

**MENGHINDARI “KEKELIRUAN PERENCANAAN STRATEGIS MINTZBERG”
PADA KONTEKS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DI INDONESIA**

Edwin Rommel

Perencana Ahli Muda, Pemerintah Kota Sungai Penuh, Provinsi Jambi

Email Korespondensi: jend.rommel@gmail.com

ABSTRACT

Strategic planning is a crucial framework for regional development in Indonesia, but it often falls into process failure due to its perceived routine. This study focuses on ‘what not to do’ to evaluate the strategic planning process in local government agencies in order to avoid Henry Mintzberg's three fallacies: prediction, detachment, and formalization fallacy. Using a qualitative method combining document study and participatory observation, this study analyzes the planning stages in accordance with Home Affairs Ministerial Regulation No. 86 of 2017 through the lens of agency theory. The analysis shows that this process is highly susceptible to these three fallacies. The dominance of hierarchy (top-down) with a calculative style, data manipulation (moral hazard), and the separation between planners and operational reality hinder collective-adaptive strategic thinking. It is getting worse by the timeframe for strategic planning preparation within 6 (six) months after the Leader is appointed, which coincides with the period of the ban on the appointment of structural officials in the region. This study recommends the application of a committing style to build commitment and emotional attachment to strategy, a reconceptualization of the planner's role as a catalyst (rather than simply an analyst), and standardization of the competencies of the planning team.

Keywords: Strategic planning process, Prediction fallacy, Detachment fallacy, Formalization fallacy.

ABSTRAK

Perencanaan strategis merupakan kerangka kerja krusial dalam pembangunan daerah di Indonesia, tetapi sering terjebak dalam kegagalan proses karena dianggap sebagai rutinitas. Kajian ini berfokus pada *what not to do* untuk mengevaluasi proses perencanaan strategis di instansi pemerintah daerah guna menghindari tiga kekeliruan menurut Henry Mintzberg, yaitu kekeliruan prediksi, pemisahan, dan formalisasi. Dengan metode kualitatif berupa kombinasi studi dokumen dan observasi partisipatif, kajian ini menganalisis tahapan perencanaan sesuai dengan Permendagri No. 86 Tahun 2017 melalui lensa teori keagenan. Hasil analisis menunjukkan bahwa proses ini sangat rentan terhadap ketiga kekeliruan tersebut. Dominasi hierarki (*top-down*) dengan gaya kalkulatif, manipulasi data (*moral hazard*), dan pemisahan antara perencana dengan realitas operasional menghambat kolektivitas dalam pemikiran strategis yang adaptif. Hal ini diperparah dengan jangka waktu penyusunan rencana strategis dalam 6 (enam) bulan setelah Kepala Daerah dilantik yang bertepatan dengan jangka waktu larangan pelantikan pejabat struktural di daerah. Kajian ini merekomendasikan penerapan *committing style* untuk membangun komitmen dan keterikatan emosional terhadap strategi, rekonseptualisasi peran perencana sebagai katalis (bukan sekedar analis), serta standarisasi kompetensi tim penyusun rencana.

Kata Kunci: perencanaan strategis, kekeliruan prediksi, kekeliruan pemisahan, kekeliruan formalisasi.

PENDAHULUAN

Perencanaan strategis merupakan instrumen yang tidak tergantikan dalam tata kelola pembangunan daerah di Indonesia. Bukan sekedar penyusunan daftar program, kegiatan, atau indikator kinerja, perencanaan strategis berfungsi sebagai kerangka kerja komprehensif yang memandu alokasi sumber daya, mengarahkan kebijakan publik, dan menyelaraskan berbagai kepentingan pemangku kepentingan

Penerbit:

LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)

redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id

165

Indexed:



SINTA 4

PKP|INDEX



demikian mewujudkan visi pembangunan (Bryson, 2004). Perencanaan strategis seharusnya menjadi peta jalan (roadmap) yang memberikan arah kebijakan yang jelas dan terukur di tengah kompleksitas tantangan global dan dinamika perubahan lokal (George et al., 2019).

Dalam praktik di instansi pemerintah daerah, perencanaan strategis ini mengikuti tahapan dalam regulasi seperti Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 dalam masa krusial enam bulan pasca Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di mana dokumen rencana harus segera diselesaikan. Namun, kepatuhan prosedural belum tentu menjamin proses yang ideal untuk menghasilkan strategi karena kualitas proses sangat bergantung pada aspek keperilakuan (Wolf & Floyd, 2017), baik individu maupun tim. Aspek ini sering terabaikan dalam tahapan pengendalian dan evaluasi yang berfokus pada dokumen dan kepatuhan prosedural. Aspek ini tentu menjadi tanggung jawab Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota) beserta jajaran untuk merumuskan strategi dan rencana pencapaian suatu visi yang telah dijanjikan kepada masyarakat.

Proses perencanaan strategis pernah dikritik secara tajam oleh Henry Mintzberg tahun 1994 dalam tulisan yang berjudul *"The Fall and Rise of Strategic Planning"* (Mintzberg, 1994). Artikel tersebut menekankan kekeliruan perencanaan strategis yang harus dihindari, yaitu kekeliruan prediksi, pemisahan, dan formalisasi. Setelah tiga dekade, pimpinan daerah beserta para birokrat, khususnya perencana, tentu sangat pantas mempertanyakan apakah proses perencanaan yang kita lakukan selama ini sudah terhindar dari kekeliruan tersebut? Atau, kita justru terjebak dalam kekeliruan tersebut? Seberapa rentan proses perencanaan strategis terhadap kekeliruan perencanaan strategis Mintzberg? Jika iya, bagaimana kita keluar sebelum terjebak semakin dalam?

