

---

Bahan Kuliah Teori Perencanaan

# Konsep Perencanaan Strategis

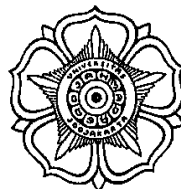
KULIAH KE	MATERI NOMOR	MATERI KULIAH (ARTIKEL/MAKALAH)
I	1	KERAGAMAN PILIHAN CORAK PERENCANAAN ( <i>PLANNING STYLES</i> ) UNTUK Mendukung KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH
	2	PERENCANAAN STRATEGIK UNTUK PERKOTAAN: BELAJAR DARI PENGALAMAN NEGARA LAIN
	3	PENGERTIAN PERENCANAAN STRATEGIS DARI SUMBER SITUS WEB ( <i>WHAT IS STRATEGIC PLANNING?</i> )
II	4	PERENCANAAN STRATEGIS: KAJIAN DARI PERSPEKTIF PERENCANAAN PUBLIK
	5	MASA DEPAN PERENCANAAN STRATEGIS UNTUK PUBLIK

Dosen:

**Prof. Dr. Ir. Achmad Djunaedi, MUP**

E-mail: [achmaddjunaedi@yahoo.com](mailto:achmaddjunaedi@yahoo.com) [adjun@ugm.ac.id](mailto:adjun@ugm.ac.id)

<http://intranet.ugm.ac.id/~a-djunaedi/>



PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN KOTA DAN DAERAH

UNIVERSITAS GADJAH MADA

2002

---

# **Keragaman Pilihan Corak Perencanaan (*Planning Styles*) untuk Mendukung Kebijakan Otonomi Daerah<sup>1</sup>**

Presentasi:

Achmad Djunaedi (E-mail: adjun@ugm.ac.id)  
Program MPKD Jurusan Arsitektur FT UGM

## **Abstract**

*During the era before the local autonomous policy in Indonesia was implemented, there was a strong “centralistic” central government imposing a uniform planning style i.e. comprehensive planning. As democratization process goes along the implementation of the local autonomous policy, local planners have various choices in planning styles. This paper aims to discuss variation in planning styles that may be selected by local planners. The paper also discusses the relationship between the planning styles and the political theories, in order to understand the background that a local political leader may select a particular planning style which matches his or her political belief.*

## **Pendahuluan**

Pada masa lalu, pada saat politik pemerintahan negara kita cenderung sentralistik dengan pendekatan *top-down* yang kuat, kegiatan perencanaan kota dan daerah dilakukan dengan mengacu pada corak yang seragam yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan mengikuti “juklak dan juknis” (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis). Dengan dilakukannya desentralisasi kewenangan pemerintahan (otonomi daerah), maka pendekatan *top down* dan keseragaman tersebut akan tereduksi atau bahkan menghilang. Tetapi masalahnya kemudian, para perencana di daerah (atau calon perencana yang sedang menempuh pendidikan perencanaan) perlu memahami keragaman corak perencanaan agar para perencana tersebut dapat menentukan pilihannya sesuai kebutuhan, situasi, dan kondisi setempat. Selain itu, demokratisasi yang berkembang di daerah banyak diwarnai oleh partisipasi partai-partai politik dalam pengambilan keputusan, sehingga para perencana juga perlu memahami keterkaitan antara corak perencanaan dengan keragaman aliran politik.

Berdasar pada latar belakang tersebut di atas, maka bagian pertama tulisan ini menyajikan keragaman corak perencanaan yang umum ditemui dalam praktek. Bagian kedua membahas keterkaitan antara corak perencanaan dengan keragaman teori politik. Pemahaman tentang keragaman teori politik tersebut merupakan dasar bagi pemahaman perbedaan antar partai-partai politik. Tulisan ini diakhiri dengan rekomendasi tentang pengembangan keilmuan dalam rangka menambah kekayaan ilmu perencanaan kota dan daerah di Indonesia.

