

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian dan Konsep Strategi

Istilah strategi berasal dari kata Yunani *stratēgia* (*stratus* = militer ; dan *ag* = memimpin), yang artinya seni atau ilmu untuk menjadi seorang jenderal. Strategi juga bisa diartikan sebagai suatu rencana untuk pembagian dan penggunaan kekuatan militer dan material pada daerah - daerah tertentu untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Stoner, Freeman, dan Gilbert. Jr (2001), konsep strategi dapat didefinisikan berdasarkan 2 perspektif yang berbeda yaitu : (1) dari perspektif apa suatu organisasi ingin dilakukan (*intends to do*), dan (2) dari perspektif apa yang organisasi akhirnya lakukan (*eventually does*).

Berdasarkan perspektif yang pertama, strategi dapat didefinisikan sebagai program untuk menentukan dan mencapai tujuan organisasi dan implementasi misinya. Artinya, bahwa para manajer memainkan peranan penting yang aktif, sadar dan rasional dalam merumuskan strategi organisasi. Sedangkan berdasarkan perspektif kedua, strategi didefinisikan sebagai pola tanggapan atau respon organisasi terhadap lingkungannya sepanjang waktu. Pada definisi ini, setiap organisasi pasti memiliki strategi, meskipun strategi tersebut tidak pernah dirumuskan secara eksplisit. Pandangan ini diterapkan bagi para manajer yang bersifat reaktif, yaitu hanya menanggapi dan menyesuaikan diri terhadap lingkungan secara pasif manakala dibutuhkan.

Pernyataan strategi secara eksplisit merupakan kunci keberhasilan dalam menghadapi perubahan lingkungan bisnis. Strategi memberikan kesatuan arah

bagi semua anggota organisasi. Bila konsep strategi tidak jelas, maka keputusan yang diambil akan bersifat subyektif atau berdasarkan intuisi belaka dan mengabaikan keputusan yang lain.

2.1.1. Level Strategi

Menurut Tjiptono (2002, p4) di dalam suatu organisasi terdapat 3 level strategi, yaitu level korporasi, level unit bisnis atau lini bisnis, dan level fungsional.

1. Strategi Level Korporasi, dirumuskan oleh manajemen puncak yang mengatur kegiatan dan operasi organisasi yang memiliki lini atau bisnis lebih dari satu.
2. Strategi Level Unit Bisnis, lebih diarahkan pada pengelolaan kegiatan dan operasi suatu bisnis tertentu.
3. Strategi Level Fungsional merupakan strategi dalam kerangka fungsi - fungsi manajemen yang dapat mendukung strategi level unit bisnis.

2.1.2. Tipe - tipe Strategi

Menurut Rangkuti (2000, p6-7) pada prinsipnya strategi dapat dikelompokkan berdasarkan 3 tipe strategi yaitu :

1. Strategi Manajemen

Meliputi strategi yang dapat dilakukan oleh manajemen dengan orientasi pengembangan strategi secara makro, misalnya : strategi pengembangan produk, penetapan harga, akuisisi, pengembangan pasar, dan sebagainya.

2. Strategi Investasi

Merupakan kegiatan yang berorientasi pada investasi, misalnya apakah organisasi ingin melakukan strategi pertumbuhan yang agresif atau berusaha

mengadakan penetrasi pasar, strategi bertahan, strategi pembangunan kembali suatu divisi baru atau strategi divestasi, dan sebagainya.

3. Strategi Bisnis

Seriung juga disebut sebagai strategi bisnis secara fungsional karena strategi ini berorientasi pada fungsi - fungsi kegiatan manajemen, misalnya strategi pemasaran, strategi produksi atau operasional, strategi distribusi dan sebagainya.

2.1.3. Jenis Strategi

Di dalam buku Konsep Manajemen Strategis, David menjelaskan bahwa ada beberapa jenis strategi alternatif. Berikut ini adalah jenis – jenis strategi alternatif yang dibagi ke dalam 3 kelompok besar yaitu :

1. Strategi Integrasi

Strategi Integrasi adalah jenis strategi yang memungkinkan sebuah organisasi memperoleh kendali atas distributor, pemasok, dan / atau pesaing. Jenis - jenis integrasi adalah sebagai berikut :

a. Integrasi ke depan

Integrasi ke depan adalah jenis integrasi yang berkaitan dengan usaha untuk memperoleh kepemilikan atau kendali yang lebih besar atas distributor atau peritel.

b. Integrasi ke belakang

Integrasi ke belakang adalah jenis integrasi yang mengupayakan kepemilikan atau kendali yang lebih besar atas pemasok organisasi.

c. Integrasi horizontal

Integrasi horizontal adalah jenis integrasi yang mengupayakan kepemilikan atau kendali yang lebih besar atas pesaing.