Berbeda dengan fokus pada *what to do* dalam kajian-kajian terdahulu tentang perencanaan pembangunan daerah, kajian ini justru fokus pada *what not to do* dalam proses perencanaan strategis yang berdampak negatif terhadap kualitas substansial dan pelaksanaan rencana yang dihasilkan. Kajian ini bertujuan untuk mengevaluasi proses perencanaan strategis pembangunan daerah dengan menggunakan "Kekeliruan Perencanaan Strategis Mintzberg". Kajian ini diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi kebijakan yang inovatif dan aplikatif untuk memperkuat kualitas proses perencanaan strategis pembangunan, khususnya di internal organisasi/instansi pemerintah daerah.

METODE

Perencanaan strategis berakar dari konsep strategi yang telah berevolusi sampai saat ini. Awalnya, istilah strategi digunakan di dunia militer yang bermakna "cara untuk menang"; penggunaan sumber daya secara efektif untuk mengalahkan musuh. Di era revolusi industri pada awal abad ke-20, istilah ini mulai diadopsi ke bidang bisnis dengan makna "cara untuk memenangkan kompetisi" (Hambrick & Fredrickson, 2001; Martin, 2014; Porter, 1996). Bahkan, di level korporat, strategi adalah cara untuk menciptakan nilai (keuntungan) bagi pemilik modal (Campbell et al., 1995; Collis & Montgomery, 1998) dalam pengelolaan berbagai bisnis, produk, dan pasar (Kabeyi, 2019).

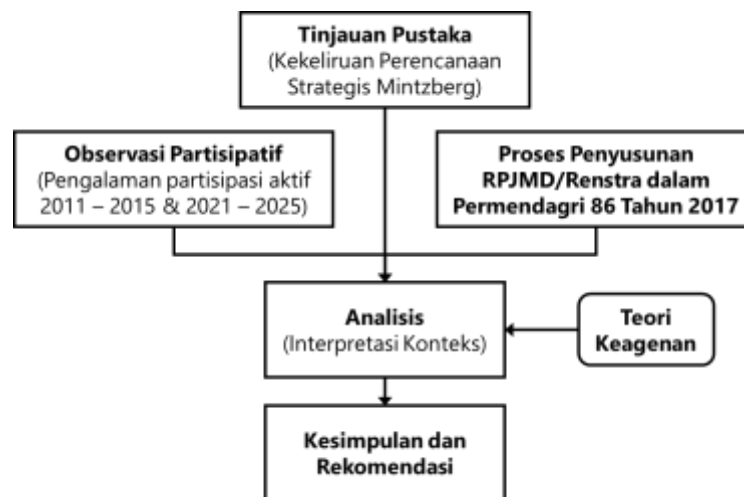
Di sektor publik khususnya organisasi pemerintah, strategi difokuskan untuk menciptakan nilai publik, yaitu apa yang bernilai bagi publik atau masyarakat umum (Moore, 1995). Di Indonesia, fokus ini tersebar di berbagai bidang urusan pemerintahan. Sesuai dengan 'ruh' strategi di sektor publik, perencanaan strategis instansi pemerintah menekankan kooperasi—bukan kompetisi—dalam upaya pemenuhan kepentingan masyarakat. Konsep 'nilai publik' harus ter-institusionalisasi di setiap elemen pemerintah (Moore, 1995), khususnya ASN. Hal ini sesuai dengan poin ke-3 Panca Prasetya Korpri, "mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan". Namun, sebagai makhluk individu dan sosial, seorang ASN juga memiliki kepentingan privat, baik kepentingan pribadi maupun keterkaitan dengan golongan tertentu. Sebagai individu yang rasional, ASN dapat terjebak dalam upaya pemenuhan kepentingan privat yang bertolak belakang dengan mandat publik.

Konflik kepentingan di internal organisasi sering dianalisis dengan teori keagenan yang sangat relevan dengan asumsi manusia sebagai makhluk oportunis berupa kepentingan privat, rasionalitas

terbatas, dan penghindaran risiko (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976). Dalam studi terkait organisasi pemerintah, teori ini digunakan untuk mengidentifikasi titik lemah dari sebuah proses birokrasi (Waterman & Meier, 1998). Hal ini diterapkan oleh Schillemans & Busuioc (2015) dalam studi tentang proses akuntabilitas yang sering kali gagal karena "proses pelaporan" hanya menjadi formalitas seiring dengan agen yang memanipulasi data untuk menyenangkan prinsipal (pejabat politik/masyarakat). Bahkan, Panda & Leepsa (2017) menegaskan bahwa teori ini tidak hanya berperan sebagai kerangka konseptual, tetapi juga alat praktis untuk memahami proses organisasi. Dengan memperhatikan konteks kajian, penggunaan teori ini dapat menjadi alat analisis untuk mengidentifikasi titik lemah dalam proses perencanaan strategis dari berbagai kemungkinan jebakan kekeliruan Mintzberg.

Kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan kombinasi pendekatan analisis studi dokumen (*desk study*) dan observasi partisipatif (Neuman, 2014). Studi dokumen difokuskan pada artikel Mintzberg (1994) dan tahapan-tahapan perencanaan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah – sebagai referensi utama tentang proses perencanaan strategis. Observasi partisipatif diperoleh dari pengalaman keterlibatan penulis dalam perencanaan strategis (RPJMD dan Renstra SKPD) dari tahun 2011 – 2015 dan 2021 – 2025. Selanjutnya, analisis dilakukan dengan menggunakan teori keagenan untuk mengidentifikasi titik lemah dalam proses perencanaan strategis yang berpotensi menjadi jebakan kekeliruan perencanaan strategis Mintzberg. Analisis dilakukan dengan melekatkan konteks perencanaan pembangunan daerah di Indonesia untuk menjamin interpretasi yang relevan dengan kekeliruan perencanaan strategis Mintzberg. Terakhir, kesimpulan dan rekomendasi disusun berdasarkan hasil analisis untuk mengoptimalkan proses perencanaan strategis pembangunan daerah. Selengkapnya, alur pikir dalam kajian ini ditunjukkan pada Gambar 1.

