

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Administrasi Pembangunan**

Kristiadi (dalam Tjokroamidjojo 1994) pada buku Pengantar Administrasi Pembangunan menegaskan bahwa administrasi pembangunan sebenarnya merupakan salah satu paradigma administrasi negara yaitu paradigma yang berkembang setelah ilmu administrasi negara sebagai ilmu administrasi pada sekitar tahun 1970. Kristiadi memberi pengertian tentang Administrasi Pembangunan yaitu, "Administrasi Negara yang mampu mendorong ke arah proses perubahan dan pembaharuan serta penyesuaian". Oleh karena itu, administrasi pembangunan juga merupakan pendukung perencanaan dan implementasinya. Masalah yang serius dihadapi oleh negara-negara berkembang adalah lemahnya kemampuan birokrasi dalam menyelenggarakan pembangunan. administrasi pembangunan yang berkembang di negara-negara berkembang memiliki perbedaan ruang lingkup dan karakteristik dengan negara-negara yang telah maju. Atas dasar inilah Tjokroamidjojo Tjokroamidjojo (1995:9) mengemukakan bahwa administrasi pembangunan mempunyai tiga fungsi:

1. Pertama, penyusunan kebijaksanaan penyempurnaan administrasi negara yang meliputi: upaya penyempurnaan organisasi, pembinaan lembaga yang diperlukan, kepegawaian dan pengurusan sarana-sarana administrasi lainnya. Ini disebut the development of administration (pembangunan administrasi), yang kemudian lebih dikenal dengan istilah "*Administrative Reform*" (reformasi administrasi).

2. Kedua, perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-programa pembangunan di berbagai bidang serta pelaksanaannya secara efektif. Ini disebut *the administration of development* (Administrasi untuk pembangunan). Administrasi untuk pembangunan (*the development of administration*) dapat dibagi atas dua; yaitu; (a) Perumusan kebijaksanaan pembangunan, (b) pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan secara efektif.
3. Ketiga, pencapaian tujuan-tujuan pembangunan tidak mungkin terlaksana dari hasil kegiatan pemerintahan saja. Faktor yang lebih penting adalah membangun partisipasi masyarakat.

Administrasi pembangunan merupakan perkembangan dari ilmu administrasi negara yang cocok diterapkan di negara-negara yang sedang berkembang, namun Tjokroamidjojo (1994:23) membedakan bahwa *administrasi pembangunan* lebih banyak memberikan perhatian terhadap lingkungan yang berbeda-beda, terutama lingkungan masyarakat yang baru berkembang. Sedangkan administrasi pembangunan berperan aktif dan berkemungkinan terhadap tujuan-tujuan pembangunan, sedangkan dalam ilmu administrasi negara bersifat netral terhadap tujuan-tujuan pembangunan. Administrasi pembangunan berorientasi pada upaya yang mendorong perubahan-perubahan kearah ke keadaan yang lebih baik dan berorientasi mada depan, sedangkan ilmu administrasi negara lebih menekankan pada pelaksanaan kegiatan secara efektif/tertib, efisien pada masing-masing unit pemerintahan.

Administrasi pembangunan berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan yaitu kemampuan merumuskan kebijakan pembangunan sedangkan

ilmu administrasi negara lebih menekankan pada tugas-tugas rutin dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Administrasi pembangunan mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan di berbagai bidang, Ilmu administrasi negara lebih memperhatikan pada kerapihan/ketertiban aparatur administrasinya sendiri. Administrator pada administrasi pembangunan merupakan penggerak perubahan (*change agent*), dan berorientasi pada lingkungan, kegiatan dan pemecahan masalah sedangkan pada administrasi negara lebih bersifat legalitas.

Peneliti mengambil kesimpulan bahwa Administrasi Pembangunan mempunyai nilai Urgensi tinggi dalam perwujudannya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam pengembangan komoditas lokal daerah. Administrasi Pembangunan merupakan salah satu faktor penunjang dalam proses pembangunan sampai pada tahap pelaksanaan pembangunan. Administrasi Pembangunan menjadi suatu konsep yang sangat penting untuk dilakukan dalam mewujudkan pembangunan. Oleh sebab itu, peneliti mencoba untuk menganalisis perwujudan administrasi pembangunan dalam pengembangan komoditas subsektor unggulan perikanan yaitu ikan koi sebagai produk komoditas unggulan daerah Kabupaten Blitar. Urgensi administrasi pembangunan adalah mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan dalam pengembangan komoditas ikan koi untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat.

## **B. Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah merupakan bentuk penyelenggaraan urusan pemerintah yang berada pada Daerah dengan melaksanakan prinsip otonomi. Prinsip Otonomi ini merupakan kewenangan dan keleluasaan daerah untuk mengelola Pemerintah Daerah itu sendiri. Pengertian Pemerintahan daerah menurut Pasal 1 angka 2 Undang– Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pemerintah daerah identik dengan istilah otonomi. Pengertian otonomi pada bidang politik diartikan sebagai hak untuk mengatur sendiri kepentingannya. Definisi tersebut memberikan pengertian bahwa otonomi sendiri berkaitan sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah internal tanpa diintervensi oleh pihak lain dengan kata lain apabila dikaitkan dengan kata daerah maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintah daerah memiliki keleluasaan untuk mengatur pemerintahannya sendiri dengan caranya sendiri. Melaksanakan urusan pemerintah daerah dengan asas otonomi bukan berarti kebebasan seluas – luasnya untuk mengatur daerahnya sendiri, kebebasan itu diartikan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab mengingat pemerintah pusat berperan sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut agar norma-norma

yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah pusat.