2. Strategi Intensif

Strategi intensif adalah jenis strategi yang mengharuskan adanya upaya - upaya intensif jika posisi kompetitif sebuah organisasi dengan produk yang ada saat ini ingin membaik.

a. Penetrasi pasar

Penetrasi pasar adalah jenis strategi yang mengusahakan peningkatan pangsa pasar untuk produk atau jasa yang ada di pasar saat ini melalui upaya - upaya pemasaran yang lebih besar.

b. Pengembangan pasar

Pengembangan pasar adalah jenis strategi yang memperkenalkan produk atau jasa saat ini ke wilayah geografis baru.

c. Pengembangan produk

Pengembangan produk adalah jenis strategi yang mengupayakan peningkatan penjualan melalui perbaikan produk atau jasa saat ini atau pengembangan produk atau jasa baru.

3. Strategi Diversifikasi

Strategi diversifikasi adalah suatu jenis strategi dimana organisasi menambah produk atau jasa baru untuk membantu meningkatkan penjualan organisasi.

a. Diversifikasi Terkait

Diversifikasi terkait adalah jenis strategi dimana organisasi menambah produk atau jasa yang baru namun masih berkaitan dengan produk atau jasa organisasi yang lama.

b. Diversifikasi tak terkait

Diversifikasi tak terkait adalah jenis strategi dimana organisasi menambah produk atau jasa yang baru namun tidak berkaitan sama sekali dengan garis bisnis organisasi sebelumnya.

4. Strategi Defensif

Strategi Defensif adalah jenis strategi dimana kondisi organisasi sedang mengalami penurunan sehingga harus melakukan restrukturisasi melalui penghematan biaya dan asset untuk meningkatkan kembali penjualan dan laba yang sedang menurun.

a. Penciutan

Penciutan adalah strategi dimana dilakukan pengelompokan ulang (*regrouping*) melalui pengurangan biaya dan asset untuk membalik penjualan dan laba yang menurun.

b. Divestasi

Divestasi adalah strategi dimana dilakukan penjualan suatu divisi atau bagian dari sebuah organisasi.

c. Likuidasi

Likuidasi adalah strategi dimana dilakukan penjualan seluruh asset organisasi, secara terpisah - pisah, untuk kekayaan berwujudnya.

2.2. Pengertian Manajemen Strategi

Istilah perencanaan strategi pertama kali muncul pada 1950-an dan menjadi sangat populer antara pertengahan 1960-an dan pertengahan 1970-an. Menurut Fred R. David (2010, p5) Manajemen strategi dapat didefinisikan sebagai seni dan pengetahuan dalam merumuskan, mengimplementasikan, serta mengevaluasi keputusan - keputusan lintas fungsional yang memungkinkan sebuah organisasi mencapai tujuannya.

Sebagaimana disiratkan oleh definisi ini, manajemen strategi berfokus pada usaha untuk mengintegrasikan manajemen, pemasaran, keuangan /akuntansi, produksi / operasi, penelitian dan pengembangan, serta sistem informasi computer untuk mencapai keberhasilan organisasional.

Terkadang istilah manajemen strategi digunakan untuk merujuk pada perumusan, implementasi, dan evaluasi strategi. Tujuan dari manajemen strategi adalah untuk mengeksplorasi serta menciptakan berbagai peluang baru dan berbeda untuk esok ; perencanaan jangka panjang, sebaliknya, berusaha untuk mengoptimalkan tren - tren dewasa ini untuk esok.

Menurut Haryadi, Bambang (2003, p3) strategi manajemen adalah suatu proses yang dirancang secara sistematis oleh manajemen untuk merumuskan strategi, menjalankan strategi dan mengevaluasi strategi dalam rangka menyediakan nilai – nilai yang terbaik bagi seluruh pelanggan untuk mewujudkan visi organisasi.

Menurut John A Pearce II dan Richard B. Robinson yang dikutip dalam buku Tunggal Amin Widjaja (2004, p2) manajemen strategi adalah kumpulan

keputusan dan tindakan yang merupakan hasil dari formulasi dan implementasi, rencana yang didesain untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Komponen penting dalam manajemen strategi adalah sebagai berikut :

- Analisis lingkungan untuk mendeteksi peluang dan ancaman.
- Analisis profil organisasi untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan organisasi.
- Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan organisasi.
- Misi organisasi.