Gambar 1: Alur Pikir Studi



PEMBAHASAN

Kekeliruan Perencanaan Strategis Mintzberg

Artikel klasik yang ditulis oleh Henry Mintzberg, "The Fall and Rise of Strategic Planning" (1994), menyajikan kritik tajam terhadap praktik perencanaan strategis yang dominan sejak pertengahan tahun 1960-an. Artikel ini sekaligus mengusulkan re-konsepsi mendasar mengenai peran perencanaan dalam organisasi. Mintzberg berargumen bahwa penyebab kegagalan perencanaan strategis secara formal adalah kekeliruan mendasar tentang hakikat strategi itu sendiri.

Kekeliruan perencanaan strategis muncul dari perbedaan antara perencanaan strategis dan pemikiran strategis. Mintzberg berpendapat bahwa perencanaan strategis berupa analisis sedangkan pemikiran strategis berupa sintesis. Analisis menghasilkan penjelasan/penjabaran untuk memberikan pemahaman lebih mendalam; sedangkan sintesis menghasilkan simpulan untuk menjadi suatu pola tertentu yang saling berkaitan secara keseluruhan. Perencanaan strategis memecah tujuan menjadi langkah-langkah dan konsekuensi yang diharapkan. Pemikiran strategis lebih kompleks yang membutuhkan intuisi, kreativitas, dan integrasi berbagai informasi, pengetahuan dan pengalaman untuk menciptakan visi atau perspektif baru tentang arah organisasi. Perencanaan dan pemikiran strategis berbeda meskipun dapat dilakukan secara bersamaan. Jika keduanya dilakukan oleh perencana, tentu akan terjebak pada simpulan bahwa perencanaan strategis adalah pemikiran strategis; atau bahkan pembuatan strategi.

Mintzberg menegaskan bahwa perencanaan strategis cenderung menekankan pada perhitungan (*calculating style*), seperti penetapan target untuk setiap indikator capaian dari rencana. Pembuatan strategi justru menekankan antusiasme dan pembangunan komitmen (*committing style*) untuk melaksanakan strategi. Gaya kalkulatif merepresentasikan pendekatan teknokratis-administratif yang sangat dominan dalam birokrasi. Fokus utama adalah pada analisis—memecah tujuan besar menjadi langkah-langkah formal yang sangat rinci agar bisa dijalankan secara otomatis. Hal ini memisahkan antara pihak yang menyusun rencana dengan pihak yang melaksanakan rencana. Berbeda dengan gaya kalkulatif, gaya komitmen berfokus pada sintesis, yaitu menggabungkan berbagai pengalaman, intuisi, dan kreativitas menjadi sebuah visi arah organisasi yang terintegrasi. Gaya ini menekankan keterlibatan kolektif dan pembelajaran informal, sehingga setiap pihak dapat beradaptasi dengan perubahan. Perbedaan kedua gaya dalam proses perencanaan strategis ini dirangkum pada Tabel 1. Di organisasi pemerintah, tekanan formulasi dan aturan yang ketat harus disikapi dengan tetap berupaya agar proses perencanaan strategis berjalan sesuai dengan esensi dari perencanaan strategis itu sendiri.

Tabel 1: Perbedaan *Calculating Style* dan *Committing Style*

Aspek	<i>Calculating Style</i> (Administratif)	<i>Committing Style</i> (Substansial)
Fokus Utama	Analisis dan penguraian data.	Sintesis dan pembangunan visi.
Dasar Informasi	Hard data (angka, statistik, laporan).	Soft information (intuisi, aspirasi, realitas lapangan).
Proses	Kaku, formal, dan terjadwal.	Adaptif, melalui proses belajar (<i>learning</i>).
Hubungan Kerja	Atasan memerintah, bawahan melakukan.	Semua pihak terlibat membentuk arah tujuan.
Hasil Akhir	Dokumen rencana	Komitmen dan gerakan perubahan.

Sumber: dirangkum dari Mintzberg (1994)

Mintzberg mengidentifikasi tiga asumsi mendasar yang menyebabkan kegagalan perencanaan strategis, yaitu kekeliruan prediksi, pemisahan, dan formalisasi. Dalam praktik perencanaan strategis, ketiganya dapat saling berkaitan yang bersama-sama membawa perencanaan terjebak pada kekeliruan utama, yaitu perencanaan strategis sebagai pembuatan strategi.

Pertama, kekeliruan prediksi (*the fallacy of prediction*) terjadi ketika menggunakan asumsi bahwa masa depan dapat diprediksi secara akurat. Namun, perubahan tidak dapat dihindari dalam kondisi

lingkungan yang dinamis (Horney et al., 2010; Ra'is, 2025). Proyeksi berdasarkan data masa lalu memberikan keyakinan palsu sehingga menghasilkan strategi yang rentan terhadap perubahan.

Kedua, kekeliruan pemisahan (*the fallacy of detachment*) terjadi ketika perencana berperan sebagai perumus strategi dan dapat menganalisis data secara terpisah dari realitas operasional. Mintzberg menegaskan bahwa perumusan strategi yang efektif membutuhkan keterlibatan langsung dalam detail operasional, karena hal-hal yang bersifat strategis sering muncul dari kenyataan di lapangan dan pengalaman langsung manajer.

Ketiga, kekeliruan formalisasi (*the fallacy of formalization*) terjadi ketika proses pembuatan strategi dianggap dapat sepenuhnya diformalkan. Formalisasi cenderung membatasi pandangan, menekan pembelajaran informal, dan mencegah munculnya *emergent strategies*—strategi yang terbentuk secara adaptif melalui serangkaian keputusan yang dibuat seiring berjalannya waktu, bukan dirumuskan secara sadar sebelumnya.

Mintzberg mengusulkan kebangkitan peran perencanaan dengan fokus pada revisi peran perencanaan, perencana dan rencana. Perencanaan dikembalikan pada tempatnya yaitu sebagai proses untuk pemrograman strategi yang telah dihasilkan. Selanjutnya, rencana yang dihasilkan difokuskan sebagai alat komunikasi, koordinasi, dan kontrol terhadap uraian atau turunan visi.

