

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

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

##### **1. Definisi Pembangunan**

Pembangunan merupakan salah satu kata yang tidak bisa dipisahkan dari suatu Negara, khususnya bagi Negara berkembang. Kata pembangunan selalu dihubungkan dengan membangun dan perbaikan ke arah yang lebih baik. Lembaga Internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Suryono (2010:2) merumuskan pembangunan sebagai *economic grow plus social change* (pertumbuhan ekonomi dan perubahan sosial). Definisi tersebut dapat diartikan bahwa, yang menjadi faktor utama dalam pembangunan adalah adanya pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan sosial. Pertumbuhan ekonomi diwujudkan dengan adanya kenaikan pendapatan nasional. Sementara perubahan sosial diwujudkan dengan perubahan pada nilai, sikap dan perilaku dalam lembaga yang ada di masyarakat. Pengertian pembangunan dewasa ini lebih mengarah kepada perubahan kepribadian dan identitas bangsa. Hal ini dikarenakan fokus dalam suatu pembangunan Negara tidak hanya oleh pemerintah saja namun juga masyarakat.

Masyarakat menjadi pondasi utama dalam pembangunan suatu bangsa, dimana sebagai warga Negara harus tetap menjaga kepribadian dan identitas bangsa. Hal ini sesuai dengan pengertian yang dikemukakan oleh Siagian dalam

Suryono (2010:2) bahwa, pembangunan sebagai suatu arah atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan suatu bangsa, bernegara dan pemerintah secara sadar menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Definisi tersebut dapat diartikan bahwa tujuan utama dari pembangunan adalah *nation building*. Pembinaan bangsa (*nation building*), bukan hanya menyangkut aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya, melainkan juga kepribadian bangsa untuk menghadapi setiap tantangan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan rangkaian usaha yang dilakukan suatu Negara menuju perubahan kearah yang lebih baik, dengan menyangkut berbagai aspek. Pembangunan dilakukan dengan terus-menerus, melibatkan pemerintah dan juga masyarakat. Hal ini dilakukan agar terciptanya sinergitas antara pemerintah dan masyarakat untuk bersama-sama menghadapi tantangan di masa depan.

## **2. Konsep Administrasi Pembangunan**

Administrasi pembangunan berkembang dari ilmu Administrasi Negara. Melalui pendekatan Administrasi Negara atau yang sekarang disebut Administrasi publik pendekatan ini dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan di Negara berkembang yang mana telah diterapkan di Negara-negara maju. Hal inilah yang membuat munculnya berbagai kelompok ilmunan yang mengembangkan administrasi pembangunan sebagai suatu ilmu. Pendekatan ini bermula ketika para ahli membentuk sebuah kelompok yang bernama *Comparative Administration*

*Group* (Kelompok Studi Komparatif). Kelompok tersebut mengemukakan pendapatnya, sebagai berikut: “Ini merupakan ketertarikan spesial dalam masalah administratif dari Negara-negara berkembang terlihat dalam konteks keseluruhan pengaturan dari sosial, kebudayaan, politik, dan ekonomi mereka” (Tjokroamidjojo, 1986:5). Selanjutnya, Tjokroamidjojo mengemukakan bahwa perkembangan administrasi Negara ke arah administrasi pembangunan dapat dilihat dari dua segi alasan yang mendasarinya, yaitu: Pertama, kebutuhan akan pengembangan model dan konsep atau teori administrasi. Kedua, adalah keperluan pengembangan administrasi bagi pembangunan (Tjokroamidjojo, 1986:6).

Administrasi pembangunan bersifat dinamis dan inovatif, karena menyangkut upaya mengadakan perubahan-perubahan sosial. Di dalam upaya itu administrasi pembangunan sangat berkepentingan dan terlihat dalam pengarahannya sumber daya dan pengalokasiannya untuk kegiatan pembangunan. Menurut Siagian (2008: 5) definisi administrasi pembangunan adalah sebagai berikut:

“Administrasi pembangunan mencakup dua pengertian, yaitu administrasi dan pembangunan. Secara umum yang dimaksud dengan administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan pembangunan adalah rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu Negara menuju modernisasi dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Jadi definisi dari administrasi pembangunan adalah seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu Negara untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan Negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhir”.

Bagi Negara-negara berkembang, penyempurnaan administrasi Negara dilakukan dengan menggunakan pendekatan administrasi pembangunan.

Pendekatan tersebut dilakukan di seluruh aspek administrasi Negara, yaitu aspek kelembagaan, ketatalaksanaan atau manajemen dan sumberdaya manusianya. Oleh karena itu, administrasi Negara harus diikutsertakan secara aktif dan konstruktif. Semakin berkembangnya pendekatan administrasi pembangunan, maka semakin banyak pula para ahli yang mempelajarinya. Beberapa ahli mengemukakan pendapat mengenai administrasi pembangunan diantaranya adalah Hiram S. Philips (dalam Tjokroamidjojo, 1986: 12) yang menyatakan bahwa tujuan administrasi pembangunan bukan seperti administrasi publik dalam mengindikasikan kebutuhan dari perubahan sosial dan ekonomi. Sedangkan, Siagian (dalam Tjokroamidjojo, 1986:13) mengemukakan bahwa administrasi pembangunan adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari rangkaian kegiatan yang bersifat pertumbuhan dan perubahan yang terencana menuju modernitas dalam berbagai aspek kehidupan bangsa. Tjokroamidjojo (1986:10) menyimpulkan ciri-ciri dari administrasi pembangunan sebagai berikut:

- 1) Lebih memberikan perhatian terhadap lingkungan masyarakat yang berbeda-beda terutama bagi lingkungan masyarakat Negara-negara berkembang.
- 2) Administrasi pembangunan mempunyai peran aktif dan berkepentingan (*committed*) terhadap tujuan-tujuan pembangunan baik dalam perumusan kebijakan maupun pelaksanaannya yang efektif.
- 3) Berorientasi kepada usaha-usaha yang mendorong perubahan-perubahan (inovasi) ke arah keadaan yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat di masa akan datang.
- 4) Lebih berorientasi kepada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan (*development function*) dari pemerintah.
- 5) Administrasi pembangunan harus mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijakan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan di berbagai bidang.
- 6) Dalam administrasi pembangunan, administrator dalam aparat pemerintah juga bisa merupakan penggerak perubahan (*agent of change*)
- 7) Lebih berpendekatan lingkungan (*ecological approach*), berorientasi pada kegiatan (*action approach*) dan bersifat pemecahan masalah (*problem solving*)

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa definisi administrasi pembangunan adalah seluruh usaha yang dilakukan suatu Negara berupa kebijakan dan aturan pemerintah untuk tumbuh dan berkembang secara terencana dan sadar menuju modernitas. Administrasi pembangunan menjadi suatu ilmu yang berkembang saat ini karena kebutuhan di Negara berkembang seperti Indonesia untuk mengembangkan bidang-bidang pemerintahan. Administrasi pembangunan bersifat dinamis dan inovatif, karena berupaya mengadakan perubahan-perubahan sosial dan pengarahannya sumber daya serta pengalokasiannya untuk kegiatan pembangunan.

### **3. Ruang Lingkup Administrasi Pembangunan**

Administrasi pembangunan dinilai sesuai untuk diterapkan pada Negara yang sedang berkembang, dengan masyarakat yang juga sedang berkembang. Di dalam pendekatannya, bidang studi ini pada hakikatnya menjadi dasar pembangunan suatu Negara. Sementara itu, administrasi pembangunan memiliki ruang lingkup atau batasan. Tjokroamidjojo (1986: 15) menyebutkan terdapat dua ruang lingkup dalam administrasi pembangunan, yaitu:

“Pertama, penyempurnaan atas administrasi Negara yang terdiri dari: kepemimpinan, koordinasi dan pengawasan; administrasi fungsional kepegawaian, keuangan, sarana-sarana lain dan perlembagaan dalam arti yang sempit. Kedua, penyempurnaan atas administrasi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang terdiri dari: proses perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pembangunan; tata pelaksanaannya secara efektif”.