Menurut Michael R. Porter, seperti yang dikutip dalam buku Husein Umar (2002, p34) menyatakan bahwa strategi generic dibagimenjagi 3 yaitu :

a. Strategi Diferensiasi (*Differentiation Strategy*)

Strategi dimana organisasi mengambil keputusan untuk membangun persepsi pasar potensial terhadap suatu produk atau jasa yang unggul agar tampak berbeda dengan produk yang lain.

b. Strategi Kepemimpinan Biaya (*Cost Leadership Strategy*)

Strategi dimana organisasi lebih memperhitungkan pesaing daripadapelanggan dengan cara memfokuskan harga jual produk yang murah, sehingga biaya produksi, promosi maupun riset dapat ditekan bila perlu produk yang dihasilkan hanya sekedar meniru produk organisasi lain.

c. Strategi Fokus (*Focus Strategy*)

Strategi dimana organisasi mengkonsentrasikan pada pangsa pasar yang kecil untuk menghindar dari pesaing yang menggunakan strategi kepemimpinan biaya menyeluruh atau diferensiasi.

2.2.1. Tahap - tahap Manajemen Strategi

Menurut Fred R. David (2010, p6), proses manajemen strategi terdiri atas 3 tahapan yaitu sebagai berikut :

a. Perumusan Strategi

Perumusan strategi mencakup pengembangan visi dan misi, identifikasi peluang dan ancaman eksternal suatu organisasi, kesadaran akan kekuatan dan kelemahan internal, penetapan tujuan jangka panjang, pencarian strategi – strategi alternative, dan pemilihan strategi tertentu untuk mencapai tujuan. Keputusan perumusan strategi mendorong suatu organisasi untuk komit pada produk, pasar, sumberdaya, dan teknologi spesifik selama kurun waktu yang lama. Perumusan strategi menentukan keunggulan kompetitif jangka panjang.

b. Penerapan Strategi

Penerapan strategi mengharuskan organisasi untuk menetapkan tujuan tahunan, membuat kebijakan, memotivasi karyawan, dan mengalokasikan sumber daya, sehingga strategi - strategi yang telah dirumuskan dapat dijalankan. Penerapan strategi mencakup pengembangan budaya yang suportif pada strategi, penciptaan struktur organisasional yang efektif, pengerahan ulang upaya – upaya pemasaran, penyiapan anggaran, pengembangan serta pemanfaatan system informasi, dan pengaitan kompensasi karyawan dengan kinerja organisasi. Penerapan strategi biasa disebut sebagai “tahap aksi” dari manajemen strategi. Penerapan strategi yang berhasil bergantung pada kemampuan manajer untuk memotivasi karyawan, yang lebih merupakan seni daripada pengetahuan. Strategi

yang dirumuskan bila tidak diterapkan dengan baik maka strategi tersebut tidak ada gunanya.

c. Penilaian Strategi

Penilaian strategi adalah tahap terakhir dalam manajemen strategi. Manajer harus tahu kapan ketika strategi tertentu tidak berjalan dengan baik; penilaian atau evaluasi strategi merupakan cara utama untuk memperoleh informasi semacam ini. Semua strategi terbuka untuk dimodifikasi di masa yang akan datang karena berbagai faktor eksternal dan internal terus menerus berubah. 3 aktivitas paling mendasar dari penilaian strategi adalah sebagai berikut :

- Peninjauan ulang faktor - faktor eksternal dan internal yang menjadi landasan bagi strategi saat ini.
- Pengukuran kinerja.
- Pengambilan langkah korektif.

Penilaian strategi diperlukan karena apa yang berhasil saat ini tidak selalu berhasil nanti. Keberhasilan senantiasa menciptakan persoalan baru dan berbeda; organisasi yang mudah berpuas diri akan mengalami kegagalan.

2.2.2. Model Manajemen Strategi

Proses manajemen strategi dapat dengan mudah dipelajari dan diaplikasikan dengan menggunakan sebuah model. Setiap model merepresentasikan proses tertentu. Berikut adalah penjelasan mengenai komponen manajemen strategi sebagai berikut :

a. Membuat pernyataan visi dan misi

Mengidentifikasi visi, misi, tujuan dan strategi yang dimiliki suatu organisasi saat ini merupakan titik mula yang logis untuk manajemen strategi sebab situasi dan kondisi organisasi saat ini mungkin menghalangi strategi tertentu dan bahkan mendikte langkah aksi khusus. Pernyataan visi, misi, tujuan dan strategi yang dimiliki suatu organisasi akan menjawab pertanyaan kemana suatu organisasi akan melangkah.

b. Melakukan audit eksternal dan internal

Menganalisa lingkungan eksternal dan internal penting untuk dilakukan. Lingkungan eksternal organisasi terdiri dari semua keadaan, baik itu peluang ataupun ancaman yang akan mempengaruhi pilihan strategi, serta penentuan situasi persaingannya. Sedangkan lingkungan internal organisasi akan menggambarkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, keuangan dan fisik organisasi. Lingkungan internal organisasi juga akan menilai kekuatan dan kelemahan manajemen dan struktur organisasi.