Perencana seharusnya berkontribusi di sekitar proses pembuatan strategi; bukan di dalamnya. Perencana menyediakan data dan hasil analisis untuk menjadi masukan pada pemikiran strategis manajer. Perencana berfungsi sebagai katalis, bukan pembuat strategi, dengan fokus pada penguatan pemikiran strategis dan pemrograman (penjabaran implementasi strategi). Bahkan, perencana dapat menantang asumsi-asumsi yang mungkin layak untuk diperbarui. Perbandingan peran yang diusulkan Mintzberg disajikan dalam

Tabel 2.

Tabel 2: Usulan Mintzberg tentang Perubahan Peran Perencanaan, Perencana, dan Rencana

KOMPONEN	PERAN LAMA (GAGAL)	PERAN BARU (DIUSULKAN)
Perencanaan	Proses sentral untuk menciptakan strategi.	Proses formal untuk pemrograman strategi yang sudah ada dan menganalisis data.
Perencana	Arsitek dan pencipta strategi (bertanggung jawab atas sintesis).	Pendukung di sekitar proses strategi; sebagai analis, katalis, dan penyusun program.
Rencana	Strategi itu sendiri.	Alat untuk komunikasi, koordinasi, dan kontrol (penguraian visi).

Sumber: dirangkum dari Mintzberg (1994)

Evaluasi Proses Perencanaan Strategis Pembangunan Daerah

1. Persiapan Penyusunan: Dinamika Tim Hierarkis dan Asimetri Informasi

Tahap ini mencakup kegiatan-kegiatan awal berupa pembentukan tim penyusun, orientasi mengenai RPJMD/Renstra, penyusunan agenda kerja tim, dan penyiapan data dan informasi perencanaan. Pembentukan tim penyusun dokumen rencana cenderung menyesuaikan dengan hierarki jabatan sesuai dengan fokus bidang urusan dalam setiap kelompok kerja. Proses perencanaan strategis sangat rentan terjebak dalam kekeliruan perencanaan strategis ketika melibatkan pejabat yang tidak sesuai dengan kompetensi. Ketidaksesuaian kompetensi menjadi penghambat (Berman et al., 2022; George, 2021; George et al., 2019) karena dapat menyebabkan pengambilan keputusan yang kurang tepat, penyusunan strategi yang tidak berdasarkan analisis mendalam atau bahkan sintesis untuk

berpikir strategis (Kabeyi, 2019), lemahnya identifikasi masalah serta peluang, dan simplifikasi berlebihan – kekeliruan prediksi. Kesenjangan pemahaman mengenai dinamika internal maupun eksternal organisasi membuat pejabat tersebut cenderung hanya fokus pada solusi jangka pendek, terlalu ambisius, atau tidak praktis tanpa mempertimbangkan implikasi jangka panjang dalam implementasi – kekeliruan pemisahan. Selain itu, proses komunikasi antar-anggota tim menjadi kurang optimal karena terjadi miskomunikasi atau ketidakjelasan arah kebijakan (Goretzki & Messner, 2016).

Meskipun Permendagri 86 tahun 2017 menekankan untuk mengikutsertakan “staf Perangkat Daerah bersangkutan yang memiliki kemampuan dan kompetensi di bidang perencanaan dan penganggaran”, pejabat yang tidak memahami proses perencanaan strategis justru dapat menghambat proses intelektual yang dinamis dengan berlandung dibalik legal formal jabatan. Masukan dan strategi yang muncul dari level bawah (bottom-up) atau bahkan konflik konstruktif dalam tim (George, 2021) sering dipandang sebagai penyimpangan dari rencana formal yang telah ditetapkan, karena lebih mengutamakan prosedur administratif dibandingkan pemikiran strategis. Kepatuhan prosedural dapat berupa kesesuaian sistematika, ketersediaan substansi, pemenuhan berita acara Musrenbang dan Forum Perangkat Daerah, dan lain sebagainya. Hal ini dapat menghambat kemampuan organisasi untuk beradaptasi dan belajar, sehingga menghasilkan strategi yang kaku dan lambat merespons perubahan lingkungan.

Fenomena ‘tim sukses ASN’ dalam Pilkada juga semakin memperlemah proses perencanaan strategis dalam membangun komitmen ASN (*committing style*). Adanya kelompok tim sukses dan kelompok yang terpinggirkan (Murti et al., 2023; Pramudita et al., 2025; Salma, 2024; Surianto et al., 2026; Yonlius et al., 2025) menyebabkan ketimpangan komitmen dalam penyusunan dan implementasi strategi. Secara psikologis, pengelompokan ini tentu dapat menghambat dinamika tim untuk menghasilkan analisis dan sintesis dalam proses perencanaan strategis yang harus diselesaikan dalam waktu 6 (enam) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.

Selanjutnya, orientasi mengenai RPJMD/Renstra cenderung dipandang hanya untuk perencanaan. Begitu pula dengan penyusunan agenda kerja tim yang hanya dipandang sebagai agenda Bappeda atau perencanaan. Hal ini semakin memperparah ketidakpahaman pejabat yang terlibat tentang proses perencanaan strategis sebagaimana seharusnya; bukan sebagaimana biasanya yang disebut sebagai zona nyaman perencanaan strategis (Martin, 2014). Tentu, hal ini menghambat evaluasi proses di masa lalu dan semakin berpotensi untuk terjebak ke dalam berbagai kekeliruan.

Penyiapan data dan informasi perencanaan sangat rentan terhadap praktik manipulasi data (*moral hazard* dalam teori keagenan). Hal ini dapat berupa data kinerja masa lalu atau indikator keberhasilan yang disajikan lebih baik dari kenyataan di lapangan (Schillemans & Bjørstrøm, 2020). Selain itu, informasi tentang risiko, kegagalan program, atau kelemahan internal organisasi rentan disembunyikan atau diabaikan agar rencana yang diusulkan tampak lebih mudah dicapai dan berisiko rendah. Bahkan, data proyeksi kebutuhan anggaran di masa depan rentan dibesar-besarkan untuk memastikan alokasi sumber daya yang lebih besar dari yang benar-benar dibutuhkan (Espinosa et al., 2021). Tentu saja, manifestasi berbagai bias optimisme dan bias strategik ini (Flyvbjerg, 2021) dapat semakin memperparah kekeliruan prediksi dalam proses yang menekankan pengambilan keputusan berbasis data.