Berdasarkan ruang lingkup administrasi pembangunan yang telah dijelaskan oleh Tjokroamidjojo, dapat disimpulkan bahwa administrasi

pembangunan mengandung dua fungsi. Pertama, sebagai pembangunan administrasi (*The Development Of Administration*) yang berkaitan dengan organisasi dan lembaga yang terkait. Kedua, sebagai administrasi pembangunan (*The Administration Of Development*) yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan serta program-program pembangunan. Kedua ruang lingkup tersebut, pada dasarnya berkaitan antara satu sama lain dan juga saling melengkapi untuk mencapai suatu perubahan-perubahan (*change*) ke arah yang lebih baik.

## **B. Strategi**

### **1. Definisi Strategi**

Strategi yang dapat diartikan sebagai cara ataupun akal menurut *Webster's New World Dictionary* (1991) adalah (1) ilmu merencanakan serta mengarahkan kegiatan-kegiatan militer sebelum bertempur dengan musuhnya; (2) sebuah ketrampilan dalam mengelola atau merencanakan untuk mencapai suatu tujuan. Strategi disini diartikan sebagai trik atau skema untuk mencapai suatu maksud (Udaya dkk, 2013:6). Menurut David (2012:18) pengertian strategi adalah sebagai suatu sarana bersama dengan tujuan jangka panjang yang hendak dicapai. Strategi merupakan aksi potensial yang membutuhkan keputusan manajemen puncak dan sumberdaya perusahaan dalam jumlah yang besar yang digunakan untuk lima tahun kedepan. Strategi juga memiliki konsekuensi multifungsional atau multidivisional serta perlunya mempertimbangkan faktor eksternal dan internal suatu perusahaan ataupun organisasi.

Definisi strategi yang diungkapkan oleh Bob de Wit dan Ron Mayer dalam *Strategy, Process, Content and Context* yang dikutip dalam Udaya dkk (2013: 6), mengatakan bahwa definisi strategi dapat dilihat dan dipahami berdasarkan tiga dimensi, yaitu :

1. *Strategy process*: cara bagaimana strategi-strategi timbul, dimana letak *strategy process* (proses strategi)
2. *Strategy content*: hasil/produk proses strategi
3. *Strategy context*: sekumpulan keadaan berbagai proses strategi dan hasil strategi ditentukan

Ketiga dimensi tersebut merupakan dimensi yang nyata dan bukan bagian terpisah dari sebuah strategi. Setiap situasi masalah strategi pada dasarnya mempunyai sifat tiga dimensional dengan karakteristik proses, konten dan konteks. Sedangkan menurut Stoner, Freeman dan Gibert Jr dalam Tjiptono (2000: 3) strategi dapat didefinisikan berdasarkan dua perspektif yang berbeda, yaitu:

- a. Dari perspektif apa yang suatu organisasi ingin lakukan (*intend to do*)
- b. Dari perspektif apa yang organisasi akhirnya lakukan (*eventually does*)

Pengertian strategi berdasarkan prespektif yang pertama adalah sebuah program untuk menentukan dan mencapai tujuan organisasi serta mengimplementasikan misinya. Sedangkan berdasarkan prespektif kedua, pengertian strategi didefinisikan sebagai pola tanggapan atau respon organisasi terhadap lingkungan sepanjang waktu. Definisi lain strategi menurut Kusdi (2009:87) adalah penetapan berbagai tujuan dan sasaran jangka panjang yang bersifat mendasar bagi sebuah organisasi yang dilanjutkan dengan penetapan

rencana aktivitas dan pengalokasian sumber daya yang diperlukan guna mencapai berbagai sasaran yang ingin dicapai. Amirullah (2003: 4) juga menyatakan bahwa strategi sebagai suatu tujuan, dimana rencana dalam mencapai tujuan tersebut sesuai dengan lingkungan eksternal dan internalnya. Gambaran tentang bagaimana konsep strategi digunakan oleh perusahaan atau organisasi dapat dilihat pada Gambar 1,berikut:



**Gambar 1. Strategi Sebagai Upaya Pencapaian Tujuan Organisasi**

*Sumber: Amirullah (2015: 5)*

Berdasarkan Gambar 1 strategi adalah cara yang digunakan oleh organisasi publik maupun swasta untuk mencapai tujuan di masa depan. Suatu strategi diharuskan berinteraksi dengan lingkungan yang kompetitif untuk mencapai tujuan suatu organisasi yang memperjelas kesadaran suatu organisasi mengenai bagaimana, kapan dan dimana organisasi akan bersaing; terhadap siapa organisasi organisasi harus bersaing; dan apa maksud organisasi bersaing. Misalnya adalah koperasi, mungkin beberapa koperasi mempunyai tujuan yang sama, akan tetapi strategi yang dipakai untuk mencapai tujuan tersebut dapat berbeda. Jadi, suatu strategi dibuat berdasarkan tujuan yang ingin dicapai suatu

organisasi. Glueck dan Jauch (2000: 20) menjelaskan bahwa strategi memiliki beberapa sifat, diantaranya:

- 1) *Unified*. Menyatukan seluruh bagian-bagian dalam organisasi atau perusahaan.
- 2) *Complex*. Bersifat menyeluruh mencakup seluruh aspek dalam organisasi atau perusahaan.
- 3) *Integral*. Dimana seluruh strategi akan sesuai dari seluruh tingkat.

Lingkup dari strategi bertumpu pada implikasinya dalam kehidupan sehari-hari agar penyusunan strategi dapat berjalan secara efektif dan tepat sasaran. Menurut Siagian (2002: 102) dalam merumuskan strategi ada tiga hal penting yang perlu diperhatikan yaitu:

- a. Strategi yang dirumuskan harus konsisten dengan situasi yang dihadapi suatu organisasi/perusahaan.
- b. Strategi harus mampu memperhitungkan secara realistis kemampuan suatu organisasi dalam menyediakan berbagai daya, sarana, prasarana dan dana yang diperlukan untuk menjalankan strategi tersebut.
- c. Strategi yang telah ditentukan dilaksanakan secara teliti yang mana efektivitas suatu strategi dilihat bukan hanya dari proses perumusannya namun juga pada pelaksanaannya.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa strategi bagi sebagian organisasi merupakan cara untuk mengatasi dan mengantisipasi setiap masalah yang timbul serta kesempatan untuk masa yang akan datang melalui langkah-langkah yang sistematis dengan menganalisa faktor internal dan eksternal dari apa yang akan dikembangkan. Strategi menjadi suatu penghubung

bagi keadaan saat ini dengan keadaan yang akan datang melalui susunan strategi yang baik. Dengan demikian strategi harus dapat memberikan gambaran yang jelas dan terarah dengan apa yang perlu dan yang akan dilaksanakan oleh suatu organisasi.