c. Menerapkan tujuan jangka panjang

Hasil yang diharapkan suatu organisasi dalam kurun waktu beberapa tahun dinamakan sasaran jangka panjang. Sasaran seperti ini biasanya meliputi bidang – bidang berikut, yaitu : *profitabilitas*, *return on investment*, posisi bersaing, teknologi, produktivitas, hubungan karyawan, tanggung jawab sosial dan pengembangan karyawan.

d. Membuat, mengevaluasi dan memilih strategi

Pada tahap ini, organisasi sudah mulai untuk membuat suatu strategi dengan memperhatikan aspek - aspek eksternal dan internal organisasi. Setelah itu, strategi - strategi yang telah dibuat akan dievaluasi dan kemudian dipilih yang terbaik untuk digunakan dalam menciptakan keunggulan bersaing.

e. Mengimplementasikan isu-isu manajemen

Melakukan pengimplementasian strategi dengan memperhatikan isu - isu manajemen yang paling penting dalam proses pengimplementasian strategi. Isu - isu manajemen bagi penerapan strategi meliputi penetapan tujuan tahunan, pembuatan kebijakan, alokasi sumber daya, perubahan struktur organisasi yang ada, restrukturisasi dan rekayasaulang, perbaikan program penghargaan dan insentif, dan sebagainya.

f. Mengimplementasikan strategi - Pemasaran, keuangan, akuntansi, litbang, SIM.

Melakukan pengimplementasian strategi dengan menyoroti isu - isupemasaran, keuangan / akuntansi, litbang, dan SIM yang penting untuk penerapan strategi yang efektif. Di dalam menerapkan strategi yang efektif diperlukan adanya dukungan dan kerja sama dari setiap bagian dari organisasi tersebut.

g. Mengukur dan Mengevaluasi kinerja.

Strategi yang dirumuskan dan diterapkan dengan cara terbaik sekalipun akan menjadi using manakala lingkungan eksternal dan internal organisasi berubah. Oleh karena itu, sangat penting bagi organisasi untuk melakukan

pengkajian ulang, pengevaluasian dan pengendalian atas pelaksanaan strategi yang dijalankan.

2.3. Pengertian Kinerja

Secara etimologi, kinerja berasal dari kata prestasi kerja (performance). Sebagaimana dikemukakan oleh Mangkunegara (2005:67) bahwa istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang) yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Menurut Notoatmodjo bahwa kinerja tergantung pada kemampuan pembawaan (*ability*), kemampuan yang dapat dikembangkan (*capacity*), bantuan untuk terwujudnya *performance* (*help*), insentif materi maupun nonmateri (*incentive*), lingkungan (*environment*), dan evaluasi (*evaluation*). Kinerja dipengaruhi oleh kualitas fisik individu (ketrampilan dan kemampuan, pendidikan dan keserasian), lingkungan (termasuk insentif dan noninsentif) dan teknologi.

Definisi kinerja menurut A.A. Anwar Prabu Mangkunegara dalam bukunya manajemen sumber daya perusahaan adalah : “Kinerja Karyawan (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”(Mangkunegara, 2000:67).

Berdasarkan definisi di atas maka disimpulkan bahwa kinerja Sumber Daya Manusia adalah prestasi kerja atau hasil kerja baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai Sumber Daya Manusia persatuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Menurut A. A. Prabu Mangkunegara dalam bukunya Evaluasi Kinerja SDM (2005:20) manajemen kinerja merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian terhadap pencapaian kinerja dan dikomunikasikan secara terus menerus oleh pimpinan kepada karyawan, antara karyawan dengan atasannya langsung. Selanjutnya A. A. Prabu Mangkunegara mengemukakan tujuan dari pelaksanaan manajemen kinerja, bagi para pimpinan dan manajer adalah :

- a. Mengurangi keterlibatan dalam semua hal;
- b. Menghemat waktu, karena para pegawai dapat mengambil berbagai keputusan sendiri dengan memastikan bahwa mereka memiliki pengetahuan serta pemahaman yang diperlukan untuk mengambil keputusan yang benar
- c. Adanya kesatuan pendapat dan mengurangi kesalahpahaman diantara pegawai tentang siapa yang mengerjakan dan siapa yang bertanggungjawab;
- d. Mengurangi frekuensi situasi dimana atasan tidak memiliki informasi pada saat dibutuhkan;
- e. Pegawai mampu memperbaiki kesalahannya dan mengidentifikasi sebab-sebab terjadinya kesalahan atau inefisiensi.