## **2. Urusan Pemerintah Daerah**

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi gubernur, bupati, walikota dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut undang - undang. Pemerintah daerah lebih difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi. Konstelasi ini, tidak mengherankan bila keberadaan desentralisasi lebih dipahami pemerintah daerah sebagai kewajiban daripada sebagai hak. Sementara itu, di dalam UU 23 tahun 2014 pasal 9, menjelaskan tentang urusan – urusan Pemerintah, yaitu sebagai berikut :

1. Urusan pemerintahan absolut, adalah Urusan Pemerintahan yang Sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
2. Urusan pemerintahan konkuren, adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah .

3. Urusan pemerintahan umum adalah urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Mengacu pada penjelasan urusan pemerintah diatas, pada poin 2 menjelaskan bahwa urusan Pemerintah Konkuren merupakan urusan yang di serahkan ke Pemerintah Daerah dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Lebih rinci dijelaskan pada pasal 12 pada angka (3) bahwa, urusan – konkuren yang menjadi urusan pilihan, Disamping urusan wajib, pemerintah daerah juga mempunyai urusan yang bersifat pilihan (dijelaskan dalam pasal 11) . Urusan pemerintahan Daerah yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud, adalah :

“(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.”

Urgensi urusan pemerintah Daerah dalam penelitian ini sudah jelas tercantum dalam UU 23 tahun 2014, yang menjelaskan bahwa Pemerintah daerah mempunyai urgensi kepentingan urusan konkuren dalam mengembangkan kelautan dan perikanan sebagai urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah dan menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Atas dasar inilah, maka

pemerintah daerah mempunyai pilihan untuk mengembangkan potensi perikanan dan kalautannya sendiri dan bersifat otonom. Pemerintah Daerah harus mampu mengembangkan potensi lokal daerah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat daerah itu sendiri dengan keunggulan dan kekhasan potensi daerah masing-masing. Pemerintah Daerah diharapkan mampu menggali potensi daerah masing-masing sesuai dengan karakter wilayah dan keunikan wilayah masing-masing, karena faktor geografis di Indonesia menjadikan setiap daerah yang ada di Indonesia mempunyai potensi dan karakter wilayah yang berbeda-beda. Secara garis besar semua urusan konkuren pemerintah daerah adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama dalam hal sosial dan pembangunan ekonomi. Dalam pembangunan ekonomi di perlukan perencanaan yang matang sehingga dalam implementasi nya, tujuan pembangunan ekonomi dapat tercapai. Secara lebih rinci, urusan pemerintah dalam mengembangkan ekonomi daerah dalam konteks perencanaan Pembangunan ekonomi daerah di jelaskan seperti dibawah ini:

#### **a. Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah**

Perencanaan pembangunan ekonomi daerah bukanlah perencanaan dari suatu daerah, tetapi perencanaan untuk suatu daerah. (Mudrajad 2004) Perencanaan pembangunan ekonomi daerah biasa dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan nilai sumber-sumber daya swasta secara bertanggung jawab. Melalui perencanaan pembangunan ekonomi daerah, suatu daerah dilihat secara keseluruhan sebagai suatu unit ekonomi (*Economic entity*) yang di dalamnya terdapat berbagai unsur yang berinteraksi satu

sama lain. Setidaknya, dalam buku Otonomi dan Pembangunan Daerah (Mudrajad 2004:98) ada tiga unsur dasar dari perencanaan pembangunan ekonomi daerah jika dikaitkan dengan hubungan pusat dengan daerah :

1. Perencanaan pembangunan ekonomi daerah yang realistic memerlukan pemahaman tentang hubungan antara daerah dengan lingkungan nasional di tempat daerah tersebut merupakan bagian darinya, keterkaitan secara mendasar antara keduanya, dan konsekuensi akhir dari interaksi tersebut.
2. Sesuatu yang tampaknya baik secara nasional belum tentu baik untuk daerah, dan sebaliknya yang baik bagi daerah belum tentu baik bagi nasional.
3. Perangkat kelembagaan yang tersedia untuk pembangunan daerah misalnya, administrasi, proses pengambilan keputusan, dan otoritas biasanya sangat berbeda pada tingkat daerah yang tersedia pada tingkat pusat. Saelain itu, derajat pengendalian kebijakan sangat berbeda pada dua tingkat tersebut. Oleh karena itu, perencanaan daerah yang efektif harus bisa membedakan apa yang seyogyanya dilakukan dan apa yang dapat dilakukan, dengan menggunakan berbagai sumber daya pembangunan sebaik mungkin sehingga benar-benar dicapai, dan mengambil manfaat dari informasi yang lengkap dan tersedia pada tingkat daerah karena kedekatan para perencananya dengan perencanaan.

