka panjang. Kebijakan dan program kemudian harus direvisi sehingga dapat terus efektif dalam mencapai tujuan-tujuan penting.

Thinking across (berpikir lintas batas/belajar dari pengalaman negara/organisasi lain) berarti dalam pengetahuan baru ekonomi, pembelajaran konstan dan inovasi diperlukan dalam kelangsungan hidup untuk menghadapi tantangan baru dan memanfaatkan kesempatan baru. Ini berarti bahwa pemerintah untuk mendapatkan gagasan, ide dan praktek-praktek yang dapat menyesuaikan dan mengkontekstualisasikan lingkungan domestik perlu untuk berpikir secara lintas pada batas-batas domain negara tradisional dan manajemen.

Kedua elemen *dynamic governance* di atas ditopang oleh *able people* dan *agile processes*, serta dipengaruhi oleh *future uncertainties* (ketidakpastian masa mendatang, yang dapat terjadi karena instabilitas socio-ekonomi, politik maupun karena terorisme dan bencana alam) and *external practise* (praktek/kebiasaan negara atau organisasi lain).

Able people (orang yang berkemampuan) adalah orang yang mampu membaca masa depan yang akan datang berdasarkan gejala, fakta, dan

perkembangan pada masa kini ditambah proyeksi/ramalan masa depan akibat adanya perubahan global yang cepat. *Able people* juga berarti orang yang memiliki kekuasaan/kewenangan, karena banyak orang yang memiliki kemampuan seperti tersebut di atas namun tidak memiliki kewenangan (kewenangan formal/ kewenangan akademik) dan kesempatan. Kewenangan formal adalah kewenangan yang terkait dengan jabatan atau posisi seseorang secara struktural, sedangkan kewenangan akademik adalah kewenangan yang terkait dengan kapasitas/kemampuan keilmuan yang dimiliki. *Agile processes* (dilakukan dengan proses yang baik) adalah cara, mekanisme atau prosedur dalam melakukan 3 (tiga) elemen kemampuan dinamis dari *dynamic governance* secara benar yaitu *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Yang dimaksud dengan cara yang benar adalah cara tersebut dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip ilmiah dan tidak tercampur dengan kehendak pribadi atau keinginan politik kelompok tertentu atau hanya sekedar formalitas (untuk menghabiskan anggaran). Kerangka kerja sistem *dynamic Governance*, sebagaimana gambar 2.3 di bawah ini:



Sumber: Neo and Chen (2007)

Gambar 2.3 *Framework for Dynamic Governance System*

Dua elemen dari *dynamic governance* tersebut yaitu budaya dan kemampuan, bekerja secara sistemik, berinteraksi dan saling memperkuat satu sama lain untuk menghasilkan dinamika pembelajaran dan perubahan kelembagaan secara terus-menerus. Ketika sebuah budaya yang mendukung pembelajaran dan perubahan disemangati oleh *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*, maka lebih banyak pilihan akan muncul untuk bereksperimen. Alternatif pilihan tersebut, beberapa akan bekerja dan sebagiannya lagi tidak. Untuk melepaskan energi dan kreativitas yang berada di jantung sistem pemerintahan yang dinamis, pembelajaran dibutuhkan yang mana pembelajaran tersebut ada karena dorongan dari *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* yang berinteraksi dengan budaya. Sebaliknya, energi dan kreativitas diatas mungkin tidak akan disadari jika budaya dan kemampuan bekerja secara mandiri, meskipun ada mungkin hanya beberapa hasil, potensi mereka yang disadari namun itupun dalam tata kelola terbatas. Ketika budaya dan kemampuan tidak sejajar maka akibatnya akan lebih buruk lagi, organisasi akan bekerja pada tujuan dan tata pemerintahan yang ide-ide dan niatnya mungkin tidak akan dapat dijalankan secara efektif.

Dengan demikian, pengembangan pemerintahan dinamis tidak dapat dicapai tanpa memahami saling ketergantungan antara budaya dan kemampuan, antara kemampuan orang-orang dan proses yang menjadi sumber mereka, antara kemampuan dan interaksi mereka dengan lingkungan eksternal, dan antara kemampuan dan ekspresi mereka di jalan dan kebijakan adaptif. Kemampuan orang dan proses ketangkasan adalah pendorong utama untuk pengembangan tiga kemampuan pemerintahan dinamis: *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* yang kemudian tertanam dalam strategi, kebijakan

dan program yang dipilih. Dalam *thinking ahead*, konsep-konsep baru yang dikembangkan untuk memahami dampak ketidakpastian masa depan dan mempertanyakan asumsi-asumsi implisit. Dalam *thinking again*, kinerja status quo saat ini ditantang untuk mengidentifikasi perubahan untuk perbaikan. Dalam *thinking across*, hasil inovasi menyesuaikan pengalaman dari konteks yang lain agar sesuai dengan keadaan setempat.

Esensi dasar dari *dynamic governance* memerlukan perubahan untuk mengantisipasi perubahan yang cepat dan kadang tidak terantisipasi, oleh karena itulah maka konsep *dynamic governance* dapat diterapkan pada organisasi baik publik maupun privat.

Penerapan konsep *dynamic governance* pada suatu pemerintahan daerah tergantung oleh banyak hal. Percepatan perubahan juga dipengaruhi oleh banyak variabel. Oleh karena itulah, maka beberapa faktor yang perlu diperhatikan untuk penerapan *dynamic governance* di daerah antara lain:

- 1) Komitmen: kesungguhan dari pemerintahan daerah yaitu Gubernur, Bupati/Walikota, DPRD dan pimpinan instansi/dinas, badan/lembaga daerah untuk melaksanakan perubahan yang konsisten dan berkelanjutan demi kemajuan daerah.
- 2) Pengisian jabatan: pengisian jabatan harus didasarkan pada syarat-syarat yang termuat dalam peraturan perundang-undangan dan *merit system* (kemampuan prestasi pegawai) bukan atas dasar yang lain. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan karena *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* hanya dapat dilakukan oleh para pejabat yang memiliki kewenangan baik formal maupun akademik.

- 3) Pragmatisme: terkait dengan budaya ingin serba seketika (instan) yang telah terbentuk sebagai sebuah mindset dengan mengabaikan proses. Unsur pimpinan pemerintahan daerah yang tidak mampu untuk menjaga integritas, kejujuran dan keadilan dalam berbagai hal akan dapat mendorong tumbuhnya primordialisme yang dapat menyebabkan berkembangnya pragmatis dan pada akhirnya akan merugikan organisasi dan masyarakat.
- 4) Kemampuan Sumber Daya: menyangkut dua hal yaitu sumber daya yang tampak/tangible (sumber daya alam, sarana/prasarana, sumber daya manusia) dan sumber daya tidak tampak/intangible (konsep, pikiran, moral, budaya, kepemimpinan, peraturan, dan lain-lain). Khusus sumber daya manusia tidak saja menyangkut sumber daya aparatur pemerintahan daerah tetapi juga keseluruhan warga masyarakat daerah. Tingkat pendidikan, moral dan budaya masyarakat akan menentukan tingkat akseptabilitas terhadap suatu perubahan yang pada gilirannya berimbas pada pola fikir, gaya kepemimpinan, dan kemampuan sumber daya aparatur pemerintahan daerah, karena aparatur pemerintahan daerah merupakan bagian dari warga masyarakat daerah.

2.2.3 Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan

2.2.3.1 Kualitas Pelayanan Publik

Ada banyak sekali definisi tentang kualitas baik yang konvensional maupun yang lebih strategis. Definisi kualitas secara konvensional biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, sedangkan secara strategis menyatakan segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan. Garvin dan Davis dalam Nasution (2004:41) menyatakan bahwa kualitas adalah kondisi dinamis lingkungan yang memenuhi atau melebihi

harapan pelanggan atau pengguna layanan. Sedangkan Goetsh dan Davis dalam Tjiptono (1998:51) menyatakan kualitas adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Menurut Kotler dalam Laksana (2008) pelayanan adalah setiap kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan sesuatu. Sedangkan Definisi pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/26/M.Pan/2/2004 yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah dalam upaya pemenuhan kebutuhan pengguna layanan maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Barata (2003:1) menyatakan bahwa dalam konsep pelayanan dikenal dua jenis pelaku pelayanan yaitu *service provider* (penyedia layanan) dan *service receiver* (pengguna layanan). *Service provider* (penyedia layanan) adalah pihak yang memberikan suatu layanan tertentu kepada pelanggan (*customer*), baik layanan yang berbentuk penyediaan barang (*goods*) maupun jasa (*services*). Sedangkan *service receiver* (pengguna layanan) adalah pelanggan (*customer*) yang menerima layanan dari *service provider* (penyedia layanan). Penyedia pelayanan publik adalah instansi pemerintah dan pengguna layanan publik adalah masyarakat.