Adapun tujuan pelaksanaan manajemen kinerja bagi para pegawai adalah : Membantu para pegawai untuk mengerti apa yang seharusnya mereka kerjakan dan mengapa hal tersebut harus dikerjakan serta memberikan kewenangan dalam mengambil keputusan;

- a. Memberikan kesempatan bagi para pegawai untuk mengembangkan keahlian dan kemampuan baru;
- b. Mengenali rintangan-rintangan peningkatan kinerja dan kebutuhan sumber daya yang memadai;

- c. Pegawai memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai pekerjaan dan tanggungjawab kerja mereka. (Mangkunegara, 2005:20).

Berdasarkan definisi dan tujuan-tujuan yang dikemukakan oleh Mangkunegara, maka manajemen kinerja adalah suatu proses perencanaan dan pengendalian kerja para aparatur dalam melaksanakan pekerjaannya, dalam tujuan Mangkunegara berbicara tentang bagaimana adanya pehaman antara pimpinan dan bawahan dalam menyelesaikan, mengambil keputusan dan mendapatkan pemahaman yang baik tentang pekerjaan dan tanggung jawab.

Dalam suatu instansi, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efesiensi pelayanan, dalam memotivasi para pegawai pelaksana serta pihak pimpinan harus memonitor agar lebih memperhatikan kebutuhan para pengguna jasa yang dilayani, dan menuntun perbaikan dalam memberikan pelayanan. Oleh sebab itu, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Disamping itu, dengan adanya informasi kinerja maka *benchamarking* dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan (Helen Dickinson, 2014:20).

Meskipun demikian, penilaian tersebut tidak selalu efektif mengingat terbatasnya informasi mengenai kinerja pegawai, serta kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang mendasar oleh suatu instansi. Disamping kompleksitas indikator kinerja yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja pegawai memiliki stakeholders yang banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kesulitan lain dalam menilai kinerja pegawai yang muncul karena tujuan dan misi pegawai seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi

juga bersifat *multidimensional* sebagai akibat banyaknya kepentingan yang sering berbenturan satu sama lain (Helen Dickinson, 2014:20).

Penilaian Kinerja pegawai tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan, akuntabilitas dan responsivitas. Dwiyanto (1995:9) mengemukakan beberapa indikator yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja pegawai, yaitu:

1. *Efektifitas*

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi publik tersebut tercapai ? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan.

2. *Kualitas Layanan*

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi publik. Pandangan negatif mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.

3. *Responsivitas*

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dalam konteks ini, responsivitas mengacu pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Kumorotomo (1996:11) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain adalah sebagai berikut :

1. *Efisiensi*

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang bersifat dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuidasi, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.

2. *Produktivitas*

Konsep produktifitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output.

3. *Keadilan*

Keadilan mempertanyakan distribusi alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercakupan atau kepastian. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi.

4. *Daya Tanggap*

Organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap suatu instansi akan kebutuhan vital pengguna jasa. Oleh karena itu organisasi secara keseluruhan harus dapat dipertanggung jawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya taanggap ini.

5. *Responsibilitas*

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvie, 1990: 21).Oleh

sebab itu, *responsibilitas* bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan *responsivitas*.

6. *Akuntabilitas*

Dalam konteks ini, konsep *akuntabilitas publik* dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

Berdasarkan kedua teori ini maka batasan kinerja yang diukur adalah individu dari organisasi yang memberi layanan kepada masyarakat, untuk memperjelas indikatornya, maka penulis memadukan kedua teori ini menjadi tergabung, sehingga indikator kinerja yang akan diukur dari enam indikator antara lain:

1. *efektivitas*; apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai ? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan;
2. *kualitas layanan*; untuk mengetahui apakah layanan yang diterima masyarakat selama ini sudah sesuai dengan yang diinginkan oleh masyarakat;
3. *responsivitas*; adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dalam konteks ini, *responsivitas* mengacu pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
4. *akuntabilitas*; dalam konteks ini, konsep *akuntabilitas publik* dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

5. *responsibilitas*; menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsi-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit.
6. *Produktivitas*; konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga *efektivitas* pelayanan, produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output.

Salim dan Woodward (1992:33) melihat kinerja berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektivitas dan persamaan pelayanan. Dalam konteks ini, *aspek ekonomi* diartikan sebagai strategi untuk menggunakan sumber daya yang seminimal mungkin dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. *Efisiensi kinerja* pelayanan publik dilihat untuk menunjuk suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik (*propesional*) antara *input* pelayanan dengan *output* pelayanan. Demikian pula, *aspek efektivitas* kinerja pelayanan ialah untuk melihat tercapainya pemenuhan tujuan atau target pelayanan yang telah ditentukan. *Prinsip keadilan* dalam pemberian pelayanan publik juga dilihat sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh suatu bentuk pelayanan telah memperhatikan aspek-aspek keadilan dan membuat publik memiliki akses yang sama terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan.