Dalam perspektif teori keagenan, periode enam bulan pertama pasca-Pilkada menciptakan kondisi asimetri informasi yang ekstrem antara Kepala Daerah sebagai prinsipal baru dan ASN sebagai agen. Meskipun UU No. 10 Tahun 2016 (UU Pilkada) telah menegaskan bahwa Kepala Daerah dilarang melakukan penggantian pejabat struktural dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan (kecuali atas izin tertulis dari Menteri Dalam Negeri), penerapan *spoils system* (sistem balas jasa pasca Pilkada) belum bisa diatasi (Murti et al., 2023; Pramudita et al., 2025; Salma, 2024; Yonlius et al., 2025). Penerapan *spoils system* menimbulkan ketidakpastian dan ketakutan agen (ASN) yang memicu manipulasi data (*moral hazard*) demi menyenangkan prinsipal atau mengamankan posisi jabatan. Hal ini dapat mengakibatkan ketersediaan data yang tidak sesuai dengan realitas lapangan,

memperparah kekeliruan prediksi dan pemisahan, serta menghambat pemahaman kolektif (*collective sensemaking*) dalam proses perencanaan strategis daerah.

2. Penyusunan Rancangan Awal

Penyusunan rancangan awal mencakup penelaahan dokumen rencana pembangunan lainnya, analisis isu strategis pembangunan, perumusan visi dan misi Daerah (untuk RPJPD), perumusan arah kebijakan dan sasaran pokok, dan pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Penelaahan dokumen rencana pembangunan lainnya rentan terjebak pada kepatuhan prosedural. Terlebih lagi jika penelaahan dilakukan hanya untuk memenuhi persyaratan administratif (sinkronisasi vertikal/horizontal) tanpa analisis kritis terhadap substansi atau kesesuaian asumsi. Dokumen diterima begitu saja asalkan formatnya sesuai, sehingga menghambat perumusan strategi yang orisinal. Selain itu, asumsi dan prediksi lingkungan yang sudah usang (*outdated*) dari dokumen yang lebih tinggi atau dokumen sebelumnya secara otomatis diwariskan tanpa dikaji ulang validitasnya untuk saat ini dan masa depan. Hal ini menempatkan strategi di atas fondasi yang rapuh dengan adanya 'ilusi kepastian' (Flyvbjerg, 2021) yang mendegradasi esensi dari strategi itu sendiri.

Perumusan arah kebijakan dan sasaran sangat rentan jika hanya menggunakan pendekatan *rational goal-setting*. Dengan berfokus pada pengukuran dan pelaporan (kepatuhan dokumen), sasaran ditetapkan secara mekanis (SMART) tetapi tanpa mempertimbangkan proses pembelajaran atau fleksibilitas yang diperlukan untuk efektivitas implementasi dan adaptasi. Arah kebijakan dan sasaran seharusnya juga mempertimbangkan kapasitas internal organisasi dengan senantiasa melakukan *stretching and leveraging* sumber daya (Hamel & Prahalad, 2000) dalam implementasi strategi. Terlebih lagi, arah kebijakan dan sasaran cenderung dirumuskan oleh perencana tanpa pemahaman mendalam tentang kendala operasional di unit pelaksana. Akibatnya, sasaran menjadi tidak realistis atau tumpang tindih, dan tidak memicu tindakan yang koheren di lapangan.

Proses perencanaan strategis rentan dengan pandangan bahwa pelaksanaan KLHS hanya sebagai prosedur tambahan untuk mendapatkan persetujuan dokumen (Arifin et al., 2025), bukan sebagai alat strategis yang integral untuk menyelaraskan pembangunan dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Hasil kajian sering kali hanya "mengamankan" rencana yang sudah ada (menghindari perubahan substansial). Hasil dan rekomendasi KLHS yang bersifat kritis terhadap arah pembangunan sering dianggap sebagai pertimbangan teknis 'sekali pakai', bukan sebagai faktor penentu yang harus membentuk ulang substansi rencana. Tentu saja, hal ini menghambat pemikiran strategis demi mempertahankan hasil analisis yang telah dilakukan sebelumnya.

3. Penyusunan Rancangan dan Forum Perangkat Daerah

Tahap ini melibatkan pembahasan rancangan awal bersama dengan Perangkat Daerah untuk mendapatkan masukan dan saran (*bottom-up*). Rancangan yang sudah disempurnakan diajukan kepada Kepala Daerah untuk memperoleh persetujuan pembahasan dalam Musrenbang. Kekeliruan formalisasi rentan terjadi ketika sinkronisasi hanya dipandang sebagai pemeriksaan kesesuaian dokumen, baik format, kodifikasi, dan penggunaan istilah yang seragam. Hal ini tentu dapat menghambat setiap strategi yang muncul (*emergent*) dari pelaksanaan atau pembelajaran di tingkat operasional perangkat daerah. Terlebih lagi, penggunaan sistem informasi perencanaan yang kaku dan bersifat hierarkis semakin memperparah dominasi pendekatan *top-down* (RPJMD → Renstra SKPD) dan menghambat pendekatan *bottom-up* melalui ruang diskusi atau negosiasi substansi strategi dari perangkat daerah maupun antar-perangkat daerah.