Tuntutan pengguna layanan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik tidak dapat dihindari oleh penyedia layanan jasa. Tuntutan tersebut harus disikapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada pengguna layanan karena kepuasan pengguna layanan sangat berkaitan erat dengan kualitas

pelayanan yang diberikan. Kotler dalam Tjiptono (1998:147) mengatakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dia rasakan dibanding dengan harapannya. Oleh karena itulah kebutuhan para pengguna layanan harus dipenuhi oleh penyedia layanan agar para pengguna layanan tersebut memperoleh kepuasan.

Untuk itulah diperlukan suatu pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan dalam hal ini kualitas pelayanan publik. Definisi kualitas pelayanan publik menurut Albrecht dan Zemke dalam Dwiyanto (2005 :145) merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*). Oleh karena itulah kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan jika pelayanan yang diterima atau dirasakan oleh pengguna layanan dari berbagai aspek sesuai atau melampaui dengan apa yang diharapkan dan sebaliknya dipersepsikan buruk jika lebih rendah dari yang diharapkan. Dapat disimpulkan bahwa persepsi kualitas pelayanan baik atau buruk tergantung pada kemampuan dari penyedia layanan untuk memenuhi harapan masyarakat (pengguna layanan) secara konsisten.

Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1985) pada awalnya mengidentifikasi 10 (sepuluh) dimensi pokok kualitas pelayanan dengan 22 (dua puluh dua) variabel. Untuk menilai kualitas pelayanan, terdapat 10 (sepuluh) dimensi potensial yang saling melengkapi yaitu *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *communication*, *credibility*, *security*, *competence*, *courtesy*, *understanding* dan *access*. Pada penelitian selanjutnya, Parasuraman, et al (1988)

menyempurnakan dimensi kualitas pelayanan tersebut dan disederhanakan menjadi 5 (lima) dimensi kualitas pelayanan.

Menurut Parasuraman, et al (1985) yang dikutip oleh Tjiptono (2012:174), lima dimensi pokok untuk mengukur kualitas layanan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Bukti Fisik (*Tangibles*)

Penampilan fisik organisasi atau kemampuan organisasi dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal yang meliputi penampilan fisik fasilitas layanan, teknologi/peralatan/perlengkapan, sumber daya manusia/penampilan pegawai, dan materi komunikasi organisasi.

2) Realibilitas (*Realibility*)

Kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan secara akurat, cepat dan memuaskan meliputi keakuratan, kecepatan pelayanan, ketepatan waktu, dan informasi.

3) Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Kesediaan dan kemampuan penyedia layanan untuk membantu para pengguna layanan dan merespon permintaan pengguna layanan tersebut dengan segera.

4) Jaminan (*Assurance*)

Berkenaan dengan pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka dalam menumbuhkan rasa percaya (*trust*) dan keyakinan pengguna layanan (*confidence*). Dimensi jaminan ini, terdiri dari komponen: komunikasi, kredibilitas, keamanan, kompetensi dan sopan santun.

Dimensi kepastian atau jaminan ini merupakan gabungan dari dimensi:

- a. Kompetensi artinya ketrampilan dan pengetahuan yang dimiliki oleh para karyawan untuk melakukan pelayanan,
- b. Kesopanan yang meliputi keramahan, perhatian dan sikap karyawan,
- c. Kredibilitas meliputi hal hal yang berhubungan dengan kepercayaan kepada organisasi, seperti reputasi, prestasi dan sebagainya.

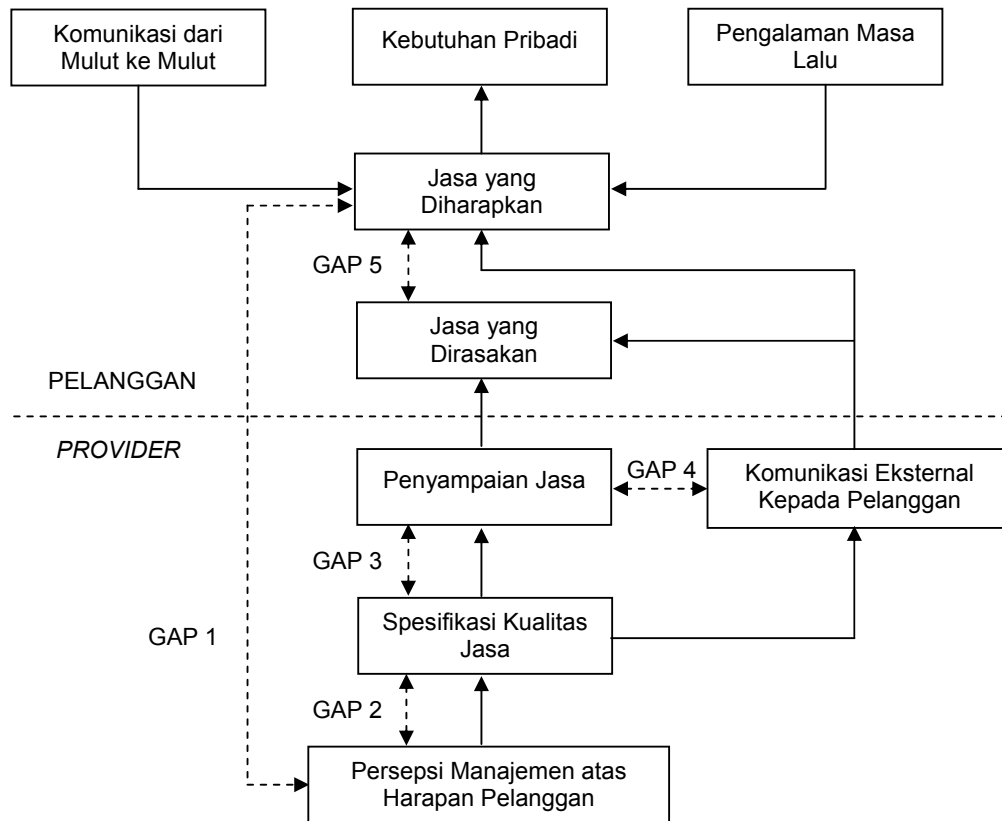
5) Empati (*Empathy*)

Organisasi memahami masalah para pengguna layanannya dan bertindak demi kepentingan pengguna layanan, serta memberikan perhatian secara personal dan pemahaman atas kebutuhan individual para pengguna layanan tersebut.

Dimensi *empathy* ini merupakan penggabungan dari dimensi:

- a. Akses meliputi kemudahan untuk memanfaatkan jasa yang ditawarkan organisasi,
- b. Komunikasi, merupakan kemampuan melakukan komunikasi untuk menyampaikan informasi kepada pengguna layanan atau memperoleh masukan dari pengguna layanan,
- c. Pemahaman para pengguna layanan (*understanding the customer*), meliputi usaha untuk mengetahui dan memahami kebutuhan dan keinginan pengguna layanan.

Parasuraman, et al dalam Kotler (2003) mengembangkan *conceptual model of service quality*. Menurut model ini, terdapat 5 (lima) gap (kesenjangan) yang membuat perusahaan/organisasi penyedia jasa tidak mampu memberikan pelayanan yang bermutu kepada para pelanggan. Model kualitas jasa (gap model) tersebut diatas dapat digambarkan seperti dibawah ini:



Sumber : Kotler (2003)

Gambar 2.4 Model Kualitas Jasa (Gap Model)

Kelima *gaps* (kesenjangan) tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Kesenjangan antara pelayanan yang diharapkan dan persepsi manajemen organisasi atas harapan pelanggan. Kesenjangan ini akibat kesalahpahaman manajemen organisasi terhadap apa yang diharapkan pelanggan.
- 2) Kesenjangan antara spesifikasi kualitas pelayanan dan persepsi manajemen organisasi atas harapan pelanggan. Kesenjangan ini akibat kesalahan penerjemahan persepsi manajemen organisasi atas harapan pelanggan ke dalam bentuk standar kualitas pelayanan.

- 3) Kesenjangan antara penyampaian pelayanan kepada pelanggan dan spesifikasi kualitas pelayanan. Kesenjangan ini akibat ketidakmampuan sumber daya manusia organisasi untuk memenuhi standar kualitas pelayanan yang telah ditetapkan.
- 4) Kesenjangan antara penyampaian pelayanan dan komunikasi eksternal kepada pelanggan. Kesenjangan ini akibat ketidakmampuan organisasi untuk memenuhi janji-janjinya yang telah dikomunikasikan secara eksternal kepada pelanggan melalui berbagai bentuk promosi.
- 5) Kesenjangan antara pelayanan yang diharapkan pelanggan dan pelayanan yang dirasakan pelanggan. Kesenjangan ini terjadi akibat tidak terpenuhinya harapan pelanggan.