Sementara itu, Zeithami, Parasuraman dan Berry (1990:13) mengemukakan bahwa “kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik”. Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui aspek fisik pelayanan yang diberikan, seperti tersedianya gedung pelayanan yang representatif, fasilitas pelayanan berupa televisi, ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi canggih, seperti seragam dan aksesoris serta berbagai fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.

Seorang tenaga kerja untuk dapat mengetahui baik tidaknya adalah dengan melakukan penilaian kinerjanya. Menurut Prawirosentono (1992:2) menjelaskan definisi kinerja, bahwa :

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan tanggungjawab dan wewenang masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Dengan demikian dalam mengukur kinerja seseorang tidaklah semata-mata memperhitungkan apa yang telah dicapai atau dihasilkan oleh orang tersebut. Namun ada faktor-faktor lain yang harus dipertimbangkan yaitu bagaimana hasil tersebut dapat dicapai.

Manajemen kinerja (*performance management*) merupakan tahapan awal dalam upaya pengembangan sumber daya manusia organisasi. Perbaikan kinerja baik untuk individu maupun kelompok menjadi pusat perhatian dalam upaya meningkatkan kinerja organisasi.

Suatu proses manajemen yang dirancang menghubungkan tujuan organisasi dengan kepentingan-kepentingan individual dan perusahaan, sedapat mungkin sama. Asuransi pengertian tersebut didasarkan atas fakta jika individu dapat memuaskan kebutuhannya dengan mencapai akan yang menjadi tujuannya dan pada saat yang sama memberi kontribusi bagi upaya organisasi meraih tujuan, maka individu tersebut besar kemungkinan memiliki motivasi dan mencapai kepuasan yang lebih tinggi.

Manajemen kinerja juga dapat pula dipahami sebagai suatu proses yang dirancang untuk memperbaiki kinerja organisasional melalui perbaikan individual dan kelompok yang dilakukan oleh para pimpinan ini. Oleh karena itu, pimpinan ini dalam organisasi memegang posisi sentral dalam melakukan manajemen kinerja.

Dalam hubungannya dengan kemampuan sumber daya manusia, maka kinerja pegawai mempunyai hubungan erat dengan masalah produktivitas karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut maka upaya untuk mengadakan penilaian terhadap kinerja disatu organisasi merupakan hal penting.

2.4. Defenisi Kualitas dan Kualitas Pelayanan Publik

2.4.1. Kualitas

Menurut *The European Organization for Quality Control (EOQC) and The American Society for Quality Control* : *Quality is the totality of features of a product service that bears on its ability to satisfy given needs*. Kualitas adalah bentuk – bentuk istimewa dari suatu produk atau pelayanan yang mempunyai kemampuan untuk memuaskan kebutuhan masyarakat (Warella, 2004 :72).

Berdasarkan pengertian kualitas yang bervariasi ini, (Gaspersz, Vincent 2002 : 9) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok yakni :

- a. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan pokok baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
- b. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan maupun kerusakan.

2.4.2. Kualitas Pelayanan Publik

Istilah publik dalam bahasa inggris dapat didefinisikan sebagai “Masyarakat ” yakni *Public Service* (Pelayanan Masyarakat), *Public Relation*

(Hubungan Masyarakat) Syafie (1999 : 17) dan Dasar dari Public Relation itu sendiri meliputi Peranan institusi Pemerintahan, pihak swasta dan masyarakat yang bekerja sama dengan baik (Yesim Gucdemir and Seda Cakar- Mengu, 2011), Lebih lanjut pendekatan New Public Management (NPM) menerapkan manajemen pelayanan untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas dan kinerja pada Birokrasi Modern yang lebih berkualitas (Vigoda dalam Keban, 2004 : 34).

Berkaitan dengan hal tersebut, (Supriyono 2001: 27) mengemukakan bahwa Aparatur Pemerintah dituntut untuk selalu meningkatkan kinerjanya dalam memberikan pelayanan publik yang lebih berkualitas dan berdasarkan konsep kualitas dan pelayanan publik, Kualitas Pelayanan Publik adalah setiap usaha membantu atau menyiapkan segala bentuk urusan yang dilakukan Pemerintah dengan tujuan memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat yang berkualitas

(Zeithaml, 1990) mengemukakan 10 Dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolak ukur kualitas pelayanan publik yakni sebagai berikut :

- a. Tangibles terdiri dari fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
- b. Reliable terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat waktu;
- c. Responsiveness, Kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
- d. Competency, Tuntutan yang dimiliki berupa pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh Setiap aparatur dalam memberikan pelayanan;
- e. Courtesy, Sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta ingin melakukan kontak atau hubungan pribadi yang baik;

- f. Credibility, Sikap Jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
- g. Security, Jasa Pelayanan yang diberikan harus bebas dari bahaya dan resiko;
- h. Access, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
- i. Communication, Kemampuan Pemberi Pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
- j. Understanding the Customer, melakukan segala usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.

