

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perencanaan Pembangunan

1. Administrasi Publik

Administrasi publik dijelaskan oleh Hughes (1994:4-9) dalam Nababan (2004:2) menyatakan bahwa administrasi publik merupakan aktivitas melayani publik dan atau aktivitas pelayanan publik dalam melaksanakan kebijakan yang diperoleh dari pihak lain. Pelaksanaannya didasarkan pada prosedur dengan cara menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan. Pemerintah sebagai unsur dari administrasi publik memiliki 4 fungsi yaitu pelayanan (*public service*) pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pengaturan (*regulation*) (Rasyid dalam Lambolo, 2010).

Administrasi menjadi bagian penting dalam sebuah kehidupan bermasyarakat termasuk didalamnya adalah proses pembangunan. Pentingnya studi dan peranan administrasi dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara pada zaman modern. Administrasi memiliki peran penting yang diperkuat dengan pendapat Gray (1989:15-16) dalam Saidah (2011:2) yang menyatakan bahwa peran administrasi publik adalah :

- a. Administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan Nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.
- b. Administrasi publik melindungi hak-hak masyarakat atas kepemilikan kekayaan serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggungjawab atas diri

mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan, pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.

- c. Administrasi publik berperan melestrakan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi dari generasi berikutnya.

Dengan ini, administrasi berperan dalam meningkatkan taraf hidup masyarakatnya dan melindungi hak-hak dari masyarakat. Dalam perkembangannya, administrasi berupaya untuk menggerakkan masyarakat agar dapat mandiri dan menjamin kebebasan yang mereka miliki dan bertanggungjawab terhadap diri mereka sendiri. Sedangkan menurut Keban (2004:15) dalam Saidah (2011:2) juga menerangkan bahwa administrasi publik dapat diamati pada dinamika peraturan dan perubahan jenis departemen, penempatan menteri dan semua jajaran dalam jabatannya, peraturan persyaratan jabatan, mekanisme pengangkatan / pemberhentian Gubernur / Walikota / Bupati / Camat / Kepala Dinas dan Kepala Kantor pada tingkat lokal. Sedangkan menurut Thoha (2005:53) dalam Saidah (2011:2) menyebutkan orientasi administrasi publik diarahkan kepada kepentingan dan kekuasaan pada rakyat. Peranan administrasi publik pada dasarnya adalah untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, setiap kegiatan dalam administrasi publik diupayakan demi tercapainya tujuan sesuai dengan yang direncanakan dan mengandung rasio terbaik antara input dan output. Input dari administrasi publik adalah masyarakat dan pemerintah, sedangkan output atau keluaran dari input administrasi publik berupa kebijakan dan dokumen perencanaan.

Dalam menjalankan peran administrasi, publik diartikan sebagai negara saja tetapi juga berarti *private* (pihak swasta) dan masyarakat. Oleh karena itu, untuk pelaksana/aktor pada administrasi publik melibatkan 3 (tiga) unsur yaitu Masyarakat, Pihak Swasta (*Private*) dan Negara (Pemerintah yang baik) sebagai perubahan konsep *Good Government*. Sehingga pada kajian administrasi publik, negara bukan lagi sebagai aktor utama tetapi juga sebagai fasilitator dan katalisator (orang yang menyebabkan perubahan) dari kepentingan dan keinginan pihak swasta dan masyarakat yang kemudian menjadi acuan pemerintah itu sendiri untuk menjalankan administrasi dalam melaksanakan fungsinya sebagai pelayanan publik (*publik service*). Untuk mendukung pernyataan tersebut maka hal ini dijelaskan pula oleh Solihin (2009:42-45) yang menjabarkan peran pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintah, yaitu sebagai berikut :

- a. Memahami aspirasi masyarakat dan harus peka terhadap masalah yang dihadapi oleh masyarakat.
- b. Membangun partisipasi masyarakat dengan memberikan kepercayaan sebanyak-banyaknya pada masyarakat untuk memperbaiki dirinya sendiri. Aparat pemerintah membantu memecahkan masalah yang tidak dapat diatasi oleh masyarakat sendiri.
- c. Menyiapkan masyarakat dengan sebaik-baiknya, baik pengetahuan maupun cara bekerjanya agar upaya pemberdayaan masyarakat dapat efektif. Hal ini merupakan bagian dari upaya pendidikan sosial untuk memungkinkan masyarakat membangun dengan kemandirian. Membuka dialog dengan masyarakat. Keterbukaan dan konsultasi ini amat perlu untuk meningkatkan kesadaran (*awareness*) masyarakat, agar aparat dapat segera membantu jika ada masalah yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh rakyat.
- d. Membuka jalur informasi dan akses yang diperlukan oleh masyarakat yang tidak dapat di perolehnya sendiri.
- e. Menciptakan instrumen, peraturan mekanisme pasar yang memihak golongan masyarakat yang lemah.

Sehubungan dengan peran administrasi, pemerintah sebagai aktor didalam administrasi berupaya untuk memihak golongan masyarakat lemah. Salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mendengarkan aspirasi masyarakat dan membantu masyarakat menuju masyarakat yang mandiri (*Hanuddin, Ramsah.2008*).

2. Pembangunan

Menurut La Peire dalam Abidin (2011) pembangunan adalah usaha yang secara sistematis direncanakan dan dilakukan untuk mengubah situasi dan kondisi masyarakat ketaraf yang lebih sempurna. Sedangkan menurut Ginandjar Kartasasmita (1994) Pembangunan merupakan suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana selain itu pembanguan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah. Pembangunan sangat berkaitan erat dengan perencanaan, menurut Badruddin (2009) pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan atau terencana untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat. Sedangkan menurut Suparlan (1997) Pembangunan sebagai serangkaian upaya yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah, badan-badan atau lembaga-lembaga internasional, nasional atau lokal yang terwujud dalam bentuk-bentuk kebijaksanaan, program, atau proyek, yang secara terencana mengubah cara-cara hidup atau kebudayaan dari sesuatu masyarakat sehingga warga masyarakat tersebut dapat hidup lebih baik atau lebih sejahtera daripada

sebelum adanya pembangunan tersebut. Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan proses perubahan yang direncanakan dengan tujuan agar kehidupan masyarakat menjadi lebih baik di masa depan.

3. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan menurut Hills (1994) dalam Abidin (2011) mendefinisikan “perencanaan” sebagai ”suatu proses yang bersinambungan”, yang mencakup “keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Menurut Wilujeng (2007) ada 4 proses tahapan perencanaan yang meliputi :

1. Menetapkan tujuan. Perencanaan dimulai dengan keputusan-keputusan tentang kegiatan atau kebutuhan organisasi atau kelompok kerja. Tanpa rumusan tujuan yang jelas, organisasi akan menggunakan sumber-daya sumber dayanya secara tidak efektif.
2. Merumuskan keadaan sekarang. Pemahaman akan posisi perusahaan sekarang dari tujuan yang hendak dicapai atau sumber-daya sumber-daya yang tersedia untuk pencapaian tujuan, adalah sangat penting, karena tujuan dan rencana menyangkut waktu yang akan datang.

3. Mengidentifikasi kemudahan-kemudahan dan hambatan-hambatan. Segala kekuatan dan kelemahan serta kemudahan dan hambatan perlu diidentifikasi untuk mengukur kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan. Oleh karena itu perlu diketahui faktor-faktor lingkungan intern dan ekstern yang dapat membantu organisasi mencapai tujuannya, atau yang mungkin menimbulkan masalah.
4. Mengembangkan rencana atau serangkaian kegiatan untuk pencapaian tujuan. Tahap terakhir dalam proses perencanaan meliputi pengembangan berbagai alternatif kegiatan untuk pencapaian tujuan, penilaian alternatif –alternatif tersebut dan pemilihan alternatif terbaik (paling memuaskan) di antara berbagai alternatif yang ada.

Sedangkan pembangunan menurut Seers dalam Abidin (2011) pembangunan adalah Sebagai perubahan kearah yang lebih baik. Menurut Rostow pembangunan adalah transformasi dari Negara terbelakang menjadi negar maju dan dapat dijelaskan melalui urutan tingkatan atau tahap. Menurut La Peire dalam Abidin (2011) pembangunan adalah usaha yang secara sistematis direncanakan dan dilakukan untuk mengubah situasi dan kondisi masyarakat ketaraf yang lebih sempurna. Menurut Riggs pembangunan adalah Orientasi yang menguntungkan Menurut Gouled pembangunban adalah salah satu bentuk perubahan social, modernisasi adalah bentuk khusus (*special case*) dari pembangunan, dan industrialisasi adalah salah satu segi (*a single faket*) dari pembangunan. Di

dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional disebutkan bahwa perencanaan akan menentukan tindakan apa yang tepat untuk masa depan. Melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sedangkan perencanaan pembangunan dapat di artikan pula sebagai pembangunan nasional yakni upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

3.1 Ciri Perencanaan Pembangunan

Perencanaan merupakan sebuah cara untuk mencapai tujuan yang diinginkan seperti mencapai perkembangan ekonomi yang kuat. Perkembangan ekonomi dapat tercermin dalam pertumbuhan ekonomi yang positif dengan meningkatnya pendapatan perkapita masyarakat serta pengembangan ekonomi daerah. Perencanaan pengembangan daerah tentu saja memiliki ciri khusus yang membedakannya dengan perencanaan lain yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Ciri-ciri perencanaan pembangunan daerah adalah :

1. Menghasilkan program-program yang bersifat umum
2. Analisis perencanaan bersifat makro
3. Lebih efektif dan efisien digunakan untuk perencanaan jangka menengah dan panjang
4. Memerlukan pengetahuan secara *interdisipliner*, *general* dan *universal*, namun tetap memiliki spesifikasi masing-masing yang jelas

5. *Flexibel* dan mudah untuk dijadikan sebagai acuan perencanaan pembangunan jangka pendek

Perencanaan pembangunan berbeda dengan perencanaan lainnya, hal ini dikarenakan berbagai alasan seperti ciri yang diungkapkan diatas. Dalam prosesnya, perencanaan pembangunan berupaya untuk mencapai perkembangan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi yang positif. Selain itu perencanaan pembangunan juga berupaya untuk meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat dan melakukan perubahan struktur perekonomian.

Selanjutnya, perencanaan pembangunan juga diarahkan pada peningkatan kesempatan kerja bagi masyarakat. Dengan kesempatan kerja yang memadai maka Sumber Daya Manusia (SDM) akan terserap dan akan membantu meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dengan meningkatnya taraf hidup masyarakat maka akan menekan kemiskinan yang menjadi permasalahan dalam proses pembangunan. Dan dampak besar yang diharapkan terjadi adalah pemerataan pembangunan. Dengan pemerataan maka pembangunan yang terjadi tidak hanya satu sektor saja tetapi juga semua sektor (Abidin, 2011).

3.2 Tahap-Tahap Perencanaan Pembangunan

Adapun tahap-tahap dalam perencanaan pembangunan menurut Blakley (1989) dalam Mudrajad (2004:h.48-49) menyebutkan bahwa ada 6 tahapan dalam proses pembangunan ekonomi. Diantaranya tahapan yang disebutkan oleh Blakely adalah pengumpulan dan analisis data, pemilihan strategi pembangunan daerah, pemilihan proyek-proyek pembangunan,

pembuatan rencana tindakan, penentuan rincian proyek dan persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasi. Hal ini kemudian dijabarkan kedalam Tabel seperti berikut ini :

Tabel 2 Proses Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah

Tahap	Tugas
I	Pengumpulan dan Analisis Data <ol style="list-style-type: none"> 1. Penentuan Basis Ekonomi 2. Analisis Struktur Tenaga Kerja 3. Evaluasi Kebutuhan Tenaga Kerja 4. Analisis Peluang dan Kendala Pembangunan 5. Analisis Kapasitas Kelembagaan
II	Pemilihan Strategi Pembangunan Daerah <ol style="list-style-type: none"> 1. Penentuan Tujuan dan Kriteria 2. Penentuan Kemungkinan-Kemungkinan Tindakan 3. Penyusunan Target Strategi
III	Pemilihan Proyek-Proyek Pembangunan <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifikasi Proyek Potensial 2. Penilaian Kelayakan Proyek
IV	Pembuatan Rencana Tindakan <ol style="list-style-type: none"> 1. Prapenilaian Hasil Proyek 2. Pengembangan Input Proyek 3. Penentuan Alternatif Sumber Pembiayaan 4. Identifikasi Struktur Proyek
V	Penentuan Rincian Proyek <ol style="list-style-type: none"> 1. Pelaksanaan Studi Kelayakan secara Rinci 2. Penyiapan Rencana Bisnis (<i>business Plan</i>) 3. Pengembangan, Pemantauan, dan Pengevaluasian Program
VI	Persiapan Perencanaan Secara Keseluruhan dan Implementasi <ol style="list-style-type: none"> A. Penyiapan Skedul Implementasi Rencana Proyek B. Penyusunan Rencana Program Pembangunan secara Keseluruhan C. <i>Targeting</i> dan <i>Marketing</i> Aset-Aset Masyarakat D. Pemasaran Kebutuhan Keuangan

Sumber : Blakely (1989) dalam Mudrajad (2004:h.48-49).