Menurut Parasuraman, et al (1990) dalam Soetjipto (1997), berdasarkan kelima gap (kesenjangan) tersebut, gap ke-5 lah yang paling penting dan kemudian mengajukan proposisi 6 bahwa "GAP 5 = f(GAP1, GAP2, GAP3, GAP4). Selanjutnya dijelaskan bahwa yang menjadi kunci untuk menghilangkan gap ke-5 tersebut adalah dengan cara menghilangkan gap ke-1 hingga gap ke-4. Leonard L.Berry (1995) dalam Soetjipto (1997) memberikan suatu kerangka untuk menghilangkan gap ke 1-4, yaitu:

- 1) Menumbuhkan kepemimpinan yang efektif: kepemimpinan menjadi prioritas utama karena pemimpin merupakan motor penggerak pembaharuan pelayanan. Untuk menumbuhkan kepemimpinan yang efektif terdapat empat cara yang dapat dilakukan, yaitu mendorong proses pembelajaran pada manajemen puncak agar lancar, mempromosikan orang yang tepat, dan menekankan peran serta individu serta mengembangkan iklim saling percaya.

- 2) Membangun sistem informasi pelayanan: sistem informasi pelayanan yang efektif sebagai sarana untuk mengetahui keinginan dan harapan pelanggan, mengidentifikasi berbagai kekurangan/kelemahan pelayanan yang diberikan, panduan dalam meng-alokasikan sumber daya organisasi, memungkinkan organisasi untuk memantau kualitas pelayanan kompetitor, memberikan umpan balik (*feedback*) atas upaya perbaikan kualitas pelayanan serta memberikan alternatif standar kualitas pelayanan tersebut.
- 3) Merumuskan strategi pelayanan: dengan strategi pelayanan, sumber daya manusia organisasi dapat bergerak bersama-sama ke arah tujuan yang sama. Selain itu, dengan strategi pelayanan dapat memberikan indikasi kepada manajemen organisasi mengenai pelayanan-pelayanan yang kurang berkenan bagi para pelanggan sehingga dapat diambil langkah-langkah perbaikan.
- 4) Penerapan strategi pelayanan : agar penerapan strategi pelayanan efektif diperlukan beberapa hal sebagai berikut:
 - a. Struktur organisasi yang berfungsi sebagai media berkembangnya budaya organisasi yang menitikberatkan pada upaya-upaya perbaikan kualitas pelayanan, sarana pendukung dalam peningkatan kemampuan teknis sumber daya, memberikan jalan keluar atas berbagai persoalan yang dihadapi, serta penyempurnaan yang terus-menerus.
 - b. Teknologi bertujuan untuk memperbaiki sistem, metode kerja, dan sumber daya dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan.
 - c. Sumber daya manusia yang memiliki pengetahuan, kemampuan, sikap, dan perilaku yang mendukung efektifitas penerapan strategi pelayanan.

2.2.3.2 Pelayanan Administrasi Kependudukan

Administrasi kependudukan mencakup serangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, dan pengelolaan informasi administrasi kependudukan yang menjadi tanggung jawab pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota mendapat kewenangan untuk menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan (UU Nomor 23 Tahun 2006).

Yang termasuk dalam administrasi kependudukan adalah peristiwa kependudukan dan peristiwa penting. Peristiwa kependudukan antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Sedangkan peristiwa penting antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta 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.

Penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diselenggarakan untuk kepentingan pemerintah dan penduduk. Beberapa tujuan penyelenggaraan administrasi kependudukan adalah untuk:

- a. Memberikan keabsahan identitas penduduk dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk;
- b. Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk;

- c. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil secara akurat, lengkap, mutakhir dan mudah diakses sehingga dapat menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan;
- d. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan; dan
- e. Menyediakan data kependudukan yang dapat dijadikan sebagai rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Berdasarkan tujuan penyelenggaraan administrasi kependudukan diatas maka pelayanan administrasi kependudukan sangat vital dalam kehidupan penduduk karena keduanya menjamin keberadaan, identitas penduduk dan hak-hak sipil lainnya. Oleh karena itulah pelayanan administrasi kependudukan sangat penting dan menjadi bagian dari pelayanan publik yang harus diselenggarakan oleh negara sebagaimana pasal 11 dan pasal 12 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengamanahkan bahwa penyelenggara urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dan standar pelayanan publik. Urusan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil merupakan salah satu urusan wajib yang harus dikelola dan ditangani secara baik oleh pemerintah dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai penyelenggara pelayanan administrasi kependudukan.

Sebagaimana tujuan penyelenggaraan administrasi kependudukan yang telah diuraikan diatas maka dapat kita simpulkan bahwa urusan kependudukan mempunyai nilai strategis di bidang perencanaan, pengembangan dan penanganan permasalahan pembangunan. Oleh karena itu pembangunan di

bidang administrasi kependudukan sangat dibutuhkan. Salah satu program pemerintah untuk meningkatkan penataan administrasi kependudukan dalam rangka memperbaiki sumber data kependudukan di Indonesia adalah dengan penerapan SIAK. SIAK adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi serta pemanfaatan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan. Aplikasi SIAK merupakan sebuah sistem yang menyeluruh meliputi fungsi administrasi kependudukan dan pencatatan sipil dan penyelenggaraan fungsi tersebut diantaranya adalah perekaman biodata penduduk, pencetakan KK, pencetakan KTP, surat pindah datang, penertiban akte catatan sipil (akta kelahiran, akta kematian, dll) serta penerbitan laporan kependudukan dan agregat.

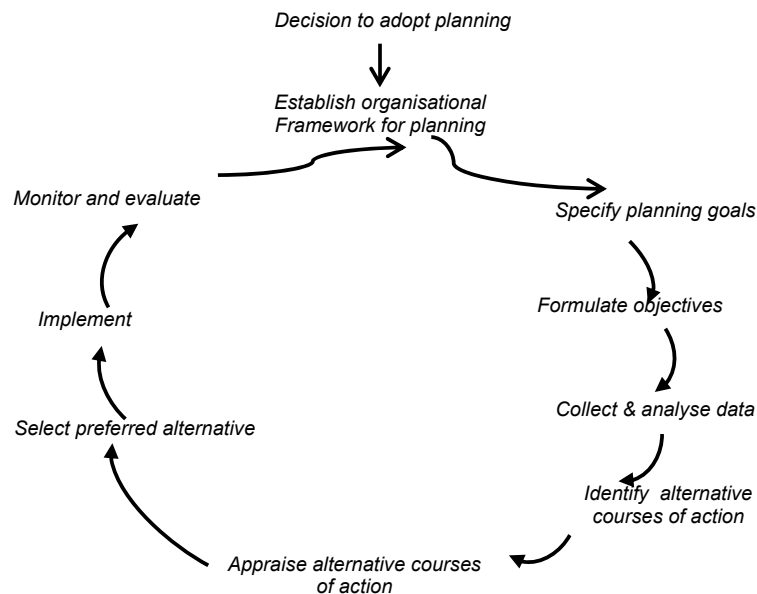
Penerapan SIAK sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2004 tentang pengelolaan administrasi kependudukan, UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas UU Nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan dan Permendagri Nomor 18 Tahun 2005 serta Peraturan Pemerintah Nomor 102 tahun 2012 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2007 tentang pelaksanaan Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan dimana pencatatan data penduduk suatu daerah melalui SIAK menjadi tanggungjawab Pemerintah Kabupaten/Kota dan awal proses pelaksanaan pendataan penduduk di suatu daerah dimulai dari Desa/Kelurahan. Selanjutnya data-data tersebut akan disimpan ke dalam satu basis data yang terintegritas secara nasional melalui jaringan interknit, sehingga data tersebut menjadi sumber basis data kependudukan secara nasional yang selanjutnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

2.2.4 Strategi Perencanaan

Waterson sebagaimana dikutip Conyers mengartikan perencanaan adalah usaha yang secara sadar, terorganisasi, dan terus menerus yang dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu (Conyers, 1984:4). Lebih lanjut Conyers and Hills mendefinisikan perencanaan adalah “ *a continuous process which involves decisions, or choices, about alternative ways of using available resources, with the aim of achieving particular goals at some time in the future*” (Conyers and Hills, 1990:3).

Conyers and Hills menyatakan bahwa secara umum perencanaan pembangunan adalah sebuah siklus (*as a cyclical process*), yang terdiri dari tahapan-tahapan pencapaian kebijakan-kebijakan sebagai *goals*, melalui sebuah rancangan proyek tertentu dan ada *feedback* yang mempengaruhi proses perencanaan tersebut (Conyers and Hills, 1990:73-75). Keputusan untuk mengadopsi perencanaan adalah bagian terpenting dalam sebuah perencanaan secara keseluruhan yang merupakan sebuah keputusan politik karena digunakan untuk menciptakan kerangka organisasi yang akan menangani perencanaan dan menyediakan sumber daya manusia serta keuangan serta manajemen dan kontrol yang baik. Tujuan dan sasaran suatu organisasi menunjukkan prioritas perencanaan yang ditetapkan dari awal. Sedangkan target berupa rumusan kuantitatif mengenai tujuan yang dipilih dan biasanya terkait dengan periode waktu yang singkat.