Menurut (Ratminto 2006 :244) ada beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan yang harus diperhatikan sebagai berikut :

- a. Empati dengan Customers. Pegawai yang melayani urusan perizinan dari Instansi Penyelenggara Jasa Perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- b. Pembatasan Prosedur. Prosedur dirancang sependek mungkin dengan demikian konsep one stop shop benar – benar diterapkan.
- c. Kejelasan Tata Cara Pelayanan. Tata cara Pelayanan harus dirancang sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- d. Minimalisasi Persyaratan Pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar – benar diperlukan.
- e. Kejelasan Kewenangan. Kewenangan Pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan se jelas mungkin dengan membuat

bagan tugas dan distribusi kewenangan. Dengan demikian tidak akan ada duplikasi tugas dan kekosongan tugas.

- f. **Tranparansi Biaya.** Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
- g. **Kepastian Jadwal dan Durasi Pelayanan.** Jadwal dan Durasi Pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak membuat keresahan bagi masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- h. **Minimalisasi Formulir.** Formulir – formulir pengisian harus dirancang secara efisien, sehingga akan diperoleh formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).
- i. **Maksimalisasi Masa Berlakunya Izin.** Untuk Menghindari terlalu seringnya masyarakat mengurus izin , maka masa berlakunya izin harus ditetapkan semaksimal mungkin yang tentunya juga harus sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.
- j. **Kejelasan Hak dan Kewajiban Providers dan Customers.** Hak – hak dan Kewajiban – Kewajiban baik bagi Providers maupun Customers harus dirumuskan secara jelas dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.
- k. **Efektivitas Penanganan Keluhan.** Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus meminimalkan terjadinya keluhan masyarakat pengguna jasa pelayanan akan tetapi jika muncul keluhan dari masyarakat maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut akan ditangani

secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.

(Patton 2006 : 8) Dalam kaitannya dengan Sumber Daya Manusia, dibutuhkan Petugas Pelayanan yang mampu memahami dan mengoperasikan Sistem Pelayanan yang baik. Dalam hal ini kinerja pelayanan publik terdiri dari :

- a. Produksi adalah Ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
- b. Mutu adalah Kemampuan Organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan Klien
- c. Efisiensi adalah Perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan.
- d. Fkesibilitas adalah Ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal.
- e. Kepuasan menunjukkan pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.
- f. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
- g. Pengembangan adalah Ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggung jawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumber daya.
- h. Kelangsungan Hidup adalah Kemampuan Organisasi untuk tetap ada dalam menghadapi segala perubahan.

Berkaitan dengan hal tersebut, ada 14 Unsur yang menjadi Dasar Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat yang dilandaskan pada Keputusan

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/25/M.PAN/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah yakni sebagai berikut :

1. Prosedur Pelayanan, yakni Kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
2. Persyaratan Pelayanan, yakni Persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
3. Kejelasan Petugas Pelayanan, yakni Keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan umum (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya);
4. Kedisiplinan Petugas Pelayanan, yakni Kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
5. Tanggung Jawab Petugas Pelayanan, yakni Kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. Kemampuan Petugas Pelayanan, yakni Tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan / menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. Kecepatan Pelayanan, yakni Target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yakni Pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani;

9. Kesopanan dan Keramahan Petugas, yakni Sikap dan Prilaku Petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
10. Kewajaran Biaya Pelayanan, yakni Keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
11. Kepastian Biaya Pelayanan, yakni Kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;
12. Kepastian Jadwal Pelayanan, yakni Pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
13. Kenyamanan Lingkungan, yakni Kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada Penerima pelayanan;
14. Keamanan Pelayanan, yakni Terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan maupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko – resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Setiap petugas pelayanan harus dapat memberikan pelayanan kepada pengguna jasa pelayanan dengan memperhatikan etika atau kesopanan dalam berkomunikasi, baik dalam tutur kata, bahasa, raut muka maupun bahasa tubuh (Uronu Wilfred, 2011).

Petugas Penilai teknis memberikan penilaian secara objektif berdasarkan keahliannya dan memberikan masukan apakah izin yang dimohonkan dapat disetujui atau harus ditolak.