Analisis isu strategis pembangunan rentan terjebak dalam kekeliruan prediksi dan pemisahan ketika hanya berfokus pada isu yang sudah diketahui. Isu strategis hanya dibatasi pada tren yang mudah diukur atau masalah yang sudah berulang (pola yang berulang), gagal mengidentifikasi diskontinuitas atau *weak signals* (sinyal lemah) yang bisa membentuk masa depan secara radikal (misalnya, distrupsi teknologi atau perubahan iklim ekstrem yang tak terduga). Di samping itu, proses yang hanya bersifat *top-down* dalam sistem hierarki cenderung menghambat pemahaman kolektif (Goretzki & Messner,

2016) dengan mengabaikan masukan empiris dari lini depan (pelaksana program atau masyarakat), sehingga hasil analisis tidak mencerminkan realitas dan urgensi masalah di lapangan. Sejalan dengan kekeliruan formalisasi, kekeliruan pemisahan juga rentan terjadi ketika hubungan timbal balik antara rencana dan realitas operasional terhambat. Hal ini juga membawa kekakuan dalam mengadopsi prediksi awal (dalam rancangan awal) yang pada akhirnya menghasilkan strategi yang kaku dan tidak adaptif di tingkat perangkat daerah.

Pengajuan rancangan dokumen kepada Kepala Daerah di tahap ini memunculkan pertanyaan apakah Kepala Daerah terlibat dalam proses perencanaan strategis? Apakah Kepala Daerah telah menerapkan *committing style* dalam proses perencanaan strategis? Apakah Kepala Daerah memandang proses ini hanya sebagai penyusunan dokumen? Rancangan dokumen memang dapat dibaca atau dipaparkan kepada Kepala Daerah. Namun, tentu akan lebih baik jika Kepala Daerah dapat memastikan bahwa asumsi, antusiasme, dan komitmen dalam proses perencanaan strategis sesuai dengan besarnya harapan yang terkandung dalam visi dan misi. Ironisnya, setelah pelantikan Kepala Daerah, banyak sekali agenda dari pemerintah pusat ataupun provinsi yang membawa Kepala Daerah semakin menjauh dari proses perencanaan strategis. Padahal, perencanaan strategis diharuskan selesai 6 (enam) bulan setelah pelantikan Kepala Daerah.

4. Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

Musrenbang adalah forum antar pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan Daerah yang bertujuan untuk penajaman, penyelarasan, klarifikasi dan kesepakatan tentang substansi rencana. Pelaksanaan Musrenbang sangat rentan terhadap tiga kekeliruan perencanaan strategis Mintzberg. Kerentanan ini muncul ketika Musrenbang hanya menjadi ajang negosiasi politik dan formalitas. Musrenbang berisiko menjadi ritual yang mengutamakan kelengkapan dokumen, persyaratan legal, dan rekapitulasi usulan. Hal ini tentu dapat menghambat diskusi strategis dalam upaya memahami kondisi lingkungan internal dan eksternal secara kolektif (*collective sensemaking*). Ketika dipandang sebagai ritual, Musrenbang justru semakin memperlebar jarak antara rencana dan realitas di lapangan.

Rencana mencakup semua urusan pemerintahan. Namun, peserta Musrenbang yang cenderung lebih fokus pada permasalahan infrastruktur dapat mengabaikan sinergi lintas sektor, misalnya pengawasan kesesuaian tata ruang dan aspek kesehatan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman yang sangat penting dalam pembangunan infrastruktur. Terlebih lagi, ketika usulan pemangku kepentingan hanya fokus pada berapa nilai APBD yang sampai ke wilayahnya, rencana semakin terjebak pada penyusunan daftar program/kegiatan yang akan dieksekusi. Hal ini tentu menghambat fungsi Musrenbang sebagai forum pembelajaran bagi setiap pemangku kepentingan tentang kondisi daerah, prioritas-prioritas pembangunan, dan, terutama, penciptaan nilai publik sebagai tujuan dari pembangunan.

5. Penyusunan Rancangan Akhir: Akumulasi kekeliruan

Sebagai sebuah proses berkesinambungan, tentu saja rancangan akhir sebuah rencana menanggung beban kekeliruan perencanaan strategis dari tahapan-tahapan sebelumnya. Kekeliruan prediksi, pemisahan, dan formalisasi terakumulasi di tahapan ini, sehingga proses perencanaan strategis keseluruhan semakin terasa sebagai pembuatan strategi dan perencanaan semakin jauh dengan pelaksana rencana. Akumulasi tiga kekeliruan inilah yang menjadi kekeliruan utama yang disampaikan Mintzberg, yaitu perencanaan strategis sebagai pembuatan strategi.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis di atas, kerentanan proses perencanaan strategis pembangunan daerah terhadap kekeliruan perencanaan strategis Mintzberg dimulai dari tahap awal dan terakumulasi di tahap akhir. Proses yang mengedepankan kolektivitas ini tentu membutuhkan peran semua pihak yang

terlibat, khususnya internal pemerintah, untuk mengoptimalkan setiap tahapan agar dilaksanakan sebagaimana seharusnya sesuai dengan esensi dari perencanaan strategis; bukan hanya pemenuhan prosedur formal dalam regulasi.

Sebagai pucuk pimpinan daerah, Kepala Daerah tentu ditempatkan sebagai agen perubahan yang paling utama dan paling diharapkan untuk melakukan perubahan pola aktivitas yang terlanjur dianggap sebagai sebuah rutinitas. Di samping itu, perencana, baik sebagai institusi (i.e. Bappeda) ataupun individu (i.e. perencana), juga membutuhkan perubahan pola pikir menuju peran sebagai katalisator sebagaimana direkomendasikan oleh Mintzberg. Peran ini mengedepankan kolektivitas dalam menghasilkan rencana; tidak hanya peran sebagai analis yang cenderung menggiring perencana ke dalam “one man show”. Hal serupa juga dibutuhkan bagi perencana di SKPD lainnya. Kombinasi antara Kepala Daerah dan perencana sangat penting dalam upaya untuk meningkatkan kualitas proses perencanaan strategis, khususnya menghindari berbagai kekeliruan dalam proses kolektif ini.

Selanjutnya, rekomendasi kebijakan disusun untuk menghindari ataupun keluar dari jebakan kekeliruan perencanaan strategis Mintzberg, yaitu mengoptimalkan proses perencanaan strategis pembangunan di instansi pemerintah daerah. Tentu saja, optimalisasi sebuah proses berawal dari upaya mengoptimalkan peran setiap aktor di dalam proses tersebut.