Proses perencanaan oleh Conyers and Hills tersebut dapat digambarkan dalam gambar dibawah ini:



Sumber: Conyers and Hills (1990:74)

Gambar 2.5 Proses Perencanaan yang Rasional

Sedangkan dalam suatu sistem perencanaan yang ideal menurut Bendavid-Val (1991) yang dikutip Kuncoro (2004:49), terdapat tiga hal yang menarik dalam tahap-tahap perencanaannya, yaitu pertama, pengumpulan dan analisis data bukan merupakan tahap keseluruhan dari proses perencanaan, tetapi secara terus menerus berfungsi untuk menyediakan informasi pada setiap tahap perencanaan; kedua, semua tahap dalam proses perencanaan merupakan bagian dari siklus dan selanjutnya tujuan-tujuan secara periodik akan ditinjau kembali, sasaran-sasaran akan dirumuskan kembali, dan seterusnya; dan ketiga, suatu rencana yang telah disosialisasikan bukanlah merupakan akhir dari suatu proses perencanaan, tetapi sesuatu yang dihasilkan untuk kepentingan-kepentingan praktis.

Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:15-39), berhasil atau tidaknya suatu program perencanaan pembangunan dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

- 1) Faktor lingkungan baik yang berasal dari luar (eksternal) maupun dari dalam (internal) yang mencakup bidang sosial, budaya, ekonomi, dan politik;
- 2) Faktor perencana sebagai motor penggerak perencanaan sehingga sumber daya manusia perencana yang baik lebih memungkinkan untuk menghasilkan kualitas perencanaan yang baik. Enam hal dasar yang perlu dimiliki oleh perencana, antara lain: (1) perencana mengenal wilayah perencanaan dan permasalahannya, (2) memahami adanya kepentingan-kepentingan yang bersifat intersektoral, heterogen dan variasinya, (3) mampu memadukan kepentingan masyarakat, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat, (4) merumuskan rencana aksi dari hasil perencanaan yang dihasilkan, (5) implementasi perencanaan, (6) melakukan evaluasi perencanaan,
- 3) Faktor sistem yaitu aturan atau kebijakan yang digunakan oleh daerah tertentu sebagai pelaksanaan perencanaan pembangunan, yang berkaitan dengan prosedur, mekanisme pelaksanaan, pengesahan dan lain sebagainya,
- 4) Faktor ilmu pengetahuan yang dapat memberikan pengaruh tidak hanya dari segi peralatan namun juga dari segi teknik dan pendekatan yang lebih maju.
- 5) Faktor pendanaan adalah faktor yang harus ada dalam membiayai sebuah aktivitas. Kepastian akan adanya sumber dana dapat memberikan jaminan dapat terlaksananya perencanaan tersebut.

Pengertian perencanaan strategis sendiri menurut Rangkuti (1997) adalah proses analisis, perumusan dan evaluasi strategi-strategi untuk mengatasi ancaman eksternal dan merebut peluang yang ada. Sedangkan Mcnamara (1999) dalam Amirin (2005) merumuskan perencanaan strategis sebagai penetapan arah kemana suatu organisasi pada tahun depan dan tahun-tahun

selanjutnya akan menuju dan disertai dengan penetapan bagaimana cara organisasi tersebut akan sampai ke tujuan dimaksud. Perencanaan strategis itu dapat dilakukan sebagai satu kesatuan yang menyeluruh ataupun pada lingkup bagian-bagian utama dari organisasi, namun pada umumnya mencakup lingkup satu organisasi keseluruhan sebagai satu kesatuan.

Dalam sebuah perencanaan strategis terdapat tiga komponen utama (Mcnamara, 1999 dalam Amirin, 2005), yaitu:

- 1) Analisis strategis (*strategic analysis*) merupakan kegiatan pencermatan terhadap keadaan lingkungan organisasi baik lingkungan internal maupun eksternal.
- 2) Penetapan arah tujuan strategis (*setting strategic direction*) merupakan kesimpulan terhadap apa yang harus dilakukan organisasi terhadap berbagai permasalahan penting dan peluang yang dihadapi organisasi. Kesimpulan ini termasuk keseluruhan prestasi (atau tujuan strategis) yang harus dicapai organisasi dan keseluruhan metode (atau strategi) untuk mencapai prestasi tersebut.
- 3) Perencanaan tindakan (*action planning*), dimana secara cermat menjabarkan tentang bagaimana tujuan-tujuan strategis akan dicapai. Perencanaan tindakan sering memuat tujuan khusus, atau hasil tertentu dari masing-masing tujuan strategis. Seringkali, masing-masing tujuan dihubungkan dengan taktik (strategi dalam skala kecil), yang merupakan salah satu metode yang diperlukan untuk mencapai tujuan.

Salah satu komponen utama dalam perencanaan strategis sebagaimana disebutkan diatas adalah analisis strategis dimana pencermatan terhadap keadaan lingkungan organisasi baik lingkungan internal maupun eksternal

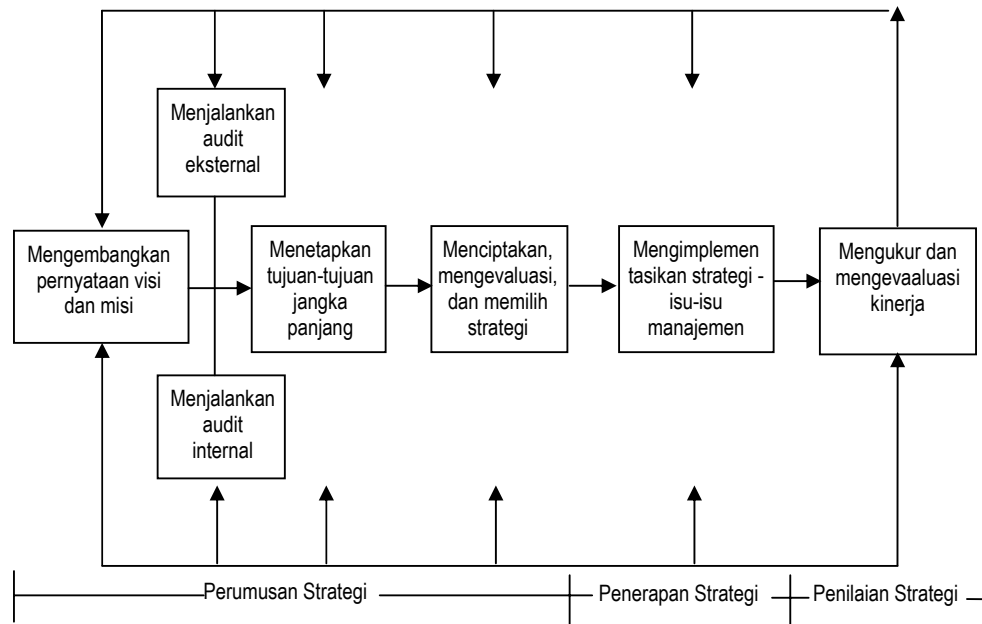
sangatlah penting yang menyebabkan setiap strategi selalu butuh untuk dievaluasi kembali dan bahkan mungkin berubah di masa depan dikarenakan kondisi lingkungan yang dihadapi organisasi baik internal maupun eksternal juga selalu berubah. Hal ini selaras dengan pengertian strategi menurut Hamel dan Prahalad (1995) dalam Umar (2003) yang mendefinisikan strategi sebagai tindakan yang bersifat *incremental* (senantiasa meningkat) dan terus menerus serta dilaksanakan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang menjadi harapan para pelanggan di masa depan. Oleh karena itulah, maka strategi hampir selalu dimulai dari apa yang bisa terjadi dan bukan dimulai dari apa yang telah terjadi. Ahli lain yang mendukung hal tersebut adalah Olsen (2007) yang menyatakan bahwa strategi adalah hasil pemikiran secara sadar tentang arah perusahaan yang berhubungan dengan lingkungan yang selalu berubah. Argyris (1985), Mintzberg (1979), Steiner dan Miner (1997) dalam Rangkuti (1997) yang menyatakan bahwa strategi adalah respon secara terus menerus maupun adaptif terhadap peluang dan ancaman (lingkungan eksternal) serta kekuatan dan kelemahan (lingkungan internal) yang dapat mempengaruhi organisasi.

Oleh sebab itulah maka perumusan strategi yang berdasarkan atas analisa terhadap kondisi lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal sangat penting. Perumusan strategi berfokus pada usaha untuk menciptakan, mengevaluasi dan memilih strategi-strategi alternatif. Perumusan strategi ini merupakan salah satu langkah penting dalam manajemen strategi. Sebagaimana dinyatakan oleh David (2009) bahwa "*strategic management as the art and science of formulating, implementing, and evaluating cross-functional decisions that enable an organizations to achieve its objectives.*" Yang berarti bahwa manajemen strategi sebagai seni dan ilmu untuk merumuskan, melaksanakan,

dan mengevaluasi keputusan lintas fungsional yang memungkinkan suatu organisasi untuk mencapai tujuannya. Demikian pula dengan pengertian manajemen strategi sebagaimana dikemukakan oleh Hunger and Wheelen (2001) bahwa manajemen strategi merupakan serangkaian keputusan dan tindakan manajerial yang menentukan kinerja perusahaan dalam jangka panjang. Manajemen strategi meliputi pengamatan lingkungan, perumusan strategi (perencanaan strategis atau perencanaan jangka panjang), implementasi strategi, dan evaluasi serta pengendalian. Manajemen strategi menekankan pada pengamatan dan evaluasi peluang dan ancaman lingkungan dengan melihat kekuatan dan kelemahan organisasi.