## **Keragaman corak perencanaan dalam praktek**

Dalam sejarah praktek perencanaan, pendekatan perencanaan komprehensif yang saat ini dipakai di Indonesia, bukan satu-satunya pendekatan, aliran atau corak perencanaan. Tipe atau corak perencanaan yang lebih baru muncul sebagai respon terhadap corak yang telah ada

---

<sup>1</sup> Makalah dipresentasikan dalam “Seminar & Temu Alumni MPKD 2000”, di Werdhapura, Sanur, Bali, 27-30 Agustus 2000.

sebelumnya. Selain itu, corak perencanaan yang sudah lama sekali, yaitu perencanaan induk (*master planning*) yang terkait dengan *urban design* juga dipakai lagi terutama dalam perencanaan kota-kota baru. Secara umum, keragaman corak perencanaan yang ada dalam praktek saat ini, yaitu: (1) perencanaan komprehensif (*comprehensive planning*); (2) perencanaan induk (*master planning*); (3) perencanaan strategis (*strategic planning*); (4) perencanaan ekuiti (*equity planning*); (5) perencanaan advokasi (*advocacy planning*); dan (6) perencanaan inkremental (*incremental planning*).

Secara formal, perencanaan (kota) di Indonesia saat ini mengikuti corak perencanaan komprehensif yang diungkapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 28 tahun 1987 tentang pedoman perencanaan kota. Dengan demikian, cara pengkajian yang dipakai disini adalah: pertama, menempatkan perencanaan komprehensif sebagai “titik awal”; kemudian membandingkan corak-corak yang lain dengan (atau sebagai respon terhadap) perencanaan komprehensif.

### **Perbandingan antar corak perencanaan**

Meskipun, corak perencanaan induk (*master planning*) adalah yang paling “tua” tapi muncul lagi di Indonesia, dipakai untuk perencanaan kota-kota baru (sebagai *urban design*). Pada perencanaan kota baru, perencanaan tidak dapat dilakukan secara komprehensif karena belum ada penduduknya atau calon penduduk yang pasti, sehingga tidak ada data kependudukan, sosial-ekonomi dan sebagainya, yang perlu dianalisis secara komprehensif. Aspek yang pasti ada hanyalah fisik dan tata ruang, yang menjadi fokus perencanaan induk.

Perencanaan komprehensif melakukan perencanaan secara menyeluruh (komprehensif), yang berarti mempunyai skala luas, dengan pengambilan keputusan yang kompleks. Menanggapi hal ini, aliran inkrementalis mempunyai cakupan perencanaan yang lebih sempit, terjangkau.

Bila perencanaan komprehensif menganggap bahwa terdapat satu kepentingan umum (satu kesepakatan), maka perencanaan advokasi menganggap bahwa ada pihak-pihak yang tidak terwadahi kepentingannya dan perlu mendapat “pembelaan” (*advocacy*). Contoh dalam hal ini: kaum miskin minoritas di perkotaan yang “suaranya” biasanya tidak dapat terwadahi dalam perencanaan komprehensif.

Perencanaan ekuiti menganggap bahwa perencanaan komprehensif tidak mampu menjangkau ke akar-akar kemiskinan dan tidak dapat mengatasi ketidak-adilan, serta tidak menempatkan pemerataan sebagai tujuan utama. Bersama dengan perencanaan advokasi, aliran ekuiti ini berada dalam satu pihak berseberangan dengan perencanaan komprehensif yang dianggap “tidak cukup adil” dalam menangani masalah perkotaan. Perencanaan advokasi dan ekuiti, bersama-sama, dapat disebut sebagai “perencanaan partisipatori”, meskipun sebenarnya partisipasi masyarakat yang besar juga terjadi dalam perencanaan strategis.

Tujuan dan sasaran dalam perencanaan komprehensif, karena bersifat menyeluruh, sering dituduh “terlalu luas”, ambisius. Menanggapi hal ini, perencanaan strategis memfokuskan perhatiannya hanya pada beberapa isu utama saja dan dengan memperhitungkan kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang ada. Para pengikut aliran perencanaan strategis yakin bahwa pendekatannya “lebih realistis”. Pendekatan perencanaan strategis bersama perencanaan inkremental merasa frustrasi terhadap perencanaan komprehensif yang dianggap terlalu berkhayal dan tidak efisien.