B. Skenario

Untuk melakukan perencanaan, skenario menjadi salah satu alternatif untuk menjalankan perencanaan. Skenario merupakan gambaran

jas tentang masa depan. Salah satu aktor dalam bidang perencanaan skenario adalah Herman Kahn dan perusahaan RAND pada tahun 1950. Khan mengembangkan teknik yang disebut “Masa Depan”. Skenario yang dikembangkan adalah bagian dari penelitian strategi militer yang dilakukan di RAND bagi pemerintah. Kemudian, Khan memperluas skenario ke daerah lain. Setelah itu mendirikan Institute Houston pada pertengahan 1960-an. Dalam sejumlah studi dan buku-buku yang secara aktif mempromosikan ide pemikiran dari perencanaan skenario tersebut.

Dalam perencanaan skenario tahun 1970-an kemudian menyebar diluar institute RAND dan Houston. Perusahaan royal Belanda/Shell dan konsultan seperti SRI internasional dan Batelle mengadopsi skenario sebagai bagian dari strategi mereka. Sehingga perencanaan skenario lebih erat kaitannya dengan strategi. Shell juga merupakan perusahaan pertama yang menggunakan skenario secara luas sebagai alat strategi dalam pengaturan perusahaan. Pierre Wack dan Ted Newland telah menyarankan bahwa berpikir enam tahun kedepan tidak cukup untuk memulai perencanaan pada tahun 2000-an. Ketika perang Yom Kippur dimulai, Shell lalu mempersiapkan skenario. Kemampuan untuk meramalkan kemungkinan masa depan dan bertindak dengan cepat telah menjadi alasan utama dibalik kesuksesan perusahaan selama beberapa tahun terakhir (Van der hijden, 1996 dalam Lindgren, 2003:h.36-37). Kemudian, selama tahun 1970-an sejumlah badan internasional didanai untuk mempelajari masa depan. Banyak yang menggunakan perencanaan skenario sebagai alat eksplorasi untuk perencanaan jangka panjang seperti yang digunakan oleh

sekerteriatan Swedia. Perencanaan skenario pada era 1970-an hanya bersifat sementara. Akhirnya, pada saat terjadinya krisis minyak dipertengahan 1970-an dan akhir 1970-an, perusahaan memutuskan untuk memberhentikan sebagian karyawannya. Skenario yang disederhanakan mendapat kecaman. Dalam perencanaan jangka panjang yang telah dibuat dalam perencanaan skenario terjadi kegagalan dalam membedakan perkiraan. Dan menyebabkan perusahaan kembali ke cara yang lebih tradisional dalam perencanaan.

Krisis perencanaan tahun 1980-an menyebabkan minat baru dalam bagaimana perencanaan itu terjadi. Karena hal ini, maka banyak perusahaan konsultan mengembangkan metodologi perencanaan skenario. Gejolak tahun 1990-an dan minat baru dalam mengelola ketidakpastian melalui pemikiran dan perencanaan skenario menyebabkan semua konsultan manajemen utama untuk mengembangkan metodologinya sendiri. Skenario masih dipergunakan di Shell sebagai alat standar yang digunakan perusahaan besar dan perusahaan konsultasi selama beberapa dekade terakhir (Lindgren, 2003:h.37). Menurut Peter Schwartz (1991) dalam Lindgren (2003:h.21), skenario adalah : *A tool [for] ordering one's perception about alternatif future environments in wich one's decision might be played out right*. Perencanaan skenario adalah sebuah alat untuk menyampaikan persepsi seseorang tentang sebuah gambaran yang konsisten tentang berbagai kemungkinan (keadaan) yang dapat terjadi di masa yang akan datang. Jika melihat definisi tersebut maka dapat dijabarkan bahwa skenario bukanlah sebuah *forecasting* (ramalan) dalam pengertian bahwa

skenario bukanlah merupakan sebuah visi atau kondisi masa depan yang diinginkan melainkan kita juga harus memikirkan kemungkinan yang terburuk dari masa depan yang akan datang. Pengertian *scenario planning* menurut Schwartz adalah “*Scenario planning is future planning in an era when traditional strategic planning is obsolete*” sehingga dari definisi tersebut fungsi *scenario planning* adalah untuk membantu membuat dan mempertajam suatu strategi. Mengacu pada definisi di atas maka perencanaan skenario difokuskan untuk memikirkan masa depan yang di dalamnya terkandung 3 makna berikut:

1. Sesuatu yang kita perkirakan terjadi (*what is likely to happen*);
2. Sesuatu yang kita inginkan terjadi (*what we would like to see*);
3. Sesuatu yang mungkin terjadi (*what might happen*).

Perencanaan skenario menggambarkan bagaimana sesuatu yang kita perkirakan dimasa depan. Selain itu, perencanaan skenario juga akan menggambarkan mengenai sesuatu yang kita inginkan terjadi. Kita dapat membuat perencanaan untuk hal yang diinginkan tetapi juga mempertimbangkan hal lain jika hal yang diinginkan tersebut tidak dapat terjadi. Dan yang terakhir perencanaan skenario berfokuskan pula pada kemungkinan-kemungkinan yang terjadi. Kemungkinan-kemungkinan yang kita inginkan atau kemungkinana-kemungkinan yang tidak kita inginkan. Ada beberapa perbedaan pemikiran mengenai definisi dari skenario. Hal ini disebutkan dalam Lindgren dan Bandhold (2003:h.21) :

- a. *An internally consistent view of what the future might turn out to be (Michael Porter 1985)*
- b. *A tool (for) ordering one's perceptions about alternative future environments in which one's decision might be played out right (Peter Schwartz 1991)*
- c. *That part of strategic planning which relates to the tools and technologies for managing the uncertainties of the future (Gill Ringland 1998)*
- d. *A disciplined method for imaging possible future in which organizational decisions may be played out (Paul Shoemaker 1995)*

Dari definisi diatas berarti bahwa, skenario bukanlah suatu perkiraan. Dalam arti deskriptif, skenario berarti proyeksi. Namun juga bukan merupakan visi. Sebab visi adalah masa depan yang diinginkan. Skenario berbeda dengan perkiraan dan visi. Skenario melihat kemungkinan yang diinginkan dan tidak diinginkan. Didalam penulisan skenario, skenario berkaitan erat dengan perencanaan strategis.