Manfaat utama dari manajemen strategi adalah untuk membantu organisasi dalam merumuskan strategi yang lebih baik melalui pendekatan terhadap pilihan-pilihan strategi yang lebih sistematis, logis, dan rasional. Kajian riset menunjukkan bahwa proses merupakan kontribusi yang lebih penting dari manajemen strategis daripada keputusan atau dokumen. Proses manajemen strategi menyediakan landasan untuk mengidentifikasi dan merasionalisasi perlunya perubahan di sebuah organisasi. Hal ini membantu mereka untuk melihat perubahan sebagai suatu peluang bukan sebagai ancaman.

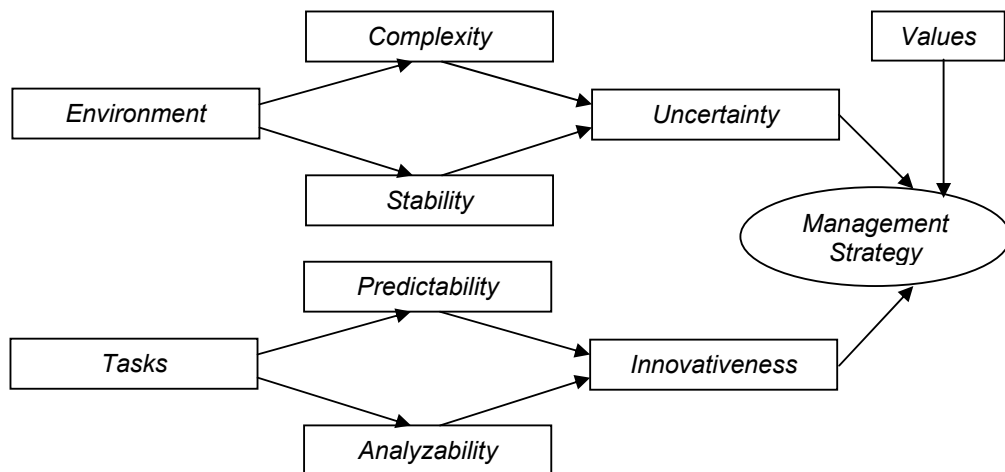
Menurut Fred R. David, pada dasarnya dalam proses manajemen strategi terdiri atas 3 (tiga) tahapan yaitu: 1) perumusan strategi (*strategi formulation*), 2) penerapan strategi (*strategi implementation*) dan, 3) penilaian/evaluasi strategi (*strategi evaluation*). Ketiga tahapan dalam proses manajemen strategi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: David (2009)

Gambar 2.6 Model Manajemen Strategi

Beberapa faktor yang mempengaruhi manajemen strategi menurut Rondinelli (1990), sebagaimana digambarkan dalam gambar 2.7 dibawah ini:



Sumber: Rondinelli, A. Dennis, John Middleton, and Adriaan M. Verspoor (1990)

Gambar 2.7 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Manajemen Strategi

Faktor *complexity*/kompleksitas dan *stability*/stabilitas menentukan tingkat *environmental uncertainty*/ketidakpastian lingkungan. Kompleksitas dalam *socioeconomic environment*/lingkungan ekonomi-sosial berkenaan dengan jumlah faktor ekonomi, politik dan organisasi yang mempengaruhi implementasi proyek. Stabilitas lingkungan dalam hal ini, langkah dan tingkat perubahan, berpengaruh pada tingkat ketidakpastian. Dalam lingkungan organisasi, semakin besar jumlah kelompok dan institusi yang berkepentingan, semakin besar jumlah tingkatan administrasi, dan semakin cepat langkah perubahan, maka semakin tidak pasti lingkungan organisasi tersebut.

Dalam manajemen strategi, strategi sebuah organisasi dapat diklasifikasikan atas dasar tingkatan tugasnya (Umar, 2003). Strategi-strategi tersebut terbagi menjadi 3 (tiga) tingkatan, yaitu:

- 1) Strategi generik (*generic strategy*) yaitu strategi yang sudah banyak diketahui oleh umum dan dapat diterapkan pada berbagai bentuk dan ukuran organisasi. Istilah strategi generik dikemukakan oleh Michael R. Porter yang mana strategi tersebut merupakan suatu pendekatan strategi perusahaan/organisasi dalam rangka mengungguli pesaingnya dalam industry sejenis dan dalam prakteknya setelah organisasi mengetahui strategi generiknya maka akan ditindaklanjuti dengan penentuan strategi yang lebih operasional.
- 2) Strategi utama (*grand strategy*) yaitu strategi yang merupakan tindak lanjut dari strategi generik dan merupakan strategi yang lebih operasional.
- 3) Strategi fungsional (*functional strategy*) yaitu strategi yang dirumuskan bersifat lebih spesifik tergantung pada kegiatan fungsional manajemen dan lebih operasional karena akan langsung diimplementasikan oleh fungsi-fungsi

manajemen yang ada dibawah tanggungjawabnya, seperti fungsi manajemen pemasaran, manajemen keuangan.

Macam-macam strategi utama (*grand strategy*) yang merupakan penjabaran strategi generik (*generic strategy*) oleh Fred R. David adalah sebagai berikut:

1) Strategi Integrasi Vertikal

- a. *Forward Integration Strategy* : strategi ini menghendaki agar organisasi mempunyai kemampuan yang besar terhadap distributornya.
- b. *Backward Integration Strategy* : strategi ini bertujuan untuk mendapatkan kepemilikan dan/atau meningkatkan pengendalian terhadap penyedia bahan produk/jasa.
- c. *Horizontal Integration Strategy* : strategi ini dimaksudkan agar organisasi memiliki kewenangan/kepemilikan atau meningkatkan pengendalian terhadap penyedia produk/jasa sejenis.

2) Strategi Intensif

- a. *Market Development Strategy* : strategi ini bertujuan untuk memperkenalkan produk atau jasa yang ada ke daerah-daerah baru (secara geografis)
- b. *Product Development Strategy* : strategi ini dilakukan dengan meningkatkan atau memodifikasi produk atau jasa yang ada agar dapat lebih menarik pelanggan.
- c. *Market Penetration Strategy* : strategi ini berusaha meningkatkan *market share* suatu produk atau jasa melalui usaha pemasaran yang lebih besar, misalnya menambah unit usaha, sumber daya, promosi, dll.

3) Strategi Diversifikasi

- a. *Concentric Diversification Strategy* : strategi ini dilakukan dengan menambah produk atau jasa yang baru namun masih tetap saling terkait.
- b. *Conglomerate Diversification Strategy* : strategi ini dilakukan dengan menambah produk atau jasa yang baru namun tidak saling terkait untuk memuaskan pelanggan yang telah ada.
- c. *Horizontal Diversification Strategy* : strategi ini dilakukan dengan menambah produk atau jasa yang baru namun tidak saling terkait untuk pelanggan/pasar yang berbeda dari sebelumnya

4) Strategi Bertahan

- a. *Joint Venture Strategy* : strategi dimana dua organisasi atau lebih bergabung untuk saling bekerjasama.
- b. *Retrenchment Strategy* : dapat disebut juga strategi *turn around* dimana organisasi mereduksi biaya dan aset organisasi agar mampu bertahan.
- c. *Divestiture Strategy* : digunakan dalam rangka penambahan modal dengan melepaskan satu bagian dari organisasi. Strategi *divestiture* dapat merupakan bagian dari strategi *retrenchment*.
- d. *Liquidation Strategy* : merupakan pengakuan dari suatu kegagalan organisasi, dimana kegiatan organisasi dihentikan untuk mengurangi kerugian lebih lanjut.