## **2. Manfaat Strategi**

Strategi pada umumnya merupakan perhitungan dan susunan mengenai rangkaian kebijaksanaan secara ilmiah. Strategi ditetapkan oleh suatu organisasi sebagai keberlanjutan dari kegiatan yang dilakukan. Penentuan strategi ini tentunya tidak terlepas dari rangkaian kegiatan yang akan dicapai pada masa yang akan datang. Perumusannya juga dibutuhkan penilaian lingkungan sehingga strategi dapat tepat guna. Siagian (2002: 206) secara implisit mengungkapkan manfaat dari penetapan strategi pada organisasi antara lain:

- 1) Memperjelas makna dan hakikat suatu perencanaan melalui identifikasi rincian yang lebih spesifik tentang bagaimana organisasi harus mengelola bidang-bidang yang ada di masa mendatang.
- 2) Merupakan langkah-langkah atau cara efektif untuk implementasi kegiatan dalam rangka penetapan sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.
- 3) Sebagai penuntun atau rambu-rambu atau juga arahan pelaksanaan kegiatan di berbagai bidang.
- 4) Dapat mengetahui secara kongkret dan jelas tentang berbagai cara untuk mencapai sasaran atau tujuan secara prioritas pembangunan pada bidang tertentu berdasarkan kemampuan yang dimiliki.
- 5) Sebagai rangkaian dari proses pengambilan keputusan dalam menyelesaikan berbagai macam permasalahan.
- 6) Mempermudah koordinasi pada semua pihak agar mempunyai partisipasi yang sama tentang bentuk serta sifat interaksi, interpendensi, dan interelasi yang harus tetap tumbuh dan terpelihara dalam mengelola jalannya roda organisasi, sehingga akan mengurangi atau bahkan menghilangkan kemungkinan timbulnya konflik antara berbagai pihak terkait. Dengan demikian strategi dapat berjalan sesuai dengan hal yang ditetapkan.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa penyusunan suatu strategi pasti memiliki manfaat bagi organisasi ataupun perusahaannya. Strategi disusun berdasarkan visi dan misi yang akan dicapai. Beberapa manfaat dari strategi adalah mendefinisikan perancahan dan menjelaskan tahapan-tahapan dalam pelaksanaannya. Kemudian strategi sebagai panutan dan petunjuk arah dalam pelaksanaan kegiatan di berbagai bidang. Selain itu strategi sebagai rangkaian pengambilan keputusan serta mempermudah dalam koordinasi berbagai bidang.

### **C. Perencanaan Strategis**

#### **1. Definisi Perencanaan**

Perencanaan dapat diartikan sebagai sebuah proses dalam pengambilan keputusan. Hal ini diperkuat oleh pendapat yang dikemukakan oleh Moekijat dalam Tarigan (2012:4) sebagai berikut:

1. Perencanaan adalah hal memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan-dugaan mengenai masa yang akan datang dalam hal menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang akan diusulkan yang dianggap perlu untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan.
2. Perencanaan adalah suatu usaha untuk membuat suatu rencana tindakan, artinya menentukan apa yang dilakukan, siapa yang melakukan, dan dimana hal itu akan dilakukan
3. Perencanaan adalah penentuan suatu arah tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan.
4. Perencanaan adalah suatu penentuan sebelumnya dari tujuan-tujuan yang diinginkan dan bagaimana tujuan tersebut harus dicapai.

Perencanaan dalam pembangunan Indonesia telah dimuat dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 1 ayat 1. Di dalam Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang

tepat, berdasarkan urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia. Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan yang dimaksud memiliki kaitan dengan optimalisasi komponen yang tersedia. Komponen yang dimaksud terdiri dari tindakan, urutan pilihan dan sumberdaya. Melalui suatu pemanfaatan yang optimal sekiranya komponen tersebut dapat saling melengkapi satu sama lain. Berbeda dengan definisi perencanaan yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1985:12) bahwa perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa. Dijelaskan bahwa perencanaan merupakan suatu cara yang digunakan dalam memenuhi suatu tujuan, sehingga dalam pelaksanaannya sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Pada hakikatnya perencanaan yang baik adalah perencanaan yang dibuat berdasarkan strategi terdahulu. Sesuai dengan Arsyad dalam Tarigan (2012:5) bahwa perencanaan adalah suatu proses berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.

Berdasarkan definisi tersebut, ada empat elemen dasar perencanaan, yaitu:

- a. Merencanakan berarti memilih  
Melalui perencanaan dapat dipilih berbagai macam strategi/cara yang akan digunakan untuk membuat suatu rencana.
- b. Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumberdaya;  
Sumberdaya merupakan aktor yang sangat berperan dalam pembuatan perencanaan. Dengan memilih sumberdaya yang tepat maka dapat menjadi sarana perantara dalam membuat perencanaan.
- c. Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan;  
Suatu kegiatan apabila diawali dengan suatu perencanaan maka akan membuka jalan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- d. Perencanaan berorientasi ke masa depan;

Perencanaan memiliki kaitan dengan tujuan yang akan dicapai. Tujuan tersebut tidak hanya sebatas untuk tujuan sesaat. Melalui suatu perencanaan yang baik maka akan diperoleh capaian masa depan.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa inti dari perencanaan adalah suatu cara menetapkan tujuan dan merumuskan langkah-langkah untuk mencapai tujuan. Proses perencanaan dibuat dengan berpedoman pada perencanaan yang dibuat sebelumnya, kemudian dapat memberikan arah dan gambaran untuk menentukan suatu tindakan yang digunakan untuk mencapai tujuan yang akan datang. Berbagai dugaan yang disimpulkan dari perencanaan yang telah dilakukan sebelumnya, dapat merekomendasikan suatu tindakan atau usaha menuju kearah yang lebih baik. Suatu perencanaan bukan hanya dilakukan dengan hanya memilih namun perlu suatu pemikiran yang berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

## **2. Pendekatan Perencanaan**

Pendekatan Perencanaan Pembangunan Daerah yang dijelaskan dalam PERMENDAGRI No.54 Tahun 2010 (pasal 6) Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tahapan, Tata cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah adalah teknokratis, partisipatif, politis, *top-down* dan *bottom-up*:

- a. Teknokratis, adalah pendekatan yang menggunakan metode dan kerangka berfikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Metode dan kerangka berfikir ilmiah merupakan proses keilmuan untuk memperoleh pengetahuan secara sistematis terkait perencanaan pembangunan

berdasarkan bukti fisik, data dan informasi yang akurat serta dapat dipertanggung jawabkan;

- b. Partisipatif, pendekatan ini dilandaskan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) dengan mempertimbangkan:
  1. Relevan pemangku kepentingan yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, disetiap tahapan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah;
  2. Kesetaraan antara pemangku kepentingan dari unsur pemerintahan dan non pemerintahan dalam pengambilan keputusan;
  3. Adanya transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan serta melibatkan media massa;
  4. Keterwakilan seluruh segmen masyarakat, termasuk kelompok masyarakat rentan termarginalkan dan pengarus utamaan gender;
  5. Terciptanya rasa memiliki terhadap dokumen perencanaan pembangunan daerah, dan
  6. Terciptanya konsensus atau kesepakatan pada semua tahapan penting pengambilan keputusan, seperti perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan strategi, kebijakan dan program prioritas.
- c. Politis, merupakan pendekatan melalui program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih pada saat kampanye, yang disusun ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) melalui:

- a) Penerjemahan yang tepat dan sistematis atas visi, misi dan program kepala daerah dan wakil kepala daerah ke dalam tujuan, strategis, kebijakan, dan program pembangunan daerah selama masa jabatan;
- b) Konsultasi pertimbangan dari landasan hukum, teknis penyusunan, sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran pembangunan nasional dan pembangunan daerah; dan
- c) Pembahasan dengan DPRD dan konsultasi dengan pemerintah untuk penetapan produk hukum yang mengikat semua pemangku kepentingan.
- d. *Top-down* dan *bottom-up*, hasilnya diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

Berdasarkan pengertian di atas bahwa dalam pendekatan perencanaan yang terdapat dalam PERMENDAGRI dijelaskan terdapat beberapa pendekatan diantaranya teknokratis, partisipatif, politis, *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan teknokratis adalah pendekatan yang menggunakan metode dan kerangka berfikir ilmiah. Kemudian partisipatif adalah pendekatan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholder*), pendekatan politis yaitu metode pembangunan yang ditawarkan oleh calon wakil pemerintahan. Terakhir adalah pendekatan *top-down* dan *bottom-up* yaitu pendekatan melalui musyawarah dari pemerintahan desa sampai pemerintahan pusat.