2.4.3. Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan

Dalam peningkatan kualitas pelayanan publik (Sakti 2011: 246) menjelaskan perlu melaksanakan pelatihan pengembangan kepribadian atau *achievement motivation training* agar para pegawai termotivasi untuk meningkatkan tanggung jawabnya masing-masing, Sedangkan untuk menciptakan kewajaran biaya perlu dibuat suatu mekanisme pembayaran biaya melalui jasa perbankan.

2.5. Analisis Lingkungan Strategi

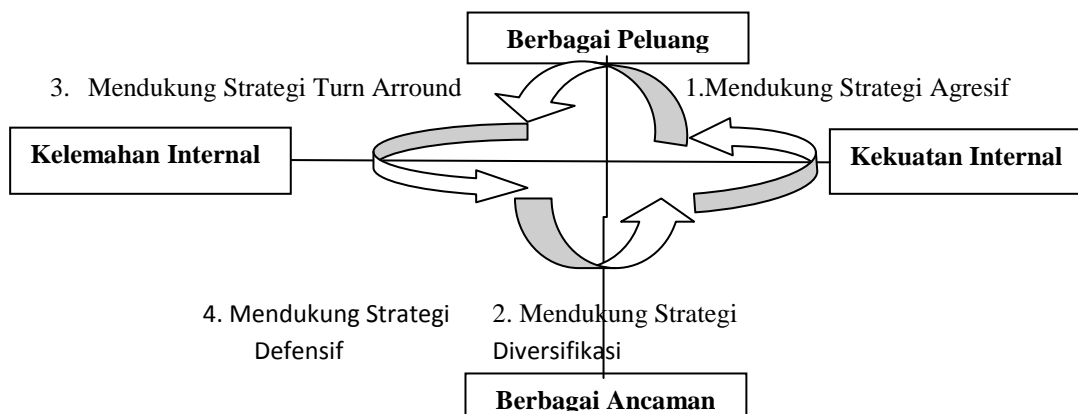
Dengan mengetahui kondisi eksternal dan internal serta dengan memperhatikan kebutuhan *Stakeholders*, maka akan diketahui kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunitiy*) dan ancaman (*threats*) yang pada akhirnya akan diketahui pula faktor - faktor lingkungan eksternal dan internal dalam hal ini pada Kantor Kecamatan Medan Barat Kota Medan.

Analisis ini didasarkan pada pemikiran yang dapat memaksimalkan kekuatan (*strength*) dan memaksimalkan peluang (*opportunity*). Menurut (Rangkuti, Freddy, 2004) analisis ini sering disebut dengan analisis situasi dengan model yang paling populer menggunakan Analisis SWOT dengan menjelaskan masing - masing faktor lingkungan internal dan eksternal dengan matriks SWOT (*Threats - Oppurtunity - Strength - Weakness*), sedangkan tahapan - tahapan yang ada dalam penentuan strategi melalui tiga tahap berikut ini :

1. Tahap Pengumpulan Data.
2. Tahap Analisis
3. Tahap Pengambilan Keputusan.

Cara Pemanfaatan Analisis SWOT untuk membantu analisis strategi yang diilustrasikan pada Gambar di bawah ini :

Gambar 2.1. Diagram Analisis SWOT



Sumber : (Rangkuti Freddy, 2004 : 19)

Keterangan :

Kuadran 1 : Merupakan situasi yang sangat menguntungkan dan memiliki peluang serta kekuatan sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada. Strategi yang diterapkan dalam kondisi ini adalah peluang kebijakan pertumbuhan yang agresif (Growth Oriented Strategy).

Kuadran 2 : Meskipun menghadapi berbagai ancaman, namun masih memiliki kekuatan dari segi internal. Strategi yang harus diterapkan adalah menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang jangka panjang dengan cara strategi diversifikasi.

Kuadran 3 : Meskipun menghadapi peluang yang sangat besar akan menghadapi beberapa kendala. Strategi Turn around ini adalah meminimalkan masalah - masalah internal sehingga dapat merebut peluang yang baik.

Kuadran 4 : Ini merupakan situasi yang tidak menguntungkan, karena menghadapi berbagai ancaman dan kelemahan internal, sehingga lebih menerapkan strategi defensif.

2.6. Analisis SWOT

Analisis SWOT menurut (Rangkuti, Freddy 1998) adalah analisis kondisi internal maupun eksternal suatu organisasi yang selanjutnya akan digunakan sebagai dasar untuk merancang strategi dan program kerja. Analisis internal meliputi penilaian terhadap faktor kekuatan (*Strength*) dan kelemahan (*Weakness*). Sementara, analisis eksternal mencakup faktor peluang (*Opportunity*) dan tantangan (*Threats*).