Uraian strategi utama diatas diklasifikasikan, sebagaimana tabel 2.3 dibawah ini:

Tabel 2.3 Macam-macam Strategi Utama oleh Fred R. David

Strategi Generik	Strategi Utama
Strategi Integrasi Vertikal (<i>Vertical Integration Strategy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Strategi Integrasi ke Depan (<i>Forward Integration Strategy</i>) - Strategi Integrasi ke Belakang (<i>Backward Integration Strategy</i>) - Strategi Integrasi ke Horizontal (<i>Horizontal Integration Strategy</i>)
Strategi Intensif (<i>Intensive Strategy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Strategi Pengembangan Pasar (<i>Market Development Strategy</i>) - Strategi Pengembangan Produk (<i>Product Development Strategy</i>) - Strategi Penetrasi Pasar (<i>Market Penetration Strategy</i>)
Strategi Diversifikasi (<i>Diversification Strategy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Strategi Diversifikasi Konsentrik (<i>Concentric Diversification Strategy</i>) - Strategi Diversifikasi Konglomerat (<i>Conglomerate Diversification Strategy</i>) - Strategi Diversifikasi Horizontal (<i>Horizontal Diversification Strategy</i>)
Strategi Bertahan (<i>Devensive Strategy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Strategi Usaha Patungan (<i>Joint Venture Strategy</i>) - Strategi Penciutan Biaya (<i>Retrenchment Strategy</i>) - Strategi Penciutan Usaha (<i>Divestiture Strategy</i>) - Strategi Likuidasi (<i>Liquidation Strategy</i>)

Sumber: Umar (2003)

Strategy Formulation Framework oleh Fred R. David merupakan salah satu model perumusan strategi yang mampu menentukan strategi utama dengan melakukan tiga tahapan (*three stage*) kerangka kerja melalui pemakaian beberapa matriks dalam tiga tahap (David, 2011), yaitu:

1) Tahap 1: tahap input (*The Input Stage*)

Terdapat 3 matriks yang dapat digunakan dalam tahap ini yaitu Matriks EFE, Matriks IFE, Matriks CPM. Informasi yang berasal dari ketiga matriks ini memberikan informasi dasar untuk matriks di tahap pencocokan dan tahap keputusan dalam merumuskan strategi. Tidak semua matriks, baik dalam

tahap 1 maupun tahap 2 harus dilakukan. Disesuaikan dengan kebutuhan untuk formulasi strategi perencanaan organisasinya.

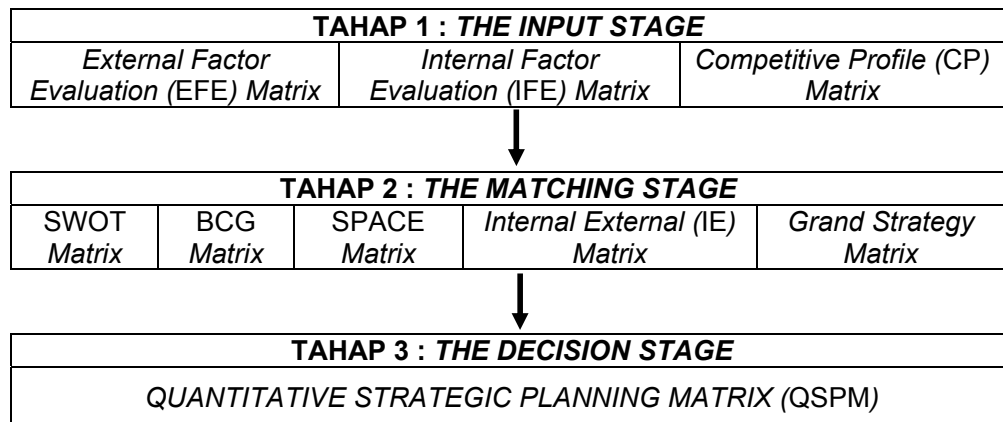
2) Tahap 2: tahap pencocokan (*The Matching Stage*)

Terdapat 5 matriks yang dapat digunakan dalam tahap ini yaitu Matriks SWOT, Matriks SPACE, Matriks BCG, Matriks IE dan Matriks *Grand Strategy*. Alat ini bersandar pada informasi yang diturunkan dari tahap input untuk mencocokkan peluang dan ancaman eksternal dan dengan kekuatan dan kelemahan internal.

3) Tahap 3: tahap pengambilan keputusan (*The Decision Stage*)

Terdapat 1 matriks yang digunakan dalam tahap ini yaitu QSPM. QSPM ini menggunakan input informasi dari Tahap 1 dan hasil pencocokan dari analisis Tahap 2. QSPM adalah alat yang memungkinkan penyusun strategi untuk mengevaluasi alternatif strategi secara objektif, berdasarkan faktor keberhasilan kunci internal dan eksternal yang telah diidentifikasi sebelumnya sehingga diperoleh prioritas strategi perencanaan.

Tiga tahapan *Strategy Formulation Framework* tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: David (2011)

Gambar 2.8 Tiga Tahapan dalam Formulasi Strategi

Dalam penelitian ini, matriks-matriks yang akan digunakan dalam *Strategi Formulation Framework* yaitu pada tahap pertama, *The Input Stage* yaitu Matriks EFE, Matriks IFE, pada tahap kedua, *The Matching Stage* yaitu Matriks IE, dan Matriks SWOT, serta tahap ketiga *The Decision Stage* yaitu QSPM.

1) Analisis Tahap Input (*The Input Stage*)

a. Matriks IFE (*Internal Factor Evaluation*)

Matriks IFE menurut David (2011) adalah alat untuk merangkum dan mengevaluasi kekuatan dan kelemahan utama pada area/bagian fungsional dari suatu organisasi serta menyediakan dasar untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi hubungan antar area/bagian fungsional tersebut.

Yang dimaksud dengan lingkungan internal adalah seluruh aspek yang berada di dalam ruang lingkup organisasi. Menurut Ranguti (1997), analisis strategis lingkungan internal dapat dikenali berdasarkan kekuatan dan kelemahan sumber daya secara fungsional yaitu pemasaran, keuangan, operasional, penelitian dan pengembangan, sumber daya manusia, sistem informasi. Sedangkan menurut Pearce dalam Sunarto (1994) untuk dapat mengidentifikasi faktor strategis lingkungan internal dapat digunakan dua pendekatan yaitu: pendekatan fungsi (*a function approach*) dan pendekatan rangkaian nilai (*the value chain approach*). Dalam pendekatan fungsi, untuk menilai kekuatan dan kelemahan perusahaan terdiri dari faktor-faktor berikut: pemasaran, keuangan dan akuntansi, produksi/operasi/teknik, personalia, dan organisasi. Sedangkan dalam pendekatan rangkaian nilai, penyusun strategi melihat suatu perusahaan sebagai satu kesatuan yang utuh yang mengidentifikasi aktivitas-aktivitas perusahaan dan interaksinya. Dengan pendekatan ini penyusun strategi dapat mengidentifikasi *key internal faktor*

yang merupakan sumber keunggulan bersaing. Penyusun strategi dapat memilih untuk menggunakan pendekatan fungsi atau pendekatan rangkaian nilai, atau keduanya.

Sebelum membuat Matriks IFE, kita terlebih dahulu perlu mengetahui faktor strategi internal/*Internal Strategic Factor Summary* (IFAS). Menurut David (2011) langkah-langkah dalam analisis IFAS/Matriks IFE:

- (1) Membuat daftar faktor strategis kunci (faktor-faktor utama yang mempunyai dampak penting pada kesuksesan atau kegagalan usaha) aspek internal mencakup kekuatan (*stregths*) dan kelemahan (*weakness*) organisasi.
- (2) Tentukan bobot (*weight*) dari faktor strategis kunci tadi. Bobot faktor strategis kunci antara 0,00 (tidak penting) sampai 1,00 (sangat penting). Bobot yang ditetapkan pada setiap faktor lingkungan internal menunjukkan kepentingan relatif dari faktor tersebut bagi kesuksesan organisasi. Faktor yang dianggap mempunyai efek paling besar pada kinerja organisasi harus ditetapkan bobot yang paling besar tanpa memperhatikan apakah sebuah faktor kunci adalah sebuah kekuatan atau kelemahan internal. Jumlah dari semua bobot lingkungan internal (kekuatan dan kelemahan) yang ada harus sama dengan 1,0.
- (3) Tentukan peringkat (*rating*) setiap faktor strategis kunci baik kekuatan dan kelemahan, antara 1 sampai 4, dimana faktor merepresentasikan:
 - rating* 1 = respon organisasi tidak kuat
 - rating* 2 = respon organisasi kurang kuat
 - rating* 3 = respon organisasi kuat
 - rating* 4 = respon organisasi sangat kuat

- (4) Kalikan nilai bobot dengan nilai peringkatnya untuk mendapatkan skor tertimbang semua faktor strategis kunci.
- (5) Jumlahkan semua skor untuk mendapatkan skor total organisasi yang dinilai.

Adapun tabel analisis IFAS sebagaimana tabel dibawah ini:

Tabel 2.4 Contoh Tabel Analisis IFAS/Matriks IFE

Faktor Internal Strategis	Bobot	Peringkat	Skor
Kekuatan (<i>strengths</i>) - Isikan faktor-faktor kekuatan internal			
Kelemahan (<i>weaknesses</i>) - Isikan faktor-faktor kelemahan internal			
Total	1,00		

Sumber: David (2011)

b. Matriks EFE (*External Factor Evaluation*)

Matriks EFE menurut David (2011) merupakan sebuah alat yang memungkinkan untuk merangkum dan mengevaluasi informasi ekonomi, politik, pemerintahan, sosial, budaya, hukum, demografis, teknologi, lingkungan, dan kompetitif yang berpengaruh terhadap organisasi. Yang dimaksud dengan lingkungan eksternal adalah faktor-faktor yang berada diluar jangkauan kendali organisasi yang dapat menimbulkan suatu peluang dan ancaman (Sunarto, 1994). Dalam melakukan analisis lingkungan eksternal, para penyusun strategi harus memperhatikan informasi apa saja yang bisa digunakan sebagai dasar untuk melakukan analisis. Salah satu dasar yang bisa digunakan antara lain adalah dengan melihat apakah informasi perubahan lingkungan eksternal yang terjadi atau potensial akan terjadi mempunyai relevansi dengan kondisi organisasi. Selain itu, dengan cara mengidentifikasi apakah perubahan lingkungan eksternal tersebut

menimbulkan adanya peluang atau ancaman pada organisasi. Sehingga dengan adanya dasar tersebut, titik fokus perhatian para penyusun strategi dapat lebih terpusat. Singkatnya organisasi harus memantau kekuatan-kekuatan lingkungan eksternal yang berpengaruh pada usahanya (Sunarto, 1994).