1. Perencanaan Skenario

Dalam skenario, perencanaan skenario adalah alat dari perencanaan strategi, yang efektif sebagai alat perencanaan jangka menengah dan perencanaan jangka panjang dalam kondisi yang pasti. Dengan menggunakan skenario membantu kita mempertajam strategi. Untuk menyusun rencana untuk hal-hal yang tak terduga dan tetap waspada dalam

arah yang benar dan pada isu-isu yang tepat. Berikut ini adalah tabel mengenai perbedaan skenario dengan perkiraan dan visi, dan skenario dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 3. Perbedaan antara *scenario*, *forecasting*, dan *vision*

<i>Scenario</i>	<i>Forecasting</i>	<i>Vision</i>
<i>Possible, Plausible futures</i> (Kemungkinan, masa depan yang masuk akal)	<i>Probable futures</i> (Kemungkinan masa depan)	<i>Desired future</i> (Diinginkan masa depan)
<i>Uncertainly based</i> (Berdasarkan ketidakpastian)	<i>Based on certain relations</i> (Berdasarkan hubungan tertentu)	<i>Value based</i> (Berdasarkan nilai)
<i>Illustrate risks</i> (Menggambarkan resiko)	<i>Hide risks</i> (Menyembunyikan resiko)	<i>Hide risk</i> (Menyembunyikan resiko)
<i>Qualitative or Quantitative</i> (Kualitatif atau kuantitatif)	<i>Quantitative</i> (Kuantitatif)	<i>Usually qualitative</i> (Biasanya kualitatif)
<i>Needed to know what we decide</i> (Perlu tahu apa yang kita putuskan)	<i>Needed to dare to decide</i> (Dibutuhkan keberanian untuk memutuskan)	<i>Energizing</i> (Energi/kekuatan)
<i>Rarely used</i> (Jarang digunakan)	<i>Daily used</i> (Digunakan sehari-hari)	<i>Relatively often used</i> (Relatif sering digunakan)
<i>Strong on medium to long-term perspective and medium to high uncertainties</i> (Kuat dalam perspektif jangka panjang dan menengah untuk ketidakpastian yang tinggi)	<i>Strong on short-term perspective and low degree of certainty</i> (Kuat dalam perspektif jangka pendek dan ketidakpastian yang rendah)	<i>Functions as triggers for voluntary change</i> (Sebagai pemicu untuk perubahan sukarela)

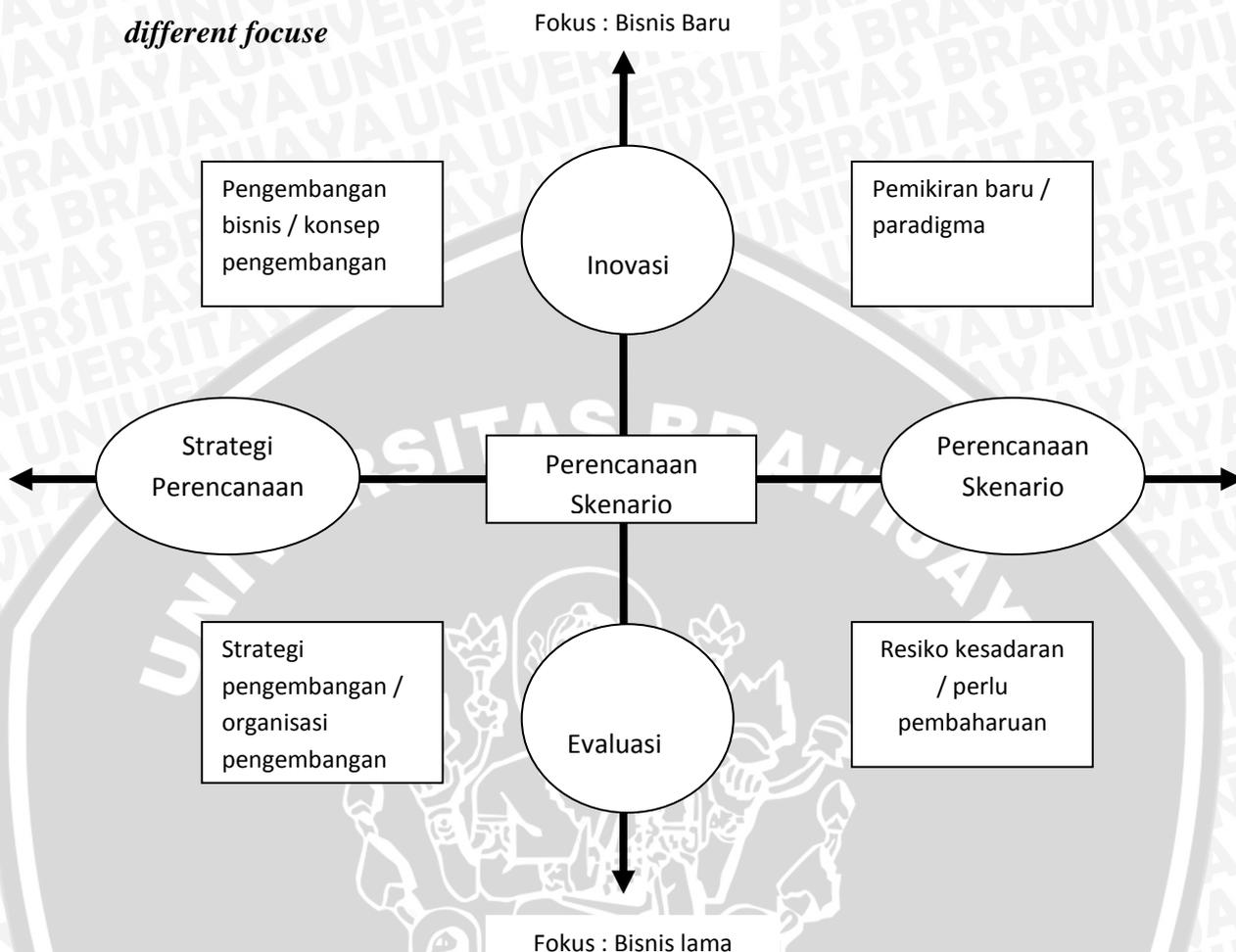
Sumber : Mats Lindgren dan Hans Bandhold (2003:h.24).