Penerapan Committing Style

Penerapan *committing style* tidak melihat strategi sebagai dokumen, tetapi sebagai “energi” yang dibutuhkan untuk pembangunan 5 (lima) tahun yang akan datang. Hal ini berarti bahwa proses perencanaan strategis adalah proses mengumpulkan “energi” di setiap sektor dan membentuk sinergi untuk pencapaian satu visi. Dengan struktur hierarkis, gaya kepemimpinan ini perlu diturunkan di setiap level menjadi sebuah urgensi perubahan sejak awal Kepala Daerah bertugas. Secara khusus, Kepala Daerah beserta para eselon perlu memahami dan mengadopsi pandangan Philip Selznick bahwa sebuah strategi menjadi bernilai ketika kita terhubung secara emosional dan termotivasi untuk mencapai tujuan bersama yang ingin dicapai (Selznick, 1957). Hal ini sangat penting untuk membangun komitmen dalam proses perencanaan, sehingga tumbuh rasa memiliki terhadap rencana terutama dalam pelaksanaan rencana itu sendiri.

Rekonseptualisasi Perencana

Permenpan RB No. 20 Tahun 2024 Pasal 7 menetapkan tugas jabatan dan ruang lingkup kegiatan perencana, yaitu melaksanakan teknis kebijakan perencanaan dengan ruang lingkup menyusun rencana. Tentu saja, peran ini sangat rentan dimaknai secara harfiah (*leksikal*) semata. Padahal, ‘menyusun rencana’ membutuhkan kolaborasi dengan pihak lain, baik antara perencana dan bidang-bidang teknis di perangkat daerah maupun Bappeda dan perangkat daerah lainnya. Hal ini telah tertuang dalam Permendagri 86 Tahun 2017 tentang definisi perencanaan pembangunan daerah (Pasal 1 ayat 22) beserta proses penyusunan rencana pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa solusi dari Mintzberg tentang peran perencana masih sangat relevan untuk dipahami dan diterapkan, tidak hanya bagi perencana itu sendiri tetapi juga Kepala Daerah, pimpinan tinggi dan pimpinan administrasi dalam pemberdayaan ASN perencana.

Dalam tim, perencana dan pejabat-pejabat terkait tidak hanya fokus pada ‘apa yang akan direncanakan’, tetapi juga perlu fokus pada ‘bagaimana cara menghasilkan rencana yang baik’. Sebuah tim tidak perlu terburu-buru untuk menjawab pertanyaan ‘siapa melakukan apa’. Ruang diskusi justru harus senantiasa terbuka disertai dengan pengelolaan konflik yang konstruktif (George, 2021) oleh pimpinan ataupun perencana yang berperan sebagai katalis—bukan hanya sekedar analis. Hal ini menekankan pentingnya pemahaman tentang manajemen dan dinamika tim dalam proses perencanaan strategis; bukan sekedar pendelegasian tugas secara berjenjang yang terhubung hanya dengan laporan.

Peningkatan Kompetensi Tim Penyusun Rencana Strategis

Peningkatan kompetensi ASN yang terlibat dalam proses perencanaan strategis membutuhkan kebijakan-kebijakan untuk memastikan keterlibatan dan kompetensi dalam rangka penerapan *committing style* dan rekonseptualisasi perencanaan. Standardisasi kompetensi tim penyusun diperlukan untuk memastikan bahwa pembentukan tim penyusun dokumen rencana didasarkan pada kompetensi di bidang perencanaan dan penganggaran, bukan hanya hierarki jabatan. Di samping itu, keterlibatan para pejabat struktural dari SKPD di berbagai bidang urusan perlu melibatkan staf/pejabat fungsional tertentu yang memahami kondisi di lapangan. Hal ini sesuai dengan amanat Permendagri 86 Tahun 2017 (dalam Lampiran) sebagai fondasi awal untuk tidak terjebak ke dalam kekeliruan prediksi dan pemisahan.

Hasil kajian ini menegaskan bahwa proses yang berjalan pasca Pilkada sangat rentan terhadap jebak kekeliruan perencanaan strategis. Hal ini dipicu oleh *moral hazard* yang menghambat pemahaman kolektif yang dibutuhkan dalam jangka waktu yang sama. Di satu sisi, Kepala Daerah perlu diberikan keleluasaan untuk melakukan penggantian pejabat struktural sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan dalam membangun komitmen di internal pemerintah daerah. Namun, di sisi lain, politisasi atau netralitas ASN dalam Pilkada semakin sulit dibendung. Seiring dengan penguatan sistem merit, pengecualian dalam penggantian pejabat struktural perlu diperluas; tidak hanya sekedar karena pelanggaran berat. Kebijakan ini membutuhkan mekanisme kontrol yang ketat terkait evaluasi kinerja yang akuntabel dan transparan, kesesuaian kompetensi dengan mandat, dan pemenuhan standard minimal kompetensi yang dibutuhkan sesuai dengan permasalahan dan isu strategis di daerah. Sebagai contoh, jika pemerintah daerah berada di posisi tertinggal dalam penyelenggaraan Satu Data Indonesia (SDI) dengan data indikator yang objektif dari luar pemerintah daerah, maka upaya percepatan membutuhkan kriteria pejabat struktural di bidang tersebut sesuai dengan standard kompetensi untuk menjalankan peran wali data.

Orientasi komprehensif tim harus diwajibkan untuk semua pejabat yang terlibat, bukan hanya perencanaan. Orientasi tidak hanya fokus pada kelengkapan substansi dokumen rencana pembangunan (RPJPD/RPJMD/Renstra), tetapi juga pada pemahaman yang sama tentang proses perencanaan strategis (bagaimana cara menyusun rencana) dan cara menghindari kekeliruan-kekeliruan perencanaan strategis di setiap tahapan perencanaan. Orientasi tidak hanya fokus pada daftar '*what to do*', tetapi juga '*what not to do*' yang mengancam kualitas rencana dan pelaksanaan pembangunan 5 (lima) tahun yang akan datang.