Selanjutnya, lingkungan eksternal ini dibagi dalam dua kategori , yaitu lingkungan jauh dan lingkungan industri (Umar, 2003). Lingkungan jauh ini terdiri dari beberapa faktor, yaitu: ekonomi, sosial, politik, dan teknologi. Sedangkan aspek lingkungan industri lebih mengarah pada aspek persaingan dimana bisnis organisasi tersebut berada.

Setelah faktor-faktor eksternal organisasi diidentifikasi, tabel *External Strategic Factor Summary* (EFAS) disusun untuk merumuskan faktor-faktor eksternal tersebut. Menurut David (2011) langkah-langkah dalam analisis EFAS/Matriks EFE, yaitu:

- (1) Membuat daftar faktor strategis kunci untuk aspek eksternal mencakup peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*) bagi organisasi.
- (2) Tentukan bobot (*weight*) dari faktor strategis kunci tadi. Bobot faktor strategis kunci antara 0,00 (tidak penting) sampai 1,00 (sangat penting). Bobot (*weight*) menunjukkan kepentingan relatif dari faktor lingkungan eksternal tersebut bagi kesuksesan organisasi. Seringkali peluang memiliki bobot yang lebih tinggi daripada ancaman, namun tidak menutup kemungkinan ancaman memiliki bobot lebih tinggi jika ancaman tersebut sangat parah. Jumlah semua bobot lingkungan eksternal (peluang dan ancaman) yang telah ditetapkan harus berjumlah 1,0.

(3) Tentukan peringkat (*rating*) setiap faktor strategis kunci tersebut baik (peluang maupun ancaman) dengan nilai antara 1 sampai 4, dimana faktor merepresentasikan:

rating 1 = respon organisasi tidak kuat

rating 2 = respon organisasi kurang kuat

rating 3 = respon organisasi kuat

rating 4 = respon organisasi sangat kuat

(4) Kalikan bobot setiap faktor dengan rating-nya untuk menentukan skor tertimbang.

(5) Jumlahkan semua skor untuk mendapatkan skor total organisasi yang dinilai.

Adapun tabel analisis EFAS sebagaimana tabel dibawah ini:

Tabel 2.5 Contoh Tabel Analisis EFAS/Matriks EFE

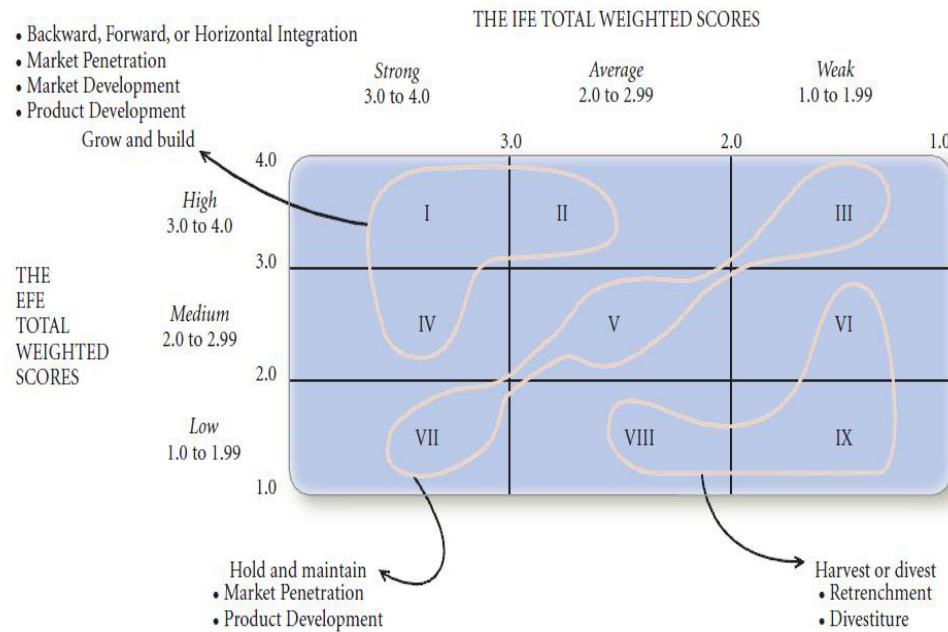
Faktor Eksternal Strategis	Bobot	Peringkat	Skor
Peluang (<i>opportunities</i>) - Isikan faktor-faktor peluang eksternal			
Ancaman (<i>threats</i>) - Isikan faktor-faktor ancaman eksternal			
Total	1,00		

Sumber: David (2011)

2) Analisis Tahap Pencocokan

a. Matriks IE (*Internal External*)

Menurut David (2011), matriks IE memposisikan organisasi pada sembilan sel untuk memperoleh strategi yang lebih detail, seperti digambarkan dalam gambar 2.9. Matriks IE didasarkan pada skor IFE pada sumbu x (garis horisontal) dan skor EFE pada sumbu y (garis vertikal).



Sumber: David (2011)

Gambar 2.9 Matriks IE (*Internal External*)

Matriks IE mengidentifikasi 9 sel strategi organisasi, tetapi pada prinsipnya kesembilan sel itu dapat dikelompokkan menjadi tiga strategi utama, yaitu:

- (1) Organisasi yang masuk pada sel I, II, IV dapat digambarkan sebagai bertumbuh dan berkembang (*Growth and Builth*) strategi yang cocok adalah strategi intensif yaitu *market penetration*, *market development*, dan *product development* atau strategi integrasi yaitu *backward integration*, *forward integration*, *horizontal integration*.
- (2) Organisasi yang masuk pada sel III, V, dan VII dapat digambarkan sebagai jaga dan bertahan (*Hold and Maintain*), dan umumnya menggunakan strategi *market penetration* dan *product development*.

(3) Organisasi yang masuk pada sel VI, VIII, dan IX dapat digambarkan sebagai *harvest* atau *divestiture*, dan strategi yang digunakan adalah *retrenchment* dan *divestiture*.

b. Matriks SWOT (*Strengths- Weaknesses- Opportunities- Threats*)

Matriks SWOT merupakan alat yang digunakan untuk menyusun faktor-faktor strategis lingkungan internal (kekuatan dan kelemahan) dan lingkungan eksternal (peluang dan ancaman). Matriks ini dapat menggambarkan secara jelas bagaimana peluang dan ancaman (faktor lingkungan eksternal) yang dihadapi oleh organisasi dapat disesuaikan dengan kekuatan dan kelemahan (lingkungan internal) yang dimiliki (Rangkuti, 1997).

Tabel 2.6 Matriks SWOT

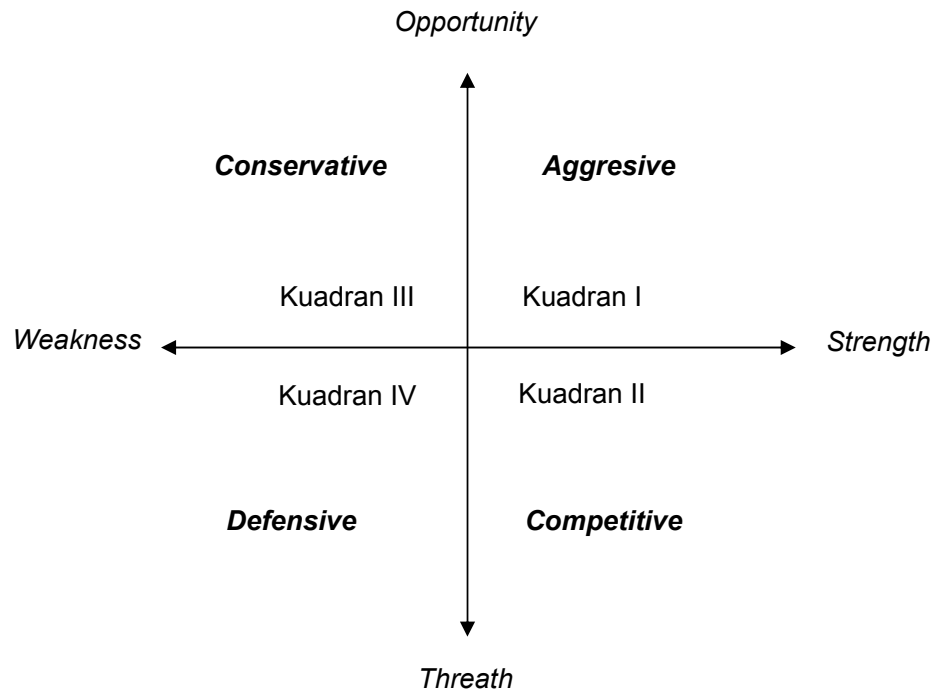
EFAS IFAS	STRENGTHS (S) • Tentukan faktor-faktor kekuatan internal	WEAKNESSES (W) • Tentukan faktor-faktor kelemahan internal
OPPORTUNITIES (O) • Tentukan faktor-faktor peluang eksternal	STRATEGI SO Rumuskan strategi yang menggunakan kekuatan internal untuk memanfaatkan peluang eksternal	STRATEGI WO Rumuskan strategi yang meminimalkan kelemahan internal untuk memanfaatkan peluang eksternal
THREATS (T) • Tentukan faktor-faktor ancaman eksternal	STRATEGI ST Rumuskan strategi yang menggunakan kekuatan internal untuk mengatasi ancaman eksternal	STRATEGI WT Rumuskan strategi yang meminimalkan kelemahan internal dan menghindari ancaman eksternal