Dalam penulisan skenario, skenario bukan hanya instrumen perencana. Penulisan skenario merupakan alat pembelajaran yang efektif. Berfikir dalam skenario membantu kita memahami logika perkembangan sehingga memperjelas kekuatan pendorong, faktor kunci, pemegang kunci, dan potensi kita sendiri untuk memberikan pengaruh. Perencanaan skenario adalah masa depan di era ketika perencanaan strategis tradisional mutlak (Mibtzberg, 1994) dalam Lindgren dan Bandhold (2003:h.25).

2. Tujuan Perencanaan Skenario

Perencanaan skenario memiliki tujuan dalam penulisannya. Skenario dapat digunakan untuk beberapa tujuan. Misalnya dalam sebuah proyek, terkadang skenario digunakan untuk alasan perencanaan dengan tujuan eksplisit dalam upaya mengembangkan hasil praktis. Skenario dapat berfungsi baik sebagai inspirasi untuk menghasilkan gagasan dan munculnya ide-ide baru. Perencanaan skenario juga akan membantu membuat gambaran jelas mengenai masa depan yang diinginkan. Masa depan yang diinginkan tersebut nantinya akan digambarkan dengan melihat kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dimasa depan. Misalnya saja mengenai sesuatu yang tidak kita inginkan. Dengan perencanaan skenario, tentu ini akan sangat membantu dalam proses pembangunan nantinya (Lindgren, 2003:h.25). Perencanaan skenario memiliki kaitan erat dengan inovasi, dan evaluasi serta strategi perencanaan dan perencanaan skenario. Untuk memberikan gambaran mengenai perencanaan skenario tersebut, Hal ini diperkuat dengan gambaran mengenai perencanaan skenario seperti di bawah ini :

Gambar 1. Scenario Project could be used for different purpose and with different focuse



Sumber : Mats Lindgren dan Hans Bandhold (2003:h.25).

Perencanaan skenario yang akan dibuat dibagi menjadi empat bagian dengan menunjukkan apa yang menjadi skenario terbaik maupun skenario terburuk yang akan dibuat. Gambaran diatas akan menunjukkan proyek perencanaan skenario dengan menggunakan tujuan berbeda dan dengan fokus yang berbeda. Ada dua fokus yang digambarkan yakni fokus bisnis lama dan fokus bisnis baru. Pada fokus bisnis baru, perencanaan skenario ditandai dengan strategi perencanaannya melalui munculnya inovasi baru dengan pengembangan bisnis/konsep pengembangan serta

perencanaan skenario dengan pemikiran baru/paradigma. Sedangkan pada fokus bisnis lama digambarkan bahwa strategi perencanaannya masih difokuskan pada strategi pengembangan/organisasi pengembangan dan perencanaan skenario melalui kesadaran dalam melihat resiko/perlu pembaharuan. Dan pada bisnis lama masih perlu adanya evaluasi yang akan dilakukan. Berdasarkan tujuan penggunaannya, perencanaan dapat diidentifikasi. Hal ini diperkuat oleh pendapat Becker, dalam Maani Cavana (2000:h.83). Becker mengidentifikasi tiga perbedaan tujuan menggunakan perencanaan skenario, yaitu :

- a. *To estimate if various policies and action can assist or prevent the conditions of a scenario from coming about*
- b. *To assess how well alternate policies and strategies would perform under the conditions depicted, i.e. to estimate risks in choosing certain courses of action; and provide a common background for various group or individuals involved in planning within an organization.*
- c. *To provide a common background for various groups or individuals involved in planning within an organization.*

Becker menyebutkan bahwa perencanaan skenario digunakan untuk memperkirakan berbagai kebijakan dan tindakan dari perencanaan skenario akan membantu dalam mencegah sesuatu kondisi dari apa yang akan datang dimasa depan. Selain itu, perencanaan skenario juga dimaksudkan untuk menilai seberapa baik dari kebijakan dan strategi alternatif yang akan digambarkan. Misalnya dengan memperkirakan risiko dalam tindakan memilih suatu program studi. Selain itu, perencanaan skenario akan memberikan gambaran mengenai latar belakang umum untuk berbagai kelompok sosial atau individu yang terlibat dalam perencanaan sebuah organisasi.

3. Manfaat Skenario

Dalam mencapai tujuan dari perencanaan, perencanaan tentu akan membantu proses pembangunan apalagi jika perencanaan tersebut membantu memberikan gambaran jelas mengenai masa depan seperti perencanaan skenario. Perencanaan skenario akan memberikan manfaat, seperti menurut Shell dalam Ringland (2002:h.4) ada beberapa manfaat dari sebuah skenario, yaitu :

- a. *Scenario help us to understand today better by tomorrow, increasing the breadth of vision and enabling us to spot change earlier.*
- b. *Effective future thinking brings a reduction in the level of “crisis management” and improves management capability, particularly, change management.*
- c. *Scenario provide an effective mechanism for assessing existing strategies and plans developing assessing options.*

Perencanaan skenario ini akan membantu kita dalam memahami bagaimana hari ini dan menuju kepada masa depan yang lebih baik lagi. Misalnya dengan meningkatkan luasnya visi dan memungkinkan kita untuk dapat melihat perubahan dari sebelumnya. Selain itu, skenario yang efektif juga akan membawa pengurangan tingkat “manajemen krisis” dan meningkatkan kemampuan manajemen dalam menghadapi sebuah perubahan. Sebab, perencanaan skenario juga menyediakan mekanisme yang efektif untuk menilai strategi dan rencana pengembangan yang ada.

4. Metode TAIDA dalam Perencanaan Skenario

Dalam membuat suatu perencanaan skenario tentu terdapat metode yang digunakan. Metode yang digunakan dalam perencanaan skenario ini

adalah metode TAIDA. “Metodologi yang digunakan dalam *scenario planning* merupakan langkah-langkah dalam perencanaan skenario. TAIDA *is the Method for Scenario Planning* (Lindgren and Bandhold, 2003:h.47).