### 3. Tahapan Perencanaan

Perencanaan sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pembangunan. Diperlukan tahap-tahap khusus untuk memulainya dalam proses pembuatan suatu perencanaan. Tahapan tersebut terdiri dari tahapan penyusunan rencana, penyusunan program rencana, pelaksanaan rencana, pengawasan atas pelaksanaan, sampai pada tahapan terakhir yaitu evaluasi perencanaan. Setelah melewati tahapan perencanaan, maka dapat memberikan gambaran baru yang lebih efektif untuk pembuatan perencanaan selanjutnya. Adapun tahapan-tahapan perencanaan seperti yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1985:57) antara lain sebagai berikut:

#### a. Penyusunan rencana

Penyusunan rencana terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

1. Tinjauan keadaan. Tinjauan keadaan atau *review* ini dapat merupakan tinjauan sebelum memulai suatu rencana (*review before take off*) atau suatu tinjauan tentang pelaksanaan rencana sebelumnya (*review of performance*). Melalui *review* yang dilakukan, maka dapat mengetahui masalah-masalah maupun hambatan-hambatan yang masih dihadapi serta potensi yang masih bisa untuk dikembangkan;
2. Perkiraan masa yang akan dilalui rencana. Dalam hal ini membutuhkan data-data statistik, berbagai hasil penelitian dan teknik-teknik proyeksi. Mekanisme informasi untuk mengetahui kecenderungan-kecenderungan perspektif masa depan;

3. Penetapan tujuan rencana (*plan object*) dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan rencana tersebut. Dalam hal ini seringkali nilai-nilai politik, sosial masyarakat, memainkan peran yang cukup penting. Secara, teknis ini didasarkan pada tinjauan keadaan dan perkiraan tentang masa yang akan dilalui rencana. Dilihat dari suatu kerangka yang lebih luas berdasarkan asas konsistensi dan prioritas;
4. Identifikasi kebijakan dan/atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan dalam rencana. Suatu kebijakan atau *policy* mungkin perlu didukung oleh program-program pembangunan sehingga melalui program pembangunan tersebut, sasaran yang kana dicapai terlihat jelas;
5. Tahap terakhir adalah tahapan persetujuan rencana. Pada tahap ini diusahakan penyerasian dengan perencanaan pembiayaan secara umum dari program-program perencanaan yang akan dilakukan.

b. Penyusunan program rencana

Dalam tahap ini, dilakukan perumusan yang lebih terperinci mengenai tujuan atau sasaran dalam jangka waktu tertentu, suatu perincian jadwal kegiatan, jumlah dan jadwal pembiayaan serta penentuan lembaga atau kerjasama antar lembaga mana saja yang akan melakukan program-program pembangunan.

c. Pelaksanaan rencana

Dalam hal ini perlu dibedakan antara tahap eksplorasi, tahap konstruksi dan tahap operasi. Tahap pelaksanaan operasi perlu dipertimbangkan kegiatan-kegiatan pemeliharaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan juga perlu diikuti

implikasi pelaksanaannya, bahkan secara terus menerus memerlukan penyesuaian;

d. Pengawasan atas pelaksanaan

Pada tahap ini tujuan dari pengawasan adalah:

1. Mengusahakan supaya pelaksanaan rencana berjalan sesuai dengan rencananya;
2. Apabila terdapat penyimpangan maka perlu diketahui seberapa jauh penyimpangan tersebut dan apa penyebabnya;
3. Dilakukan tindakan korektif terhadap adanya penyimpangan-penyimpangan.

e. Dalam proses perencanaan perlu juga dilakukan evaluasi

Evaluasi dapat membantu kegiatan pengawasan. Evaluasi juga dilakukan sebagai pendukung tahap penyusunan rencana yaitu evaluasi tentang situasi sebelum rencana dimulai dan evaluasi tentang pelaksanaan rencana sebelumnya. Dari hasil-hasil evaluasi dapat dilakukan perbaikan terhadap perencanaan selanjutnya atau penyesuaian yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan (perencanaan) itu sendiri.

Berdasarkan pendapat di atas bahwa terdapat lima tahapan dalam perencanaan. Tahap pertama adalah penyusunan rencana yang terdiri dari unsur-unsur, yaitu: tinjauan keadaan, perkiraan masa depan, penetapan tujuan rencana, identifikasi kebijakan dan persetujuan rencana. Tahap kedua adalah penyusunan program rencana, dimana di dalamnya dijelaskan tujuan atau sasaran yang lebih terperinci. Tahap ketiga, pelaksanaan rencana yang terdiri dari tahap eksplorasi,

konstruksi dan operasi. Tahap keempat, pengawasan dan yang kelima adalah evaluasi pelaksanaan.

#### **4. Perencanaan Strategis**

Perencanaan strategis merupakan bagian dari proses perencanaan. Oleh karena itu, perencanaan strategis lebih menekankan kepada pemilihan strategi yang akan digunakan dalam suatu organisasi baik organisasi publik maupun organisasi bisnis. Ketepatan dalam pemilihan strategi turut menentukan keberhasilan dari organisasi dan tujuan yang akan dicapai. Sebagian besar pekerjaan dalam perencanaan strategis memfokuskan kepada organisasi yang bertujuan meraih laba seperti organisasi bisnis. Namun seiring dengan perkembangan jaman, perencanaan strategis juga dapat digunakan pada organisasi publik. Perencanaan strategis dalam sektor publik diterapkan utamanya digunakan untuk tujuan militer dan praktek penyelenggaraan Negara (*statecraft*) dalam skala yang besar. Bryson (dalam Fakhri Mansour 2007: 5), menjelaskan bahwa secara khusus perencanaan strategis dapat diterapkan kepada:

1. Lembaga Publik, Departemen atau Divisi Penting dalam organisasi;
2. Pemerintahan Umum, seperti Pemerintah *city, country* atau Negara bagian;
3. Organisasi nirlaba yang pada dasarnya memberikan pelayanan;
4. Fungsi khusus yang menjembatani batasan-batasan organisasi dan Pemerintahan, seperti organisasi, kesehatan, atau pendidikan;
5. Seluruh komunitas, kawasan Perkotaan atau Metropolitan, Daerah, Negara Bagian.

##### **a. Manfaat Perencanaan Strategis**

Perencanaan strategis pada perencanaan memiliki manfaat yang cukup besar bagi organisasi publik. Melalui perencanaan strategis dapat membuat

organisasi publik lebih efektif dalam melakukan suatu tindakan. Seperti, dijelaskan oleh Bryson (dalam Fakhri Mansour 2007:12), berkeyakinan bahwa perencanaan strategis dapat membantu suatu organisasi yakni sebagai:

1. Berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif;
2. Memperjelas arah masa depan;
3. Menciptakan prioritas;
4. Membuat keputusan sekarang dan mengingat konsekuensi masa depan;
5. Mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi pembuatan keputusan;
6. Menggunakan keleluasaan yang maksimum dalam bidang-bidang yang berada di bawah kontrol organisasi;
7. Membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi; kebutuhan organisasi dalam menjalankan arah maupun kebijakan yang telah ditentukan.
8. Memecahkan masalah utama organisasi;
9. Memperbaiki kinerja organisasi;
10. Menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif;
11. Membangun kerja kelompok dan keahlian;

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa perencanaan strategis sangat penting dilakukan oleh organisasi publik. Hal ini dikarenakan perencanaan strategis dapat membantu suatu organisasi publik diantaranya adalah untuk mengembangkan strategis secara efektif, memperjelas arah masa depan, menciptakan prioritas, bertanggung jawab dengan keputusan yang diambil,

mengembangkan landasan yang kuat, kebijakan sebagai ruang dalam pengawasan. Fungsi dari perencanaan diatas menjelaskan bahwa perencanaan strategis memberikan kemudahan bagi organisasi dalam mengambil langkah dan keputusan yang tepat.