Sumber: Rangkuti (1997)

Menurut David (2011), matriks SWOT merupakan alat pencocokan penting yang membantu manajer mengembangkan empat (4) set kemungkinan alternatif strategi yaitu:

- (1) Strategi *SO (Strengths–Opportunities)*: menggunakan kekuatan internal organisasi untuk memanfaatkan peluang eksternal yang ada
- (2) Strategi *WO (Weaknesses–Opportunities)*: bertujuan untuk meminimalkan kelemahan internal dengan memanfaatkan peluang eksternal yang ada
- (3) Strategi *ST (Strengths–Threats)*: menggunakan kekuatan organisasi (internal) untuk mengurangi atau menghindari dampak dari ancaman eksternal.
- (4) Strategi *WT (Weaknesses–Threats)*: merupakan strategi pertahanan yang diarahkan untuk meminimalkan kelemahan internal dan menghindari dampak ancaman eksternal.

Pearce and Robinson (2008), menguraikan bahwa matriks SWOT dapat dikembangkan secara kuantitatif melalui perhitungan analisis SWOT agar diketahui secara pasti posisi organisasi yang sesungguhnya. Diagram SWOT tersebut didasarkan atas analisis IFAS dan EFAS dimana diagram tersebut dapat mengidentifikasi posisi organisasi dalam 4 (empat) kuadran, yaitu *Aggresif, Kompetitif, Conservative, Defensife*. Diagram SWOT dapat digambarkan sebagaimana di bawah ini:



Sumber: Pearce and Robinson (2008)

Gambar 2.10 Diagram SWOT

Kuadran I (positif, positif): Posisi ini menandakan sebuah organisasi yang kuat dan memiliki peluang besar untuk berkembang. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah *Aggressive*, artinya organisasi dalam kondisi kuat dan mantap sehingga sangat memungkinkan untuk terus berkembang dan melakukan ekspansi, memperbesar pertumbuhan serta meraih kemajuan secara maksimal (*Growth oriented strategy*). Organisasi berada pada posisi yang baik untuk memanfaatkan kekuatan internalnya untuk: 1) memanfaatkan kesempatan-kesempatan, 2) mengatasi masalah intern, dan 3) menghindari ancaman-ancaman.

Organisasi pada posisi ini dapat menggunakan alternatif strategi : *market penetration, market development, product development,*

backward integration, forward integration, horizontal integration, conglomerate diversification, concentric diversification, horizontal diversification, atau combination, tergantung pada permasalahan spesifik yang dihadapi organisasi (Umar, 2003).

Kuadran II (positif, negatif): Posisi ini menandakan sebuah organisasi yang kuat namun tantangan yang dihadapi besar. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah *Competitive*, artinya organisasi dalam kondisi kuat dan mantap namun menghadapi beberapa tantangan yang berat sehingga diperkirakan dapat menyebabkan roda organisasi akan mengalami kesulitan untuk terus berjalan jika hanya bertumpu pada strategi yang telah ada sebelumnya. Oleh karena itulah, organisasi disarankan untuk dapat memperbanyak ragam strategi taktisnya.

Organisasi pada posisi ini dapat menggunakan alternatif strategi : *market penetration, market development, product development, backward integration, forward integration, horizontal integration, atau joint venture* (Umar, 2003).

Kuadran III (negatif, positif): Posisi ini menandakan sebuah organisasi yang lemah namun memiliki peluang untuk berkembang. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah *Conservative* atau *Turn-Around* yang artinya organisasi disarankan untuk dapat mengubah strategi yang telah ada sebelumnya sebab dikhawatirkan strategi yang lama sulit untuk dapat menangkap/memanfaatkan peluang yang ada sekaligus juga untuk memperbaiki kinerja organisasinya (stabilisasi/rasionalisasi/penyehatan).

Organisasi pada posisi ini dapat menggunakan alternatif strategi : *market penetration, market development, product development*, atau *concentric diversification*, (Umar, 2003).

Kuadran IV (negatif, negatif): Posisi ini menandakan sebuah organisasi yang lemah dengan tantangan besar yang harus dihadapinya. Rekomendasi strategi yang diberikan adalah *Defensive* yang artinya kondisi organisasi berada pada pilihan dilematis dan disarankan untuk menggunakan strategi bertahan dengan mengendalikan kinerja internal agar tidak semakin terperosok. Strategi sebelumnya dipertahankan sambil organisasi terus berupaya membenahi diri (*survival/defensif* bertahan hidup).

Organisasi pada posisi ini dapat menggunakan alternatif strategi : *retrenchment, divesture, liquidation*, atau *concentric diversification* (Umar, 2003).

3) Analisis Tahap Keputusan

Pada tahap ini hanya digunakan satu matriks yaitu QSPM (*Quantitative Strategic Planning Matrix*). QSPM merupakan matriks yang digunakan untuk menentukan daya tarik relatif (*attractiveness*) dari tindakan alternatif (strategi) yang layak (David, 2011).

QSPM menggunakan hasil analisis dari tahap sebelumnya yaitu:

- input dari tahap 1 yaitu analisis matriks IFE dan EFE, dan
- hasil dari tahap 2 yaitu: matriks IE dan SWOT untuk menentukan alternatif strategi secara objektif.

QSPM digunakan untuk menentukan tingkat daya tarik (*attractiveness*) strategi-strategi yang telah dirumuskan pada tahap sebelumnya (tahap

pencocokan). Teknik ini mengindikasikan alternatif strategi mana yang paling baik dari alternatif strategi yang ada secara objektif.

Langkah-langkah yang dibutuhkan dalam mengembangkan QSPM yaitu:

- (1) Kolom kiri QSPM memuat faktor kekuatan/kelemahan internal dan peluang/ancaman eksternal yang diperoleh dari matriks IFE dan matriks EFE.
- (2) Bobot pada tiap faktor lingkungan internal dan eksternal diberi nilai sesuai dengan bobot pada matriks IFE dan matriks EFE.
- (3) Hasil identifikasi alternatif strategi pada tahap pencocokan yang harus dipertimbangkan organisasi untuk diimplementasi dimasukkan pada baris atas QSPM. Alternatif strategi hasil identifikasi tahap pencocokan sebaiknya diklasifikasikan menjadi satu kelompok eksklusif jika memungkinkan.
- (4) Menentukan nilai daya tarik (*Attractiveness Score – AS*).

Nilai daya tarik (AS) merupakan nilai numerik yang menunjukkan daya tarik relatif dari tiap faktor strategis kunci bagi serangkaian strategi yang ada. Nilai daya tarik ditentukan dengan memeriksa tiap faktor strategis lingkungan internal dan eksternal, dan melihat “Apakah masing-masing faktor itu mempengaruhi pilihan strategi yang dipilih?” serta dibandingkan secara relatif terhadap faktor strategis kunci tersebut. Nilai tersebut antara 1 sampai 4 dimana nilai tersebut mempresentasikan: 1 = tidak menarik, 2 = kurang menarik, 3 = menarik, dan 4 = sangat menarik.

- (5) Menghitung total nilai daya tarik (*Total Attractiveness Score–TAS*).

Total nilai daya tarik (TAS) diartikan sebagai hasil perkalian dari bobot dengan nilai daya tarik (AS) untuk tiap baris/tiap faktor strategis kuncinya.

(6) Menghitung penjumlahan total nilai daya tarik.

Tambahkan total nilai daya tarik untuk tiap kolom strategi pada *QSPM*.

Prioritas strategi dapat diurutkan berdasarkan total nilai, dari yang tertinggi sampai terendah.

Adapun tabel analisis *QSPM* sebagai berikut:

Tabel 2.7 Contoh Tabel analisis *QSPM*

<i>Key Succes Factors</i>	Bobot	Strategi 1:		Strategi 2:dst	
		AS	TAS	AS	TAS
Faktor Eksternal - Isikan faktor-faktor peluang dan ancaman eksternal					
Faktor Internal - Isikan faktor-faktor kekuatan dan kelemahan internal					
Total					

Sumber: David (2011)