Secara lebih luas, kekeliruan-kekeliruan dalam **proses** perencanaan strategis seharusnya dapat dihindari (sebagian atau seluruhnya) dengan adanya reformasi birokrasi. Meskipun *Grand Design* Reformasi Birokrasi Nasional (GDRBN) 2010–2025 dilanjutkan dengan GDRBN 2025–2045, pertanyaan kritis perlu tetap terbuka untuk mengevaluasi apakah pemerintah daerah sudah berhasil mengikuti agenda GDRBN 2010–2025, apakah perubahan struktur sudah diiringi dengan perubahan proses, dan apakah perubahan paradigma (GDRBN 2010–2025) sudah sesuai harapan untuk menjadi fondasi bagi GDRBN 2025–2045.

REFERENSI

- Arifin, F., Rahayu, M. I. F., Maarif, I., Susanto, A. F., & Murbani, A. W. (2025). Legal and Constitutional Gaps in Strategic Environmental Assessment: Between Formality and Substantive Environmental Protection in Indonesia. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 13(2), 346–363. <https://doi.org/10.29303/ius.v13i2.1698>
- Berman, E. M. ., Bowman, J. S. ., West, J. P. ., & Van Wart, Montgomery. (2022). *Human resource management in public service : paradoxes, processes, and problems*. CQ Press, an imprint of Sage Publications, Inc.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations* (3rd ed.). John Wiley & Sons, Inc.

- Campbell, A., Goold, M., & Alexander, M. (1995). Corporate strategy: the quest for parenting advantage. *Long Range Planning*, 28(3), 122. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(95\)91637-7](https://doi.org/10.1016/0024-6301(95)91637-7)
- Collis, D. K., & Montgomery, C. A. (1998). Creating Corporate Advantage. *Harvard Business Review*, (May-June), 71.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57–74. <https://doi.org/10.5465/AMR.1989.4279003>
- Espinosa, S., Kriz, K. A., & Yusuf, J.-E. (2021). Behavioral Public Finance and Budgeting: New Approaches to Old Questions? *Public Finance and Management*, 20(1), 1–10. <https://doi.org/10.1177/152397212102000101>
- Flyvbjerg, B. (2021). Top Ten Behavioral Biases in Project Management: An Overview. *Project Management Journal*, 52(6), 531–546. <https://doi.org/10.1177/875697282111049046>
- George, B. (2021). Successful Strategic Plan Implementation in Public Organizations: Connecting People, Process, and Plan (3Ps). *Public Administration Review*, 81(4), 793–798. <https://doi.org/10.1111/puar.13187>
- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 79(6), 810–819. <https://doi.org/10.1111/puar.13104>
- Goretzki, L., & Messner, M. (2016). Coordination under uncertainty. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 13(1), 92–126. <https://doi.org/10.1108/QRAM-09-2015-0070>
- Hambrick, D. C., & Fredrickson, J. W. (2001). Are you sure you have a strategy? *Academy of Management*, 15(4), 48–59.
- Hamel, G., & Prahalad, C. K. (2000). Strategy as Stretch and Leverage. *Harvard Business Review*, (April 1993), 75.
- Horney, N., Pasmore, B., & O'Shea, T. (2010). Leadership Agility: A Business Imperative for a VUCA World. *People & Strategy*, 33(4), 32–38. <https://doi.org/10.1016/j.neuron.2011.07.001>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Kabeyi, M. J. B. (2019). Organizational strategic planning, implementation and evaluation with analysis of challenges and benefits for profit and nonprofit organizations. *International Journal of Applied Research*, 5(6), 27–32. <https://doi.org/10.22271/allresearch.2019.v5.i6a.5870>
- Martin, R. L. (2014). The Big Lie of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, (Jan-Feb 2014), 79–84.
- Mintzberg, H. (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, (Jan-Feb 1994), 107.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Murti, A., Kusuma, H., & Rizkika, S. (2023). Dinamika Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Membangun Asas Netralitas Menjelang Pemilihan Umum 2024. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 3(2).
- Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (7th ed.). Pearson Education Limited.
- Panda, B., & Leepsa, N. M. (2017). Agency theory: Review of Theory and Evidence on Problems and Perspectives. *Indian Journal of Corporate Governance*, 10(1), 74–95. <https://doi.org/10.1177/0974686217701467>
- Porter, M. E. (1996). What Is Strategy? *Harvard Business Review*, 61–78.
- Pramudita, H., Wijaya, G. M. M., Pramudita, B., & Puspaningrum, P. (2025). Netralitas ASN Dalam Pemilu Dan Pilkada Kabupaten Boyolali Tahun 2024. *Journal of Administration, Governance, and Political Issues*, 2(1), 51–60. <https://doi.org/10.47134/jagpi.v2i1.3869>

- Ra'is, D. U. (2025). STRATEGI ADAPTASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM ERA VUCA. *JADMENT: Journal of Administration and Development*, 2(1), 210–221. <https://doi.org/10.62085/jadment.v2i1.27>
- Salma, I. (2024). Pengaturan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum 2024. *Jurnal Cendekia Ilmiah*, 4(1).
- Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2020). Trust and verification: balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*, 23(5), 650–676. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1553807>
- Schillemans, T., & Busuioc, M. (2015). Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191–215. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu024>
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. Row, Peterson.
- Surianto, Haedar Djidar, & Salmi. (2026). Tinjauan Yuridis Terhadap Netralitas ASN Dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak Kota Palopo Tahun 2024. *Al-Zayn : Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 4(1).
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173–202. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377>
- Wolf, C., & Floyd, S. W. (2017). Strategic Planning Research: Toward a Theory-Driven Agenda. In *Journal of Management* (Vol. 43, Number 6). <https://doi.org/10.1177/0149206313478185>
- Yonlius, A., Noor, M., & Paselle, E. (2025). Inter-Institutional Collaboration In Handling ASN Neutrality Violations In The 2024 Samarinda City Regional Head Elections. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 5(6), 5023–5034. <https://doi.org/10.38035/jlph.v5i6.2256>