### **b. Tahapan Perencanaan Strategis**

Pembuatan perencanaan strategis harus melewati beberapa tahapan. Tujuannya adalah agar perencanaan strategis yang dibuat lebih bermanfaat dalam memaksimalkan suatu perencanaan. Adapun tahapan perencanaan strategis yang harus diperhatikan seperti yang dikemukakan oleh Bryson (dalam Fakhri Mansour 2007:55) adalah sebagai berikut:

1. Memprakarsai dan meyakinkan proses perencanaan strategis;

Tujuan langkah pertama adalah menegosiasikan kesepakatan dengan orang-orang penting (*decision makers*) atau pembentuk opini (*opinion leaders*) internal (dan mungkin eksternal) tentang seluruh upaya perencanaan yang terpenting.

Salah satu tugas pemrakarsa adalah menetapkan secara tepat siapa saja yang tergolong orang-orang penting pembuatan keputusan.

Tugas berikutnya adalah menetapkan orang, kelompok, unit, atau organisasi manakah yang harus dilibatkan dalam perencanaan.

2. Memperjelas mandat organisasi;

Mandat formal dan informal yang ditempatkan pada organisasi adalah “keharusan” yang dihadapi organisasi.

3. Memperjelas Misi dan nilai-nilai organisasi;

Bagi perusahaan atau lembaga pemerintah, atau bagi organisasi nirlaba, hal ini berarti organisasi harus berusaha memenuhi kebutuhan sosial dan politik yang dapat diidentifikasi. Namun 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.

4. Menilai lingkungan Eksternal;

Tim perencanaan harus mengeksplorasi lingkungan di luar organisasi untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang dihadapi organisasi. Sebenarnya, faktor “di dalam” merupakan faktor yang dikontrol oleh organisasi dan faktor “di luar” adalah faktor yang tidak terkontrol oleh organisasi (Preffer dan Salancik,1978).

5. Menilai lingkungan internal;

Untuk mengenali kekuatan dan kelemahan internal, organisasi dapat memantau sumberdaya (*inputs*), strategi sekarang (*process*) dan kinerja (*outputs*).

6. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi;

Secara khas, perencanaan itu merupakan masalah yang sangat penting bahwa isu-isu strategis dihadapi dengan cara terbaik dan efektif jika organisasi ingin mempertahankan kelangsungan hidup dan berhasil baik. Organisasi yang tidak menanggapi isu strategis dapat menghadapi akibat yang tidak diinginkan dari ancaman, peluang yang lenyap, atau keduanya.

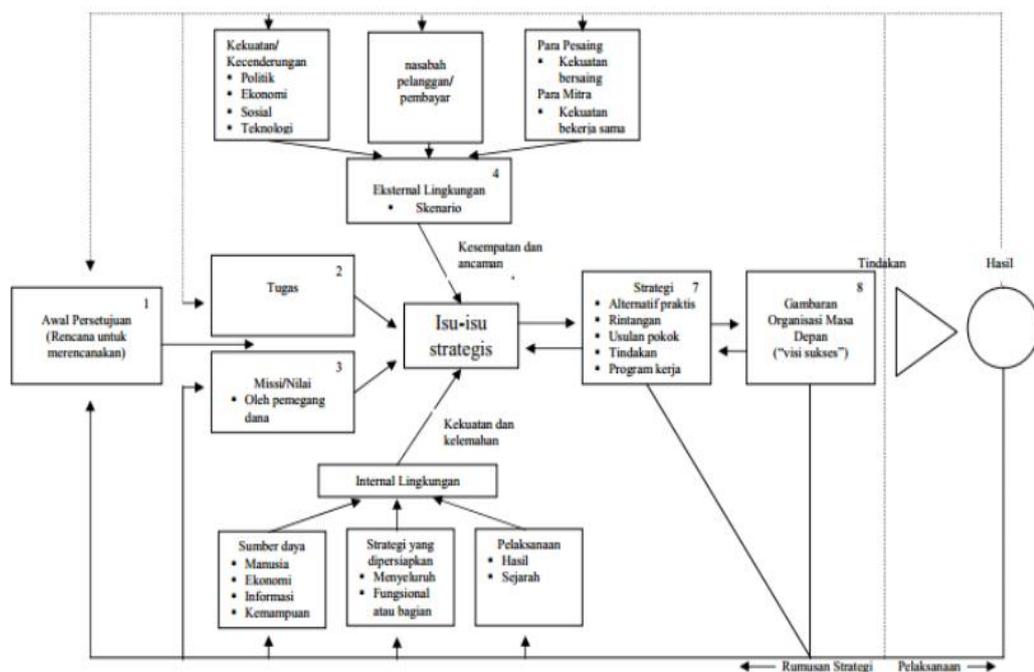
7. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu;

Strategi didefinisikan sebagai pola tujuan, kebijakan, program, bagaimana organisasi, apa yang dikerjakan organisasi, mengapa organisasi harus mengerjakan hal itu. Strategi dapat berbeda-beda karena tingkat, fungsi dan kerangka waktu;

8. Menciptakan visi organisasi yang efektif untuk masa depan;

Langkah terakhir dalam proses perencanaan, organisasi mengembangkan deskripsi mengenai bagaimana seharusnya organisasi itu sehingga berhasil mengimplementasikan strateginya dan mencapai seluruh potensinya.

Adapun proses perencanaan strategis yang dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 2. Model Tahapan Perencanaan Strategis**

*Sumber: Bryson dalam Fakhri Mansour (2007:56)*

## **D. Pemerintah Daerah**

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

Pemerintah daerah berwenang melaksanakan segala urusan dalam cakupan daerah provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Haris (dalam Nurcholis 2007: 100) menjelaskan bahwa pemerintah daerah (*local self goverment*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan Nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan) dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang terjadi di era reformasi merubah model penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi. Hal ini dapat diketahui melalui mekanisme pembagian urusan pemerintahan atau pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban sesuai dengan peraturan daerah masing-masing namun tetap saling berhubungan dan saling mendukung sebagai suatu kesatuan. Sehingga akan tercipta masyarakat

yang sejahtera dan tumbuh serta berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing.

## **2. Urusan Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah dalam urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi prioritas daerah. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang bersifat wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dalam pasal 12 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah meliputi:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
- e. Ketentuan, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
- f. sosial

Urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang diatur dalam pasal 12 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi:

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertahanan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan catatan sipil
- g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan

- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, usaha kecil dan menengah
- l. Penanaman modal
- m. Kepemudaan dan olahraga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan
- r. Kearsipan

Urusan pemerintahan daerah yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam pasal 12 ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- e. Energi dan sumber daya mineral
- f. Perdagangan
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi

Sesuai dengan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang berhubungan dengan pemberdayaan usaha kecil dan menengah juga merupakan prioritas dalam urusan pemerintah daerah. Pemerintah sebagai penggerak dan sebagai fasilitator dalam membantu pengembangan produk-produk usaha. Sehingga dalam implementasinya, pemerintah daerah diharapkan mampu mengembangkan potensi dari usaha kecil dan menengah sebagai pilar perekonomian daerah.