Lindgren dan Bandhold (2003:h.38-42) memberikan langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam menyusun skenario, yang mereka namakan sebagai TAIDA (*Tracking, Analyzing, Imaging, Deciding, Acting*). Ini merupakan salah satu analisis skenario yang dilakukan pada awal perencanaan yang kemudian menjadi suatu metode penting. Skenario merupakan format yang paling efektif dalam penyajian. Skenario yang dianggap sebagai instrument pembangunan yang kuat. Dalam hal ini TAIDA merupakan kerangka pikir untuk berfikir tentang masa depan. Hal ini diperjelas dengan bagan dari Metode TAIDA dalam Lindgren dan Bandhold (2003:h.48), yakni :

Gambar 2. Overview of the TAIDA process



Tracking Analyzing Imaging Deciding Acting

Sumber : Mats Lindgren dan Hans Bandhold (2003: hal.48).

a. *Tracking* (Pelacakan)

Dalam *tracking* dilakukan penelusuran perubahan dan tanda-tanda keberadaan tantangan dan peluang. Selain juga mengenali kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Pada tahapan awal ini merupakan awalan dari sebuah perencanaan skenario. Artinya kita mempelajari sejarahnya atau masa lalu dari apa yang kita ingin skenario kan. Dengan mengidentifikasi masa lalu atau sejarahnya maka kita akan dapat melihat masa depannya.

Dengan demikian pada tahapan awal ini merupakan mengetahui ketidakpastian yang perlu dipertimbangkan dalam suatu pekerjaan nantinya, karena biasanya dapat mempengaruhi masa depan. Untuk itu perlunya tahapan *tracking* ini karena kita perlu mempelajari masa lalu untuk dapat memahami masa depan. Memperhatikan kemungkinan terbaik dan terburuk yang nantinya akan muncul. Dengan melihat kemungkinan dari sejarah yang ada maka kita dapat membuat perencanaan scenario dan membuat proses selanjutnya.

b. *Analyzing* (Menganalisis)

Tahap *Analyzing* dilakukan dengan menganalisis konsekuensi yang dapat muncul akibat keberadaan tantangan dan peluang. Pada tahap ini pula logika skenario mulai dikembangkan. Setelah melakukan *tracking* (pelacakan) dengan mengidentifikasi masa lalu maka kita dapat mempelajari sejarah tersebut. Hal ini dilakukan agar bisa meminimalisir dampak yang mungkin terjadi serta menganalisisnya. Dalam tahapan ini dapat mengetahui konsekuensi apa yang akan dihadapi dimasa sekarang dan dimasa depan dengan melihat pula peluang dan ancaman yang akan terjadi. Dalam tahapan ini akan memberikan pemahaman yang lebih mendalam sehingga diperlukan untuk mengidentifikasi ketidakpastian yang didasarkan pada skenario.

c. *Imaging* (Penggambaran)

Kemudian setelah melakukan tahapan *tracking* dan *analyzing*, tahap selanjutnya adalah *imaging* (penggambaran). Pada tahapan ini adalah untuk

melihat apa yang bisa kita lakukan untuk membuat suatu gambaran dari masa depan yang diinginkan. Dimana dalam hal ini kita melibatkan diri kita untuk menciptakan suatu visi. Visi merupakan suatu gagasan yang positif dari masa depan yang diinginkan. Dalam tahapan ini penggambaran yang diciptakan melalui visi bukanlah tujuan jangka pendek melainkan tujuan yang sifatnya jangka panjang yang memerlukan waktu hingga puluhan tahun untuk mencapainya. Dengan menciptakan visi ini akan memberikan suatu deskripsi yang jelas atau gambaran nyata tentang seperti apa nanti kedepannya sesuai dengan skenario yang akan dilakukan. Tahap *Imaging* juga merupakan tahap identifikasi kemungkinan dan membangun visi mengenai apa yang diharapkan (*vision of what desired*). Dalam tahap ini, diidentifikasi pula dampak yang terjadi jika setiap skenario muncul.

d. *Deciding* (Memutuskan)

Tahapan selanjutnya adalah *deciding* (memutuskan). Memutuskan adalah fase dimana segala sesuatu diputuskan secara bersama-sama. Masa depan dapat dilacak dan di analisis. Hal apa yang dapat dilakukan untuk mencapai visi, serta mengambil keuntungan dari peluang dan menghindari ancaman di masa depan. Pada tahapan ini segala tindakan yang berhubungan dengan perencanaan skenario akan diputuskan untuk selanjutnya pada tahapan terakhir yaitu bertindak. Jadi tindakan apa saja yang diperlukan akan diputuskan bersama-sama, dan juga untuk melihat peluang dan menghindari ancaman. Tahap *Deciding* juga berhubungan dengan pengambilan keputusan mengenai skenario apa yang akan disasarkan dan strategi seperti apa nantinya yang akan digunakan. Dengan

menggunakan Analisis Want, Utilize, Should (WUS), maka pengambilan keputusan dapat dipermudah. Analisis WUS merupakan analisis yang berhubungan dengan 3 hal yaitu :

1. Apakah berkontribusi terhadap tujuan yang ditetapkan (*why*)?
2. Apakah memanfaatkan kekuatan yang ada (*utilize*)?
3. Apakah cocok dengan lingkungan di masa depan (*should*)?

e. *Acting* (Bertindak)

Tahapan terakhir dalam metode TAIDA ini adalah *acting* (bertindak). Dalam tahapan pada perencanaan skenario ini merupakan menempatkan strategi yang telah diputuskan dalam tindakan apa yang akan dilakukan dalam perencanaan skenario yang akan dibuat. Hal yang perlu dilakukan dalam tahapan ini adalah bekerja terus menerus sebagai tindak lanjut dari proses perencanaan skenario dengan melihat dari perubahan lingkungan yang terjadi. Ini juga berarti bahwa *acting* merupakan implementasi strategi yang telah diintegrasikan skenario sekaligus tahap pembelajaran organisasi untuk terus menyesuaikan diri. Dengan menggunakan metode TAIDA kita dapat mempelajari terlebih dahulu lingkungan internal maupun eksternal. Dimulai dari dilakukannya pelacakan terhadap masalah yang akan dibahas. Metode yang ada didalam skenario ini akan membantuk dalam mengambil keputusan apa nantinya yang akan diambil.