### **C. Perencanaan Strategis**

Perencanaan strategis merupakan proses analisis, perumusan, dan evaluasi strategi-strategi yang diterapkan oleh seorang manajer guna mengatasi ancaman eksternal dan merebut peluang yang ada. Tujuan utama perencanaan strategis adalah agar organisasi mampu melihat secara objektif kondisi - kondisi internal



dan eksternal sehingga organisasi dapat mengantisipasi perubahan lingkungan eksternal. Pengertian lain perencanaan strategis yaitu :

“ Perencanaan strategis sebagai upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasinya (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu dan mengapa melakukan apa yang dikerjakannya itu”. (Bryson, dalam Fakhri M, 2007)

Arti penting perencanaan strategis berasal dari kemampuannya membantu organisasi maupun organisasi publik dan nirlaba secara efektif merespon lingkungan yang telah berubah secara dramatis. Lingkungan organisasi publik telah berubah secara dramatis . pada tahun 1950an dan awal 1960an, sudah ada pemikiran bahwa perkembangan yang berkelanjutan merupakan norma. Secara garis besar, Perencanaan strategis adalah salah satu cara untuk membantu organisasi publik mengatasi lingkungan mereka yang telah berubah. Perencanaan strategis dapat membantu merumuskan dan memecahkan masalah terpenting yang mereka hadapi. Perencanaan strategis juga dapat membangun dan mengambil keuntungan dari peluang yang sangat penting, sembari organisasi publik mengatasi atau meminimalkan kelemahan dan ancaman. Perencanaan strategis dapat membantu organisasi publik menjadi lebih efektif. (Bryson, dalam Fakhri M, 2007:4) Perencanaan strategis dalam sektor publik sendiri memiliki sejarah panjang. Perencanaan strategis dalam sektor publik merupakan perkembangan dari sektor swasta, dan kemudian diadopsi dalam sektor publik dan dinilai daya terapinya dalam organisasi publik/pemerintahan. Penerapan perencanaan strategis dalam sektor publik itu sendiri meliputi proses penyusunan kebijakan ke arah yang luas, penilaian internal dan eksternal, hubungan terhadap stakeholder, identifikasi isu

penting, pengembangan strategi untuk menghadapi masing-masing isu, pembuatan keputusan, kebijakan, dan pemantauan hasil secara terus menerus. Perencanaan strategis bukanlah tujuan dalam sebuah perencanaan, tetapi merupakan kumpulan konsep untuk membantu pemimpin membuat keputusan dan melakukan tindakan penting.

Perencanaan strategis harus dibedakan dengan dua jenis perencanaan lainnya yaitu, perencanaan jangka panjang organisasi dan perencanaan komprehensif. Perencanaan strategis dan Perencanaan jangka panjang bagi organisasi seringkali disamakan artinya. Sementara mungkin terdapat perbedaan kecil dalam hasilnya. Perencanaan strategis lebih memfokuskan pada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, sedangkan perencanaan jangka panjang lebih mengkhususkan pada sasaran dan tujuan serta menerjemahkannya dalam anggaran dan program kerja. Oleh sebab itu, Perencanaan Strategis lebih cocok untuk mempolitisi keadaan, karena pengidentifikasian dan pemecahan isu tidak menganggap mencangkup semua konsensus tentang maksud dan tindakan organisasi, sembari menciptakan tujuan dan sasaran maupun anggaran dan program kerja. Perencanaan strategis juga lebih menekankan penilaian terhadap lingkungan diluar organisasi daripada yang dilakukan di dalam organisasi daripada yang dilakukan perencanaan jangka panjang. Para perencana jangka panjang cenderung menganggap bahwa kecenderungan masa kini akan berlanjut hingga masa depan, sedangkan perencanaan strategis memperkirakan kecenderungan baru , diskontinuitas, dan pelbagai kejutan. Oleh karena itu, dalam arahnya rencana strategis lebih mungkin ketimbang rencana jangka panjang guna mewujudkan