### 3. Peran Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintah daerah secara desentralisasi, menjadikan pemerintahan yang wewenangnya mencakup daerah saja semakin penting dalam pembangunan. Secara umum, peran pemerintah memiliki cakupan yang luas, namun Smith dalam Muluk (2009: 11) menjelaskan bahwa pemerintah memiliki tugas melindungi masyarakat dari pelanggaran dan invasi masyarakat dari ketidakadilan atau tekanan dari anggota masyarakat lainnya, serta bertugas menegakkan administrasi keadilan secara pasti. Peran pemerintah yang begitu kompleks menjadikan sebuah dasar bagi pembentukan sebuah pemerintahan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan peran tersebut. Jika ditinjau dari konteks Indonesia, peran pemerintah setidaknya mencakup peran minimal yang meliputi penyediaan barang-barang publik dan perlindungan terhadap masyarakat miskin, namun pemerintah juga bisa saja mengambil peran aktif, seperti mendorong kegiatan swasta dan retribusi aset (Kuncoro, 2004: 110). Howlett & Ramesh dalam Muluk (2009: 114) dibedakannya dalam tiga kategori, yakni instrument wajib (*compulsory instruments*), instrument campuran (*mixe instrument*) dan instrument sukarela (*voluntary instrument*).

Peran pemerintah daerah dijelaskan oleh Howleet dan Ramesh dalam Muluk (2009: 114) bahwa instrumen wajib atau sering disebut sebagai instrument yang bersifat mengarahkan tindakan warga dan lembaga swasta. Pemerintah dalam hal ini, lebih mempergunakan otoritasnya untuk mengatur atau memerintahkan warga untuk melakukan tindakan tertentu (*regulations*), atau mendirikan perusahaan yang dikontrol oleh pemerintah untuk menjalankan fungsi

tertentu yang dipilih (*public-owned enterprise*) atau secara langsung melakukan penyediaan layanan publik melalui jalur birokrasi (*direct public goods division*). Instrumen wajib ini merupakan instrumen yang bersifat memaksa karena memberikan peluang kepada pemerintah untuk menjalankan apapun yang dikehendakinya dalam koridor konstitusi yang ruang lingkungannya luas. Oleh karena itu, peran pemerintah daerah sangat penting dalam pembangunan.

Tugas pembangunan merupakan tanggung jawab seluruh komponen masyarakat dan bukan hanya tugas pemerintah semata. Namun harus diakui pemerintah daerah memainkan peranan yang dominan dalam proses pembangunan. Blakely (dalam Kuncoro, 2004: 113) menjelaskan bahwa dalam pembangunan ekonomi di daerah peran pemerintah mencakup beberapa hal seperti:

a. Peran sebagai wirausaha (*entrepreneur*)

Sebagai wirausaha, pemerintah bertanggung jawab untuk menjalankan suatu usaha. Peran sebagai wirausaha, pemerintah daerah dituntut untuk jeli dan pro-aktif dalam pengembangan bisnis daerah termasuk memanfaatkan asset pemerintah daerah, mendorong pertumbuhan bisnis daerah dan pemberdayaan masyarakat marginal.

b. Peran sebagai koordinator

Pemerintah daerah dapat bertindak sebagai coordinator untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan di daerahnya.

c. Peran sebagai fasilitator

Pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan perilaku di daerahnya. Peran ini dapat meliputi pengefisienan proses pembangunan, perbaikan prosedur perencanaan dan penetapan peraturan. Dalam proses pembangunan diperlukan tersedianya suatu tujuan yang jelas agar pemerintah daerah dapat berfokus dalam memanfaatkan sumberdaya dan tenaga yang dimilikinya. Tujuan yang jelas juga memberikan dasar berpijak untuk menentukan program-program tambahan lainnya.

d. Peran sebagai simulator.

Pemerintah daerah dapat melakukan tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang ada tetap berada di daerah tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pembangunan nasional maupun pembangunan daerah harus diwujudkan melalui pelaksanaan peran seluruh komponen pemerintah dengan atau sesuai aturan yang berlaku. Peran pemerintah harus terjalin secara berkesinambungan dan bergerak secara dinamis dalam roda pemerintahan yang baik. Dengan adanya kesinambungan, maka pemerintah akan mengetahui dengan jelas tugas pokok dan fungsi masing-masing dalam mencapai tujuan Negara. Salah satu peran pemerintah di atas memperjelas bahwa perekonomian daerah yang mencakup usaha kecil dan menengah merupakan tanggung jawab dari pemerintah daerah.

## **E. Manajemen Strategi**

### **1. Definisi Manajemen Strategi**

Manajemen strategi diperlukan dalam pengembangan sebuah organisasi maupun perusahaan. Dimensi dari pengertian manajemen strategi adalah mencapai dan mempertahankan keunggulan. Menurut David (2012: 5) manajemen strategi didefinisikan sebagai seni dan pengetahuan dalam merumuskan, mengimplementasikan, serta mengevaluasi keputusan-keputusan lintas-fungsional yang memungkinkan sebuah organisasi mencapai tujuannya. Kunci dari keberhasilan suatu manajemen strategi yaitu komunikasi yang baik antara atasan/manajer dan bawahan/karyawan. David (2012: 6) merumuskan tahapan-tahapan manajemen strategi yang terdiri dari tiga tahap, diantaranya :

#### **1. Perumusan strategi**

Perumusan strategi yang dikemukakan oleh David menjelaskan bahwa perencanaan strategi mencakup:

- a) Pengembangan visi dan misi
- b) Identifikasi peluang dan ancaman eksternal suatu organisasi
- c) Kesadaran akan kekuatan dan kelemahan internal
- d) Penetapan tujuan jangka panjang
- e) Pencarian strategi-strategi alternatif
- f) Pemilihan strategi tertentu untuk mencapai tujuan

#### **2. Penerapan strategi**

Di dalam tahap kedua yaitu penerapan strategi dijelaskan bahwa pada tahap ini diharuskan sebuah perusahaan ataupun organisasi menetapkan tujuan

tahunan, membuat kebijakan, adanya motivasi kepada karyawan dan mengalokasikan sumberdaya. Dengan demikian strategi yang telah dirumuskan dapat dilaksanakan.

### 3. Penilaian strategi

Penilaian strategi merupakan tahap akhir dalam manajemen strategis. Dimana strategi yang telah dilaksanakan akan dinilai dan dievaluasi untuk mendapatkan gambaran strategi mana sajakah yang tetap digunakan dan strategi mana juga yang harus disempurnakan ataupun dihilangkan. Perbaikan strategi perlu dilakukan karena faktor internal maupun faktor eksternal yang terus berubah-ubah setiap waktu. Sehingga strategi yang dihasilkan akan sesuai dan tepat sasaran.

Manajemen strategi juga diartikan suatu proses pengambilan keputusan untuk memanfaatkan sumberdaya perusahaan secara efektif dan efisien dalam kondisi lingkungan perusahaan yang selalu berubah-ubah (Sofyan, 2015: 4). Menurut Prawirosentono dan Primasari (2014: 6) manajemen strategi merupakan ilmu dan seni untuk mensinergikan berbagai sumber daya yang dimiliki organisasi secara proporsional sehingga dapat diambil rangkaian keputusan strategi untuk mencapai tujuan organisasi secara optimum dengan memperhatikan lingkungan hidup. Ada beberapa alasan yang menyebabkan manajemen strategi memiliki peran yang penting (Susanto, 2014: 2):

- a. Manajemen strategi membantu menangani ketidakpastian melalui suatu pendekatan yang sistematis.
- b. Manajemen strategi menyelaraskan tujuan antar unit dalam organisasi.