5. Pendekatan Skenario

Perencanaan skenario dibuat dengan menggunakan langkah-langkah dalam proses pembuatannya. Menurut Swarzt dalam Kurniawan, Novan (2012:h.33-35) memberikan panduan praktis untuk membangun skenario yang secara *essensial* merupakan suatu disiplin tim yang mencakup banyak petunjuk bagi individu untuk mengembangkan kemampuan terlatih guna membaca masa depan. Perencanaan skenario dapat dibuat melalui beberapa tahapan, diantaranya adalah dengan :

1. *Identify focal issue (focal concern)*: mengidentifikasi isu utama atau masalah utama yang akan menjadi fokus untuk pengambilan keputusan. Dalam mengembangkan skenario gagasan yang baik adalah dimulai dari “dalam ke luar” bukan dari “luar ke dalam” yaitu mulai dengan suatu keputusan atau masalah spesifik kemudian dikembangkan menuju kelungkungan. Apa yang akan menjadi pemikiran para pembuat kebijakan di dalam suatu institusi diwaktu yang akan datang, sehingga dapat mengetahui dampak jangka panjang.
2. *Identify key forces*: mengidentifikasi faktor-faktor kunci yang diperkirakan akan mempengaruhi *focal issue* di masa mendatang. Dengan menetapkan sejumlah faktor kunci untuk menjawab faktor-faktor khusus apa saja di masa depan yang bisa mempengaruhi pembuatan kebijakan ketika mengambil keputusan. Kondisi masa depan memang tidak dapat diketahui secara persis, namun penetapan

faktor keputusan kunci tetap penting untuk memperkirakan arah dan kecepatan perubahan dimasa depan.

3. *Identify driving forces (change drivers)*: mampu mengidentifikasi kekuatan-kekuatan yang dapat mendorong perubahan-perubahan yang berkaitan dengan *key force*. Setelah daftar faktor-faktor penting sudah selesai, maka langkah ketiga mencakup daftar *trend* yang berpengaruh dalam lingkungan makro dan mempengaruhi faktor-faktor penting yang sudah diintensifikasi sebelumnya. Disamping daftar periksa kekuatan ekonomi, sosial, politik dan teknologi yaitu dengan mengidentifikasi kekuatan lingkungan makro yang terdapat dibelakang kekuatan lingkungan mikro. Langkah tersebut merupakan langkah yang paling memerlukan riset intensif dalam proses mendefinisi kekuatan yang memicu meliputi lingkungan demografi, faktor politik, kekuatan ekonomi dan sebagainya.
4. Identifikasi ketidakpastian (*identify uncertainty*): mengidentifikasi ketidakpastian dari berbagai hal yang erat kaitannya dengan *driving proses*. Dalam kenyataann hasil dari pekerjaan merupakan sumbu yang menjadi jalur dimana skenario itu nantinya akan berbeda dalam menentukan sumbu-sumbu ini tergolong diantara langkah dalam membuat skenario. Sasarannya adalah hanya beberapa skenario yang berbeda dengan pembuat kebijakan. Jika skenario hendak berfungsi sebagai alat belajar yang bermanfaat, amak pelajaran yang diajarkan olehnya harus dilandaskan pada masalah yang menjadi dasar dari keberhasilan kebijakan. Beberapa skenario dapat dikembangkan secara

rinci atau proses yang dapat dihilangkan. Logika skenario dicirikan oleh lokasi dalam Matriks skenario (*scenario drivers*) yang paling signifikan.

5. *Selecting the skenario logic* : menyusun logika skenario melalui suatu penelitian kualitatif terutama melalui wawancara mendalam atau dengan melakukan *focus group discussion* untuk mendapatkan suatu skenario dengan alternatif-alternatif secara logis. Sementara kekuatan yang paling menentukan logika yang membedakan skenario dalam menyempurnakan kerangka skenario dapat dicapai dengan kembali ke daftar faktor-faktor penting yang diidentifikasi dalam langkah dua dan tiga. Setiap faktor yang paling penting hendaknya diberikan pelatihan dalam setiap skenario, agar segera terlihat ketidakpastian yang harus ditempatkan di skenario.
6. *Fleshing out the skenario* : perumusan skenario dapat menambahkan berbagai data sekunder dan trennya untuk memperkuat berbagai pendapat dari narasumber dan para ahli yang sudah didapat dan ditulis pada tahap sebelumnya. Skenario yang sudah dibuat dengan cukup terinci, maka untuk kembali ke masalah atau kepada kebijakan yang diidentifikasi dalam langkah pertama menceritakan masa depan. Bagaimana kebijakan itu tampak dalam suatu skenario dengan melihat kelemahan apa saja yang dapat terlihat baik apabila satu atau dua dari beberapa skenario mempunyai kendali yang cukup atas kemungkinan dari skenario itu benar terjadi. Mengidentifikasi isu utama atau masalah utama yang ada akan membantu dalam menetapkan fokus dalam

mengambil keputusan nantinya. selain itu setelah menetapkan masalah pertama barulah dapat diidentifikasi faktor-faktor kunci yang diperkirakan akan mempengaruhi masa depan. Kekuatan-kekuatan yang dapat mendorong perubahan dalam faktor kunci juga perlu diidentifikasi. Oleh karena itu, ketidakpastian dari berbagai hal yang erat kaitannya dengan mendorong kekuatan agar terjadinya perubahan juga perlu diidentifikasi. Setelah itu barulah dapat menyusun logika skenario melalui suatu penelitian kualitatif yang dapat diarahkan dengan melalui wawancara atau dengan diskusi agar mendapatkan skenario yang diharapkan namun tetap berfikir secara logis. Dan tahapan terakhir dalam membuat perencanaan skenario adalah dengan perumusan skenario tersebut agar berbagai data skunder dan trennya untuk memperkuat berbagai pendapat dari berbagai narasumber dan para ahli sudah dapat dituliskan dalam dokumen perencanaan skenario yang dibuat.