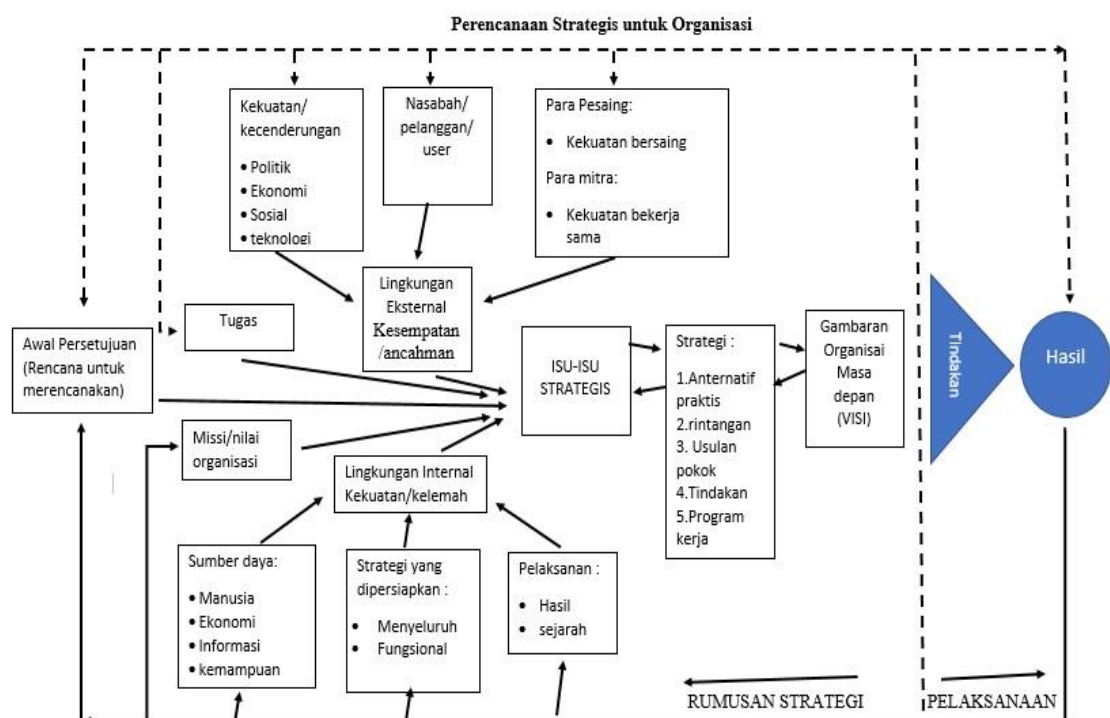
perubahan yang bersifat kualitatif dan memasukkan kemungkinan rentang rencana yang lebih luas. Para pemimpin atau manajer dalam lembaga publik menghadapi berbagai kesulitan dalam tahun-tahun mendatang. Kekacauan dan gejolak mengitari mereka. Misalnya, beberapa kecenderungan dan peristiwa perubahan demografis, perubahan nilai, privatisasi pelayanan publik, batas pungutan pajak, pendaftaran pajak, pengurangan tugas federal dan devolusi tanggung jawab federal, perubahan dalam prioritas pendanaan,

Gejolak ini diperburuk dengan oleh saling keterkaitan dunia yang semakin meningkat, sehingga terjadi perubahan yang sangat cepat. Keterkaitan akan mengaburkan perbedaan-perbedaan negara dalam meningkatkan perekonomian. Oleh sebab itulah, perencanaan strategis hadir sebagai solusi dalam menghadapi dan mengantisipasi perubahan pada masa yang akan datang. Dalam organisasi publik, untuk membuat dan melakukan tindakan ini dibutuhkan proses untuk mencapainya, adapun 8 langkah perencanaan strategis secara terperinci menurut John. M. Bryson dalam Fakhri M, dalam bukunya Perencanaan Strategis bagi Organisasi Sosial (2007:55) adalah sebagai berikut:

1. Kesepakatan suatu proses perencanaan strategis
2. Identifikasi mandat organisasi
3. Identifikasi misi dan nilai - nilai organisasi
4. Lingkungan eksternal: peluang dan ancaman
5. Lingkungan internal: Kekuatan dan Kelemahan
6. Identifikasi Isu Strategis yang Dihadapi Organisasi
7. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu

## 8. Visi Organisasi yang Efektif bagi Masa Depan

Delapan langkah ini harus mengarah kepada tindakan, hasil, dan evaluasi. Tindakan, hasil, dan penilaian evaluatif juga harus muncul di setiap langkah dalam proses. Dengan kata lain, implementasi dan evaluasi tidak harus menunggu hingga akhir, tetapi harus menjadi bagian yang menyatu secara terus menerus. (Bryson dalam Fakhri M, 2007:59).



**Gambar 2. Skema Perencanaan Strategis bagi Organisasi**

*Sumber: Bryson and Roering (1987) dalam Fakhri M (2007:10)*

Gambar di atas menjelaskan tentang skema perencanaan strategis menurut Bryson dalam Fakhri M. Dimana dalam skema di atas menjelaskan bahwa perencanaan strategis yang diawali dengan memrakarsai sebuah perencanaan strategis, kemudian mengidentifikasi lingkungan internal dan eksternal untuk merumuskan strategi masa depan yang lebih efektif dan menciptakan visi.

Langkah-langkah perencanaan strategis seperti diatas, dijelaskan secara lebih rinci dibawah ini:

Langkah 1:

Kesepakatan suatu proses Perencanaan Strategis. Tujuan dari langkah pertama ini adalah menegosiasikan kesepakatan dengan stakeholder tentang seluruh upaya perencanaan strategis dan langkah-langkah perencanaannya. Kesepakatan dengan para stakeholder ini harus mencakup maksud upaya perencanaan ; langkah-langkah yang dilalui dalam proses ; bentuk dan pembuatan laporan: peran, fungsi, dan keanggotaan suatu kelompok atau komite yang berwenang mengawasi upaya tersebut, hal ini diperlukan bagi keberhasilan upaya perencanaan strategis. Dukungan dan komitmen dari orang-orang penting pembuat keputusan adalah awal yang vital. Tetapi arti penting keterlibatan awal mereka berada di luar perlunya dukungan dan komitmen mereka. Mereka menyampaikan informasi yang sangat penting bagi upaya perencanaan: siapa yang harus dilibatkan, kapan keputusan kunci akan dilakukan, dan argumen apakah yang mungkin bisa bersifat persuasif untuk pelbagai hal dalam proses. Mereka dapat menyediakan sumberdaya kritis: legitimasi, penugasan staff, anggaran, dan ruang pertemuan. Setiap upaya perencanaan strategis sebenarnya merupakan sebuah cerita. Suatu cerita harus mempunyai seluruh unsur sebagai berikut: setting yang tepat, tema dan subtema, pelaku, adegan permulaan, pertengahan, konklusi serta interpretasi. Hanya orang-orang penting pembuat keputusan yang akan mempunyai cukup informasi dan sumberdaya untuk memberikan pengembangan dan arahan yang efektif atas cerita

seperti pada yang dijelaskan diatas. Secara ideal, langkah ini menghasilkan kesepakatan mengenai empat isu:

1. Manfaat upaya perencanaan strategis
2. Organisasi unit, kelompok, atau orang yang dilibatkan atau diberitahu
3. Langkah – langkah khusus yang diikuti .
4. Bentuk dan waktu pembuatan laporan

Pada tahap ini perlu dilakukan pembentukan komite atau tim perencana strategis. Akhirnya, sumberdaya yang diperlukan untuk memulai segala usaha harus disiapkan. Sebagai ketentuan umum, upaya perencanaan strategis harus terfokuskan kepada bagian dari organisasi (atau fungsi, atau komunitas) yang dikontrol atau diawasi oleh orang-orang penting pembuat keputusan yang tertarik kepada perencanaan strategis. Dengan kata lain, hanya di lingkungan yang kondusif maka akan sangat mungkin mengembangkan rencana strategis bagi organisasi dimana orang-orang penting pembuat keputusan yang terlibat tidak mempunyai kontrol, atau karena mereka tidak mempunyai tanggung jawab.

Kesepakatan awal yang baik akan mencangkup uraian garis besar mengenai urutan langkah-langkah yang umum dalam upaya perencanaan strategis. Uraian garis besar itu harus memastikan bahwa proses itu dipertalikan dengan masalah-masalah keputusan organisasional penting, seperti keputusan anggaran, pemilihan, dan ritme lingkaran legislatif. Waktu dalam organisasi bukanlah merupakan garis lurus, ia merupakan persimpangan waktu. Persimpangan terpenting adalah masalah keputusan.

Kesepakatan yang baik juga memberikan mekanisme, seperti kesatuan tugas perencanaan strategis atau komite koordinasi, untuk menyangga, konsultasi, negosiasi, atau pemecahan masalah diantara unit, kelompok, atau orang perorang yang terlibat dalam atau dipengaruhi oleh upaya tersebut. Tanpa mekanisme ini, konflik mungkin sekali menghambat atau merusak upaya dalam perencanaan strategis.

#### Langkah 2:

Memperjelas mandat organisasi. Mandat formal dan informal yang ditempatkan dalam organisasi adalah keharusan yang harus dilakukan oleh sebuah organisasi publik. Sesungguhnya organisasi harus mengetahui dengan tepat apa yang harus dikerjakan dan tidak dikerjakan sebagai tugas mereka. Sebelum organisasi bisa mendefinisikan misi dan nilainya, harus diketahui dengan jelas apa yang perlu dilakukan dan tidak dilakukan oleh pihak eksternal. Persyaratan ini mungkin dikodifikasikan dalam hukum, undang-undang, pasal-pasal tentang perusahaan, atau piagam, sehingga bisa jadi lebih mudah untuk menemukan dan memperjelasnya ketimbang misi organisasi. Organisasi juga memiliki mandat informal, biasanya terangkum dalam norma, yang tidak kurang mengikatnya. Tujuan pada langkah 2 ini adalah mengenali dan memperjelas sifat dan makna mandat yang dipaksakan secara eksternal, baik formal maupun informal, yang mempengaruhi organisasi. Tiga hasil yang harus diraih dari langkah ini adalah:

1. Kompilasi mandat formal dan informal yang dihadapi oleh organisasi.
2. Interpretasi terhadap apa yang diperlukan sebagai akibat dari mandat

3. Klarifikasi tentang apa yang tidak diabaikan oleh mandat tersebut, yakni batas-batas kasar dari bidang mandat yang teluas.

Dengan demikian, kesepakatan tentang tujuan akan memungkinkan bagi organisasi untuk mendekati pemecahan konflik dengan urutan yang efektif; menyepakati tujuan, mengenali masalah, lalu menggali dan menyepakati solusi. Kemungkinan mendapatkan solusi yang berhasil cukup tinggi karena urutan mempersempit fokus untuk memenuhi misi, tetapi memperluas pencairan akan solusi yang bisa diterima untuk memasukkan semua yang akan memajukan misi.,

Kesepakatan tentang tujuan memberikan alat kontrol sosial yang sangat kuat. Hingga tingkat dimana tujuan secara sosialdibenarkan, kesepakatan akan memberi kualitas moral kepada diskusi dan tindakan organisasi yang bisa membatasi diskusi dan tindakan untuk organisasi itu sendiri dan perilaku yang secara organisasional bersifat destruktif oleh anggota organisasi. Dengan kata lain, kesepakatan tentang tujuan dapat menghasilkan mobilisasi energi organisasi yang didasarkan pada pengerjaan misi yang dapat dibenarkan secara moral diluar kepentingan organisasi itu sendiri

Langkah 3 :

Memperjelas misi dan nilai - nilai organisasi. Misi organisasi berkaitan erat dengan mandatnya, menetapkan misi lebih dari sekedar mempertegas keberadaan organisasi. Memperjelas maksud dapat mengurangi banyak sekali konflik yang tidak perlu dalam suatu organisasi dan dapat membantu menyalurkan diskusi dan aktivitas secara produktif.