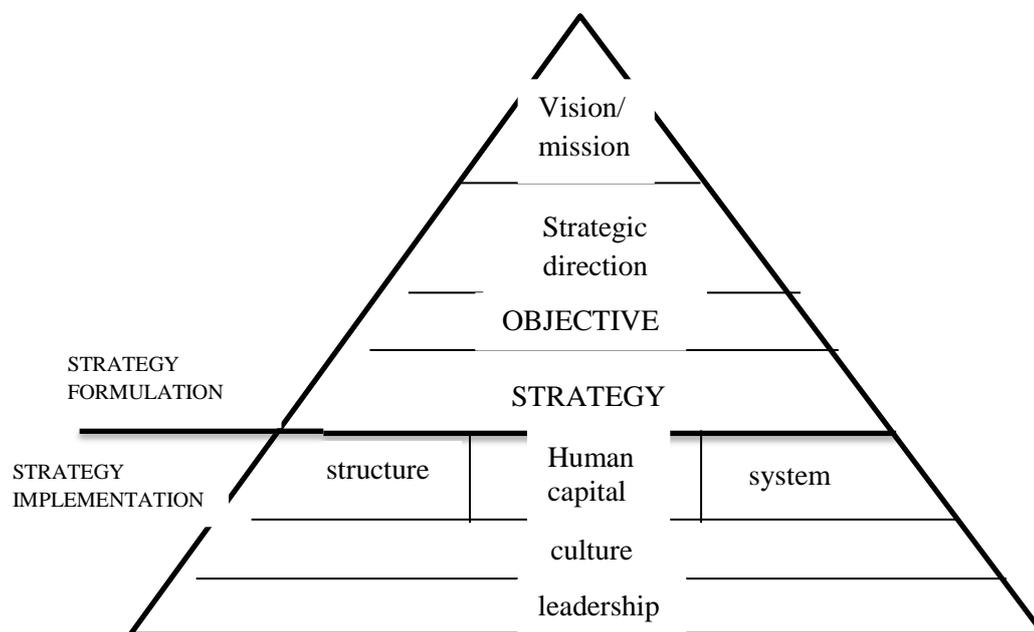
- c. Manajemen strategi membenahi peran setiap anggota organisasi.
- d. Manajemen strategi menjadi sarana komunikasi jangka panjang dan acuan bagi dewan direksi

Pada pelaksanaannya manajemen strategi memiliki tugas penting yang akan diterapkan pada organisasi ataupun perusahaan. Menurut Pearce II dan Robinson yang dikutip oleh Susanto (2014:4) mengemukakan tugas penting dari manajemen strategis, yaitu:

1. Merumuskan misi perusahaan, termasuk pernyataan umum tentang tujuan, filosofi dan sasaran.
2. Melakukan analisis yang mencerminkan kondisi dan kapabilitas internal perusahaan.
3. Menilai lingkungan eksternal perusahaan, baik kompetisi dan faktor-faktor kontekstual umumnya.
4. Menganalisis opsi-opsi perusahaan dengan menyesuaikan sumberdaya yang dimiliki dengan lingkungan eksternalnya.
5. Mengenali opsi-opsi yang paling diinginkan dengan mengevaluasi setiap opsi berdasarkan misi perusahaan.
6. Memilih seperangkat sasaran jangka panjang dan strategi besar yang mampu mencapai hasil yang paling diinginkan.
7. Mengembangkan sasaran tahunan dan strategi jangka pendek yang sesuai dengan pilihan seperangkat sasaran jangka panjang dan strategi besar.

8. Menerapkan pilihan-pilihan strategis melalui pengelokasian sumber daya yang dianggarkan, dimana kesesuaian tugas-tugas, karyawan, struktur, teknologi dan system imbalan ditekankan.
9. Mengevaluasi keberhasilan proses strategis sebagai masukan bagi pengambilan keputusan di masa depan.

Peran dan tugas penting dari manajemen strategi yang dijelaskan oleh Susanto dan Pearce II dan Robinson sebenarnya memiliki inti yang hampir sama yaitu menjelaskan bahwa manajemen strategi memiliki peran sebagai suatu cara yang digunakan oleh perusahaan maupun organisasi dalam perencanaan jangka panjang. Manajemen strategi menjadi suatu arahan perusahaan dalam menentukan tujuan serta menjadi pengendali perusahaan terkait dengan keputusan yang mempertimbangkan faktor internal dan faktor eksternalnya. Hal ini agar rencana maupun keputusan yang diambil dapat sesuai dengan keadaan dari perusahaan maupun organisasi tersebut. Menurut Susanto (2014: 2) juga mengemukakan bahwa manajemen strategi terdiri dari dua elemen, yaitu pertama, formulasi strategi dimana organisasi menentukan visi, misi, arah strategi, strategi, dan sasaran. Kedua adalah implementasi strategi yang di dalamnya ditetapkan struktur, SDM, dan system organisasi. Kesemuanya harus ditopang oleh kepemimpinan dan budaya yang sesuai (Susanto, 2014: 2). Berikut adalah gambaran dari kedua elemen yang dikemukakan oleh Susanto yang digambarkan dengan segitiga berikut:



**Gambar 3. Segitiga Elemen Manajemen Strategi**

*Sumber: Susanto (2014:2)*

Berdasarkan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen strategi merupakan suatu proses pengambilan keputusan melalui tahap merumuskan, pelaksanaan dan evaluasi dengan memanfaatkan sumberdaya organisasi secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan dengan tetap memperhatikan lingkungan sekitar. Manajemen strategi juga menjadi suatu arahan perusahaan atau organisasi dalam menentukan tujuan serta menjadi pengendali perusahaan terkait dengan keputusan yang mempertimbangkan faktor internal dan faktor eksternalnya. Manajemen strategi terdiri dari dua elemen, yaitu pertama, formulasi strategi dimana organisasi menentukan visi, misi, arah strategi, strategi, dan sasaran. Kedua adalah implementasi strategi yang di dalamnya ditetapkan struktur, SDM, dan system organisasi. Kesemuanya harus ditopang oleh

kepemimpinan dan budaya yang sesuai sehingga akan menghasilkan suatu manajemen yang baik.

## **2. Manfaat Manajemen Strategi**

Manajemen strategi merupakan bagian dari semua aktivitas organisasi dalam menentukan tujuan dan sasaran yang akan dituju. Secara historis manfaat utama dari manajemen strategis yaitu untuk membantu organisasi merumuskan strategi-strategi yang lebih baik melalui penggunaan pendekatan terhadap pilihan strategi yang lebih sistematis, logis dan rasional (David, 2012: 23). David di dalam bukunya *Strategic Manajement*, menyatakan bahwa manajemen strategis adalah suatu proses yang mana melibatkan kerjasama antara atasan dan bawahan. Pemberian ruang kepada anggota maupun karyawan untuk lebih terlibat dalam pembuatan keputusan organisasi maupun perusahaan. Greenley (dalam David, 2012:26) menyatakan bahwa manajemen strategis menawarkan keuntungan-keuntungan berikut:

1. Memungkinkan identifikasi, memprioritaskan dan pemanfaatan peluang yang muncul.
2. Menyediakan pandangan yang objektif tentang persoalan-persoalan manajemen
3. Merepresentasikan sebuah kerangka kerja untuk aktivitas koordinasi dan kontrol yang lebih baik.
4. Meminimalkan efek-efek dari kondisi dan perubahan yang tidak menguntungkan.
5. Memungkinkan keputusan besar yang mampu mendukung tujuan yang telah ditetapkan secara lebih baik.
6. Memungkinkan alokasi yang lebih efektif dari waktu dan sumber daya untuk mengejar peluang yang telah diidentifikasi.
7. Memungkinkan pengalokasian sumberdaya yang lebih sedikit untuk memperbaiki kesalahan atau membuat berbagai keputusan.
8. Menciptakan kerangka kerja bagi komunikasi internal antar personal.
9. Membantu mengintegrasikan perilaku individual menjadi upaya bersama.
10. Menyediakan landasan untuk mengklarifikasi tanggung jawab individual
11. Mendorong hadirnya pemikiran ke depan

12. Menyediakan pendekatan yang kooperatif, terintegrasi dan antusias untuk menangani persoalan dan peluang.
13. Mendorong perilaku yang positif terhadap perubahan.
14. Menciptakan kedisiplinan dan formalitas pada manajemen bisnis.