C. Pengembangan Ekonomi Lokal

Pengembangan Ekonomi Lokal merupakan proses di mana pemerintah lokal dan organisasi masyarakat terlibat untuk mendorong, merangsang, memelihara, aktivitas usaha untuk menciptakan lapangan pekerjaan (Blakely and Bradshaw, 1994). Pengembangan ekonomi lokal adalah kesempatan penciptaan usaha bagi masyarakat untuk masuk dalam “arus ekonomi” yang bertumpu pada jaringan kerja kemitraan antar pelaku (produsen, pemasok, pedagang, dan konsumen) di pedesaan dan perkotaan, dalam upaya pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat yang

bertumpu pada kekuatan lokal baik berupa, sumber daya manusia, aset pengalaman, kapital sosial, nilai lokasi, sumber daya alam, dan lembaga (Blakely dalam Supriyadi, 2007:109). Selain itu, menurut (Munir, 2007) Pengembangan ekonomi lokal (PEL) adalah suatu proses yang mencoba merumuskan kelembagaan-kelembagaan pembangunan di daerah, peningkatan kemampuan SDM untuk menciptakan produk-produk yang lebih baik serta pembinaan industri dan kegiatan usaha pada skala lokal. Jadi, pengembangan wilayah dilihat sebagai upaya pemerintah daerah bersama masyarakat dalam membangun kesempatan-kesempatan ekonomi yang cocok dengan SDM, dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam dan kelembagaan secara lokal. Menurut Blakely dalam Supriyadi (2007, 103-123) dalam keberhasilan pengembangan ekonomi lokal dapat dilihat dari beberapa indikator, yaitu:

- 1) perluasan kesempatan bagi masyarakat kecil dalam kesempatan kerja dan usaha;
- 2) perluasan bagi masyarakat untuk meningkatkan pendapatan;
- 3) keberdayaan lembaga usaha mikro dan kecil dalam proses produksi dan pemasaran; dan
- 4) keberdayaan kelembagaan jaringan kerja kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat lokal.

Pengembangan ekonomi lokal (PEL) merupakan salah satu usaha untuk mengoptimalkan sumber-sumber daya lokal yang ada dengan efektif dan efisien sehingga dapat bermanfaat bagi lingkungan disekitarnya. Pembangunan Ekonomi Lokal merupakan orang-orang lokal yang saling

bekerjasama guna untuk mencapai pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan agar memperoleh manfaat ekonomi dan perbaikan kualitas hidup bagi segenap komunitas (Blakely dalam Supriyadi, 2007 : 108).Pengelolaan sumberdaya lokal ini akan melibatkan beberapa aktor dalam mengelola dan mengembangkan sumber dayanya. Aktor yang turut berperan aktif diantaranya adalah pemerintah, dunia usaha, masyarakat lokal dan organisasi masyarakat atau yang lebih dikenal dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk dapat mengembangkan pembangunan ekonomi melalui sumber daya lokal. Teori yang digunakan dalam menggambarkan Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) adalah dengan menggunakan Heksagonal PEL yang kemudian gambarkan sebagai berikut :



Gambar 3 : Teori Heksagonal PEL

Berdasarkan Gambar.4, Heksagonal PEL merupakan alat analisis yang dapat digunakan untuk menganalisis dan menggambarkan kondisi

ekonomi lokal pada suatu wilayah. Heksagonal PEL menjelaskan bahwa dalam upaya pengembangan ekonomi wilayah berkelanjutan harus memperhatikan kelompok sasaran, faktor lokasi, kesinergian dan fokus kebijakan, pembangunan berkelanjutan, tata pemerintahan dan proses manajemennya.

Dalam kaitannya dengan teori pertumbuhan ekonomi, maka Krugman (1994) mengatakan bahwa investasi sumber daya manusia menjadi lebih penting peranannya dalam pembangunan. Sumber daya manusia yang berkualitas bagi negara sedang berkembang merupakan faktor penting dalam upaya untuk mengejar ketertinggalan pembangunan dengan negara lain. Era informasi dan teknologi yang berkembang dewasa ini semakin membuktikan bahwa penguasaan, teknologi yang baik akan berdampak pada kualitas maupun kuantitas pembangunan itu sendiri. Agar teknologi dapat dikuasai, maka dibutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas. Dalam konteks proses produksi, maka adanya penguasaan teknologi yang baik, maka akan mendorong terjadinya inovasi teknologi. Inovasi teknologi tersebut pada akhirnya dapat menyebabkan penemuan produk produk baru dan cara produksi yang lebih efisien (Barro dalam Romer, 1994, h.36).

D. Kerajinan Mendong

Mendong merupakan tanaman akuatik dengan nama latin *Fimbristylis glubolusa*. Sebagai salah satu tanaman akuatik, rumput mendong dapat membantu menciptakan keseimbangan ekosistem baik secara langsung maupun tak langsung antara lain sebagai sumber makanan

organik, media bertelur dan tempat berlindung anakan ikan ataupun binatang air lainnya. Peran tanaman mendong yang tak kalah penting adalah sebagai indikator kualitas air karena mendong sanggup menyerap kotoran yang ukurannya sangat lembut dan melayang dalam air. Kotoran berukuran mikro tersebut dipergunakan mendong sebagai pupuk pertumbuhannya sehingga kondisi air tampak lebih jernih dan bersih. Mendong juga dimanfaatkan dalam fitoremediasi. Tanaman mendong mampu mereduksi 3,42 mg/kg logam Plumbum (Pb) dan 7,60 mg/kg logam Khromium (Cr). Dari uraian di atas diketahui bahwa rumput mendong dapat berperan sebagai pengelola polutan cair yang murah dan alami. Dengan demikian penanaman tanaman mendong dalam skala luas bila dikelola dengan baik sangat potensial untuk merevitalisasi lahan kritis yang setiap tahun cenderung meningkat (Abdurachman, 2000).

Mendong merupakan bahan dasar yang digunakan untuk membuat kerajinan anyaman seperti tikar, tas, hiasan dinding, dan lain-lain. Tanaman mendong tumbuh ideal dilahan terbuka dengan jenis tanah agak berpasir, dengan ketersediaan air yang cukup. Bagian tanaman mendong yang digunakan sebagai bahan baku kerajinan adalah batang (tangkai buka). Batang mendong yang terlalu tua dan berwarna kuning atau cokelat tidak dapat digunakan sebagai bahan baku anyaman karena mudah patah. Kerajinan mendong merupakan jenis kerajinan anyaman yang menggunakan bahan baku tanaman mendong yang dikreasikan menjadi sebuah anyaman yang lebih bernilai tinggi. Produk kerajinan mendong yang dihasilkan bervariasi yang diklasifikasikan menjadi 2, yaitu:

- 1) Produk perlengkapan rumah tangga, seperti: tikar, sandal, box, kotak tisu, kotak kecantikan (*make up*), tas seminar, topi, keranjang pakaian, tempat sampah, dan lain-lain. Produk alat rumah tangga seperti sandal mempunyai banyak variasi, mulai dari bentuk maupun dari corak warnanya.
- 2) Produk asesoris seperti hiasan-hiasan dinding, taplak meja, buku catatan harian, dan pigura foto yang terbuat dari mendong.