#### Langkah 4:

Menilai lingkungan eksternal (peluang dan ancaman). Tim perencana harus mengeksplorasi lingkungan di luar organisasi untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang dihadapi organisasi. Peluang dan ancaman dapat diketahui dengan memantau berbagai kekuatan dan kecenderungan politik, ekonomi, sosial, dan teknologi. Tujuan dalam langkah ini adalah menggali lingkungan diluar organisasi untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang dihadapinya. Mengidentifikasi kategori- kategori penting yang harus dipantau: kekuatan, dan kecenderungan; pelanggan/masyarakat serta pesaing dan kolaborator yang aktual dan potensial. Hal ini adalah dasar bagi sistem penyelidikan lingkungan yang efektif. Kekuatan dan kecenderungan biasanya dipecah menjadi 4 kategori: yaitu politik, ekonomi, sosial, dan teknologi. Perencanaan harus mempunyai kepastian bahwa mereka menghadapi peluang maupun ancaman. Isu dan kecenderungan terbaru harus diidentifikasi secara dini oleh organisasi.

#### Langkah 5:

Menilai lingkungan internal (kekuatan dan kelemahan). Untuk mengenali kekuatan dan kelemahan internal, organisasi dapat memantau sumber daya (*inputs*), strategi sekarang (*process*), dan kinerja (*outputs*). Tujuan dalam langkah ini adalah untuk menilai lingkungan internal organisasi guna mengidentifikasi kekuatan dan kelemahannya, aspek-aspek yang membantu ataupun yang merintangi pencapaian misi organisasi dan pemenuhan mandatnya. Tiga kategori utama yang seharusnya dinilai merupakan unsur-unsur pokok model sistem sederhana: sumber daya (*inputs*), strategi sekarang (*process*), dan kinerja (*outputs*). Ini juga merupakan

kategori pokok yang seharusnya menjadi dasar pembangunan sistem informasi manajemen (MIS) yang efektif. Memang organisasi dengan sistem informasi manajemen yang efektif seharusnya berada dalam proses yang lebih baik untuk menilai kekuatan dan kelemahannya dibanding organisasi tanpa sistem semacam itu. Sebagian besar organisasi memiliki volume informasi yang terbesar tentang input mereka. Seperti gaji, suplai, infrastruktur, personalia, yang disamakan dengan personalia penuh waktu, dan sebagainya. Mereka tidak memiliki cukup gagasan yang jelas tentang strategi mereka sekarang., baik menyeluruh maupun fungsinya.

Langkah 6:

Identifikasi Isu Strategis yang Dihadapi Organisasi. Lima unsur pertama dari proses secara bersama - sama melahirkan unsur keenam, identifikasi isu strategis persoalan kebijakan penting yang mempengaruhi mandat, misi, dan nilai - nilai, tingkat dan campuran produk atau pelayanan, klien, pengguna atau pembayar, biaya keuangan, atau manajemen organisasi. Pernyataan isu strategis harus mengandung tiga unsur yaitu pertama : isu harus dijadikan dengan ringkas, kedua : faktor yang menyebabkan sesuatu isu menjadi persoalan kebijakan yang penting harus didaftar khususnya faktor mandat, misi, nilai - nilai atau kekuatan dan kelemahan internal serta peluang dan ancaman eksternal apakah yang menjadikan hal ini suatu isu strategis. Ketiga : tim perencana harus menegaskan konsekuensi kegagalan menghadapi isu. Tinjauan terhadap konsekuensi akan menguak pertimbangan mengenai bagaimana isu - isu yang beragam itu bersifat strategis atau penting.

#### Langkah 7:

Merumuskan strategi untuk mengelola isu - isu. Strategi didefinisikan sebagai pola tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan, atau alokasi sumber daya yang menegaskan bagaimana organisasi, apa yang dikerjakan organisasi, mengapa organisasi harus mengerjakan hal itu. Strategi dapat berbeda - beda Karena tingkat, fungsi, dan kerangka waktu. Mengidentifikasi isu-isu strategis yang didapat organisasi. Isu strategis merupakan pertanyaan mendasar kebijakan atau tantangan yang mempengaruhi kebijakan. Pernyataan isu strategis mengandung tiga elemen :

1. Isu strategis harus dinyatakan dengan jelas,
2. Berbagai faktor yang membuat isu menjadi tantangan fundamental harus didaftar.
3. Membuat pernyataan mengenai isu strategis.

Langkah 8: Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan. Langkah terakhir dalam proses perencanaan, organisasi mengembangkan deskripsi mengenai bagaimana seharusnya organisasi itu sehingga berhasil mengimplementasikan strateginya dan mencapai seluruh potensinya.