Berdasarkan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen strategi dapat bermanfaat bagi suatu organisasi publik maupun organisasi swasta. Hal ini dapat dilihat terdapat empat belas manfaat dari manajemen strategi. Semua manfaat dapat dijelaskan secara singkat bahwa manajemen bermanfaat sebagai identifikasi, dapat memanfaatkan peluang, memiliki pandangan objektif, mengurangi efek perubahan, menghasilkan keputusan besar serta dapat menciptakan pemikiran ke depan.

## **F. Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)**

### **1. Definisi Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)**

Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah memiliki landasan hukum berupa Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) dan berdasarkan dari TUPOKSI masing-masing dan PP RI Nomor 17 Tahun 2013 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun tentang Usaha, Kecil dan Menengah. Koperasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dengan dasar hukum pasal 33 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Pengertian Usaha Mikro Kecil dan Menengah terdapat pada pasal 1

Undang-Undang No 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah adalah:

1. Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro.
2. Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan yang dimiliki, dikuasi, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil.
3. Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang, perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau Usaha Besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) menjelaskan bahwa UMKM memiliki kriteria yang digolongkan berdasarkan jumlah aset dan omset yang dimiliki oleh sebuah usaha, yaitu sebagai berikut:

**Tabel 5. Kriteria Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)**

No	Usaha	Kriteria	
		Aset	Omset
1.	Usaha Mikro	Maks. 50 juta	Maks. 300 Juta
2.	Usaha Kecil	>50 Juta-500Juta	>300Juta-2,5 Milyar
3.	Usaha Menengah	>500 Juta-10 Milyar	>2,5 Milyar-50 Milyar

Sumber: Dokumen Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, 2008

Kriteria Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) juga dijelaskan oleh Rahmana (2008: 5) dan dikelompokkan menjadi beberapa kriteria, yaitu:

- 1) *Livelihood Activities*, merupakan Usaha Kecil Menengah yang digunakan sebagai kesempatan kerja untuk mencari nafkah yang lebih umum dikenal sebagai sektor informal. Contohnya adalah pedagang kaki lima.
- 2) *Micro Enterprise*, merupakan Usaha Kecil Menengah yang memiliki sifat pengrajin tetapi belum memiliki sifat kewirausahaan.
- 3) *Small Dynamic Enterprise*, merupakan Usaha Kecil Menengah yang telah memiliki jiwa kewirausahaan dan akan melakukan transformasi menjadi Usaha Besar (UB).

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang UMKM terdapat pengertian dan kriterianya yang digolongkan menurut aset dan omset suatu usaha. Selain itu kriteria dapat dikelompokkan menjadi tiga kriteria, diantaranya adalah *Livelihood Activities*, *Micro Enterprise*, *Small Dynamic Enterprise*. Ketiga kriteria dimaksudkan kepada sifat pelaku usaha itu sendiri.

## 2. Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)

Pengembangan merupakan bagian dari pembangunan. Pengembangan dan pembangunan selalu mengandung makna perbaikan, pembaharuan untuk menjadi lebih baik dari sebelumnya. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Pamudji (1985:7) yaitu:

“Pengembangan adalah suatu pembangunan yaitu untuk merubah sesuatu sehingga menjadi baru dan memiliki nilai yang lebih tinggi. Demikian juga mengandung makna sebagai pembaharuan yaitu melakukan usaha-usaha untuk membuat sesuatu untuk menjadi lebih sesuai dan cocok dengan kebutuhan, menjadi lebih baik dan bermanfaat”.

Pengembangan menurut Mockijat (dalam Wijayanti, 2002: 32) merupakan suatu usaha yang dilakukan untuk memperbaiki pekerjaan sekarang maupun waktu yang akan datang dengan mempengaruhi sebuah sikap atau menambah kecakapan. Adapun pengembangan UMKM menurut Kartasmita (1996: 5) meliputi beberapa aspek, antara lain:

1. Peningkatan akses kepada aset produktif, terutama modal, disamping teknologi, manajemen, dan segi lainnya.
2. Peningkatan akses pasar, yaitu meliputi suatu *spectrum* kegiatan yang luas, mulai dari pecadangan usaha hingga informasi pasar, bantuan produksi serta sarana dan prasarana pemasaran. Khususnya bagi usaha kecil di pedesaan, serta sarana dan prasarana mendasar akan sangat membantu yaitu sarana perhubungan.
3. Pelatihan-pelatihan mengenai penguatan dan ketrampilan yang diperlukan untuk berusaha teramat penting. Namun, persamaan juga perlu ditanamkan semangat jiwa wirausaha.
4. Kelembagaan ekonomi dalam arti luas adalah pasar. Maka memperkuat pasar adalah hal yang sangat penting. Hal tersebut harus disertai dengan pengendalian agar proses berjalannya pasar tidak keluar dari apa yang diinginkan yang nantinya justru mengakibatkan kesenjangan. Untuk kaidah-kaidah yang mendasar dalam suatu ekonomi bebas, tetap menjamin terjadinya pemerataan sosial (*social equity*).
5. Kemitraan usaha merupakan jalur yang penting dan strategis dan telah terbukti berhasil bagi pembangunan usaha ekonomi rakyat.

Perhatian dalam mengembangkan UMKM dilandasi oleh tiga hal, yaitu (1) UMKM intensif dalam menggunakan sumberdaya alam lokal, menyerap banyak tenaga kerja, menggunakan jumlah kemiskinan, pemerataan dalam distribusi pendapatan, dan pengembangan ekonomi di pedesaan; (2) merupakan penyumbang terbesar dalam sektor non migas terutama sektor industri pengolahan, garmen, tekstil, kerajinan lainnya; (3) adanya urgensi untuk sruktur ekonomi yang berbentuk piramida yang menunjukkan adanya ketimpangan yang lebar antara pelaku usaha kecil dan besar dalam ekonomika Indonesia (Kuncoro, 2009: 326).

Berdasarkan pada pasal 7 Undang-Undang No.20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah disimpulkan bahwa terdapat dua pendekatan utama dalam pengembangan UMKM, yaitu penciptaan iklim usaha, dan pembinaan dan pengembangan. Iklim usaha adalah kondisi yang diupayakan pemerintah melalui berbagai peraturan dan kebijakan meliputi aspek:

- a. Pendanaan;
- b. Sarana dan prasarana;
- c. Informasi usaha;
- d. Kemitraan;
- e. Perizinan usaha;
- f. Kesempatan berusaha;
- g. Promosi dagang; dan;
- h. Dukungan kelembagaan.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengembangan adalah suatu bentuk upaya dalam memperbaiki, memperbaharui dan menjadikan sesuatu cocok dan bernilai dengan kebutuhan. Berbagai aspek di atas dilakukan agar UMKM memperoleh kepastian, kesempatan, dan dukungan berwirausaha yang seluas-luasnya. Sementara pembinaan dan pengembangan adalah upaya perkuatan unit usaha untuk menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan UMKM agar menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.