Perencanaan Strategis menurut Bryson dalam Fakih. M (2007) diatas tersebut secara singkat dapat dijelaskan bahwa terdapat 8 Langkah. 8 Langkah ini merupakan langkah-langkah beruntun yang semestinya harus dilakukan oleh sebuah organisasi untuk mencapai tujuan organisasi dan memecahkan segala permasalahan organisasi. Guna memecahkan segala permasalahan internal maupun permasalahan eksternal, Dinas Peternakan dan Perikanan di Kabupaten Blitar perlu

melakukan perencanaan strategis. Dalam memecahkan masalahnya, organisasi publik harus berpikir strategis, karena dengan berpikir strategis dapat membantu berpikir dan bertindak strategis (Bryson dalam Fakih M, 2007:5). Selain itu, dalam mengembangkan komoditas perikanan, khususnya ikan koi, Dinas Peternakan dan Perikanan sangat perlu untuk melakukan Perencanaan Strategis, karena hal ini Berguna bagi perencanaan untuk perubahan dalam lingkungan dinamik yang kompleks dalam pengembangan komoditas perikanan khususnya ikan koi sebagai produk unggulan. Dalam mengembangkan komoditas ikan koi, sebagai sub sektor produk unggulan, pemerintah daerah dalam hal ini adalah Dinas Peternakan dan Perikanan harus mampu bersifat proaktif, seperti dalam konsep Perencanaan Strategis, yaitu; Perencanaan strategis bersifat proaktif, sehingga organisasi publik disarankan untuk proaktif mencari dan melakukan perubahan, dan bukannya bersikap reaktif terhadap situasi dalam konteks pengembangan komoditas lokal.

#### **D. Analisis SWOT**

Analisis SWOT merupakan suatu alat untuk menganalisis dengan mengidentifikasi faktor-faktor internal yaitu *Strengths* (kekuatan), *Weaknesses* (kelemahan), dan juga mengidentifikasi faktor-faktor eksternal yang berupa *Opportunities* (peluang), *Threats* (ancaman). Analisis SWOT dipakai sebagai bentuk usaha penyusunan suatu rencana yang matang untuk mencapai tujuan baik jangka pendek maupun jangka panjang. Analisis SWOT merupakan identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi perusahaan (Rangkuti 2004:18). Analisa ini didadarkan pada hubungan interaksi antara unsur-unsur

internal, yaitu kekuatan dan kelemahan, terhadap unsur-unsur eksternal yaitu peluang dan ancaman.

Tahap awal proses penetapan strategi adalah dengan mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dimiliki organisasi. Hasil pengidentifikasian tersebut dapat menghasilkan isu-isu strategis yang ada di dalam sebuah organisasi. Analisis SWOT memungkinkan organisasi memformulasikan dan mengimplementasikan strategi utama sebagai tahap lanjut pelaksanaan dari tujuan organisasi. Semua informasi yang telah diidentifikasi kemudian dianalisis menggunakan SWOT, hasil analisa dapat berdampak pada perubahan misi, tujuan, kebijakan, atau strategi yang sedang berjalan.

Maka dapat disimpulkan bahwa analisis SWOT merupakan suatu metode yang efektif digunakan untuk sebuah organisasi dalam mengidentifikasi lingkungan internal dan eksternal untuk menciptakan visi. Berikut ini merupakan penjelasan dari SWOT:

- 1) Kekuatan, sumber daya, keterampilan, atau keunggulan-keunggulan lain yang berhubungan dengan para pesaing perusahaan dan kebutuhan pasar yang dilayani
- 2) Kelemahan, keterbatasan atau kekurangan sumber daya, keterampilan, dan kapabilitas yang secara efektif menghambat kinerja perusahaan yang berupa fasilitas, sumber daya, keuangan, kemampuan manajemen dan keterampilan pemasaran merupakan kelemahan perusahaan
- 3) Peluang, situasi penting yang menguntungkan dalam lingkungan perusahaan, seperti perubahan teknologi

- 4) Ancaman, situasi penting yang tidak menguntungkan dalam lingkungan perusahaan. Ancaman merupakan pengganggu utama bagi posisi sekarang atau posisi yang diinginkan perusahaan.

Menurut Rangkuti (2014:24) matriks analisis SWOT dapat menggambarkan secara jelas bagaimana lingkungan eksternal yang terdiri dari peluang dan ancaman yang dihadapi organisasi, sehingga dapat disesuaikan dengan kekuatan dan kelemahan yang dimilikinya. Berikut adalah tabel analisis SWOT

**Tabel 4. Matriks Analisis SWOT**

<i>Internal</i> <i>Eksternal</i>	<b>Strengths (S)</b> Tentukan faktor-faktor kekuatan internal	<b>Weaknesses (W)</b> Tentukan faktor-faktor kelemahan internal
<b>Opportunities (O)</b> Tentukan faktor yang menjadi peluang eksternal	<b>Strategi SO</b> Ciptakan strategi yang menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang	<b>Strategi WO</b> Ciptakan strategi yang meminimalkan kelemahan-kelemahan untuk memanfaatkan peluang
<b>Threats (T)</b> Tentukan faktor yang menjadi ancaman eksternal	<b>Strategi ST</b> Ciptakan strategi yang menggunakan kekuatan untuk mengatasi ancaman	<b>Strategi WT</b> Ciptakan strategi yang meminimalkan kelemahan-kelemahan dan menghindari ancaman

Sumber: Rangkuti 2005:31

Penjelasan dari masing-masing strategi diatas adalah sebagai berikut:

- a) Strategi SO, strategi ini dibuat berdasarkan jalan pikiran perusahaan, yaitu dengan memanfaatkan seluruh kekuatan untuk merebut dan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya.

- b) Strategi ST, strategi yang digunakan dengan memanfaatkan kekuatan yang dimiliki untuk mengatasi ancaman
- c) Strategi WO, strategi yang diterapkan berdasarkan pemanfaatan peluang yang ada dengan cara meminimalkan kelemahan yang ada
- d) Strategi WT, strategi ini berdasarkan pada kegiatan yang bersifat defensif dan berusaha meminimalkan kelemahan yang ada serta menghindari ancaman.

#### **E. Pengembangan Komoditas Unggulan**

Penentuan komoditas unggulan adalah ketika ketersediaan sumber daya yang bernilai ekonomi tinggi tadi dapat berkesinambungan dengan dampak peningkatan ekonomi masyarakat. Sehingga keberadaan komoditas tadi dapat dijadikan investasi jangka panjang oleh masyarakat. Dalam mengembangkan komoditas unggulan daerah sangat diperlukan perhatian serius dari semua pihak termasuk pemerintah, pengusaha, dan masyarakat untuk dapat mensinkronkan pengelompokan komoditas unggulan, akhirnya dapat dikelola dengan baik sebagai penggerak ekonomi masyarakat.

##### **1. Pengembangan Komoditas Perikanan**

Komoditas perikanan itu di bagi menjadi 2 bagian yaitu, komoditas perikanan tangkap, dan komoditas perikanan budidaya. Perikanan tangkap, adalah usaha penangkapan ikan dan organisme air lainnya di alam liar (laut, sungai, danau, dan badan air lainnya). Kehidupan organisme air di alam liar dan faktor-faktornya (biotik dan abiotik) tidak dikendalikan secara sengaja oleh manusia. Perikanan tangkap sebagian besar dilakukan di laut, terutama di sekitar pantai dan landasan

kontinen, sedangkan perikanan budidaya adalah salah satu bentuk budi daya perairan yang khusus membudidayakan ikan kolam, tangki atau ruang tertutup, biasanya untuk menghasilkan bahan pangan, ikan hias, dan rekreasi (pemancingan). Sementara itu, Ikan koi yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah merupakan subbagian dari kelompok Ikan hias air tawar mempunyai peranan dalam aspek pemberdayaan ekonomi masyarakat. Dalam perkembangannya dapat dijadikan sebagai media pertumbuhan ekonomi sehingga sangat perlu untuk dieksplorasi potensinya. Strategi pengembangan komoditas unggulan perikanan budidaya memerlukan penanganan serius dan spesifik. Hal ini di ungkapkan oleh Chairul amin (2015) karena perikanan budidaya sangat tergantung pada kondisi alam dan musim. Untuk dapat mengembangkan komoditas unggulan perikanan budidaya diperlukan beberapa cara antara lain:

1. Pengaturan usaha penangkapan ikan yang baik dan sesuai dengan ketersediaan sumber daya.
2. Memacu pembangunan infrastruktur dalam peningkatan produksi perikanan
3. Memfasilitasi regulasi dan pengaturan .

Namun demikian beberapa tantangan yang ada dalam upaya pengembangan komoditas unggulan antara lain:

1. Pengaturan yang dilakukan terbentur pada peralatan penangkapan budidaya yang masih tradisional
2. Terbatasnya infrastruktur yang ada dalam pengembangan komoditas perikanan budidaya



3. Belum optimalnya pengawasan dan regulasi dalam usaha penangkapan dan usaha budidaya perikanan.

Program pengembangan sumberdaya ekonomi lokal berbasis perikanan dikelompokkan dalam 5 (lima) program pendekatan, yaitu:

1. Program peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu produksi,
2. Program pengembangan perikanan tangkap maupun budidaya,
3. Program peningkatan kesejahteraan nelayan dan produsen budidaya
4. Program penguatan dukungan penelitian dan pengembangan,
5. Program penguatan kelembagaan pendukung, organisasi, dan manajemen pengembangan (Direktorat Jenderal Perikanan Budiaya, Rencana Strategis Tahun 2015-2019).

**a. Pengembangan komoditas ikan koi**

Koi merupakan sub bagian dari komoditas perikanan budidaya khususnya ikan hias yang dianggap sebagai komoditas unggulan daerah Kabupaten Blitar. menurut Chairul amin (2015:76) Penanganan pengembangan ikan koi memerlukan perlakuan khusus, dan tentunya harus di dukung dengan regulasi-regulasi yang di keluarkan oleh pemerintah. Selain itu, hal teknis yang perlu diperhatikan adalah cara budidaya ikan koi itu sendiri. Cara budidaya ikan koi yang dilakukan oleh para pembudidaya ikan koi adalah faktor utama penentu kualitas ikan koi, dalam melakukan proses budidaya, pembudidaya harus selalu menjaga kemurnian akan ikan koi-nya. Untuk menjaga keunggulan kualitasnya para pembudidaya ikan koi harus selektif dan cermat. Seperti misalnya ikan koi tidak disilangkan dengan ikan yang bukan jenis koi. Selain itu, pada saat proses penyortiran dilakukan 5-6 kali penyortiran pada saat ikan koi berumur 1-2 bulan, untuk menciptakan ikan koi yang berkualitas.