## **Corak perencanaan komprehensif**

Seperti arti namanya, yaitu komprehensif, yang berarti menyeluruh, analisis dalam perencanaan komprehensif dilakukan dari semua aspek kehidupan perkotaan (kependudukan, perekonomian, sosial, fisik, dan sebagainya). Meskipun demikian, hasilnya berupa rencana fisik dan tata ruang.

Proses perencanaan komprehensif dilakukan secara sekuensial (urut). Langkah-langkah sekuensial proses meliputi (1) pengumpulan dan pengolahan data, (2) analisis, (3) perumusan tujuan dan sasaran perencanaan, (4) pengembangan alternatif rencana, (5) evaluasi dan seleksi alternatif rencana, dan (6) penyusunan dokumen rencana. Hasil perencanaan bersifat rinci, jelas, dan berupa rancangan pengembangan fisik atau tata ruang, antara lain meliputi: peta rencana guna lahan, peta rencana jaringan jalan, dan sebagainya. Setelah rencana selesai dibuat, maka dilakukan proses pengesahan oleh pihak legislatif, dan kemudian dilakukan implementasi rencana (aksi/tindakan). Rencana komprehensif di Indonesia disebut sebagai rencana umum tata ruang kota. Istilah “rencana umum” mungkin diterjemahkan dari kata *the urban general plan*, dari buku Kent (1964).

## **Corak perencanaan induk**

Perencanaan induk (*master planning*) biasanya diterapkan pada perencanaan kompleks bangunan atau kota baru secara fisik. Dibandingkan dengan perencanaan komprehensif yang dilakukan secara multi-disiplin, maka perencanaan induk umumnya dilakukan secara satu disiplin, yaitu arsitektur. Keduanya, perencanaan induk dan perencanaan komprehensif, mempunyai kesamaan dalam sifat produk akhir rencana yang jelas, rinci, *end-state*, tidak fleksibel—seakan masa depan sangat pasti. Proses perencanaan induk mengacu pada perencanaan dan perancangan arsitektur, yaitu dengan langkah-langkah sekuensial (urut): (1) *problem seeking*, (2) *programming*, dan (3) *designing*. Terhadap hasil perencanaan/perancangan dilakukan kegiatan konstruksi atau pelaksanaan aksi/tindakan.

## **Corak perencanaan strategis**

Sebagai respon terhadap tujuan yang terlalu luas (dan sering seperti impian) dalam perencanaan komprehensif, maka para perencana, di dekade-dekade akhir Abad ke 20, meminjam pendekatan perencanaan strategis yang biasa dipakai dalam dunia usaha dan militer. Pendekatan strategis memfokuskan secara efisien pada tujuan yang spesifik, dengan meniru cara perusahaan swasta yang diterapkan pada gaya perencanaan publik, tanpa menswastakan kepemilikan publik.

Di tahun 1987, Jerome Kaufman dan Harvey Jacobs mengkaji perencanaan strategis ini<sup>2</sup> dengan bertanya apakah tipe perencanaan ini dapat dipakai untuk seluruh masyarakat dan bukan hanya untuk pengguna tradisionalnya yaitu sebuah perusahaan publik atau kantor dinas. Mereka juga mewawancarai perencana praktisi untuk mengetahui seberapa jauh sebenarnya para praktisi tersebut menggunakan pendekatan perencanaan strategis tersebut. Hal yang paling penting, kedua penulis ini menentang anggapan bahwa perencanaan strategis secara fundamental berbeda dengan praktek perencanaan yang ada (komprehensif). Mereka menyimpulkan bahwa banyak unsur dasar perencanaan strategis (seperti: berorientasi

---

<sup>2</sup> Dengan artikelnya yang berjudul “A Public Planning Perspective on Strategic Planning”, di *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, No. 1, 1987 dan juga diterbitkan ulang sebagai Bab 15 dalam buku Campbell, S. dan Fainstain, S. (eds.). 1996 tersebut di atas.

tindakan, kajian lingkungan, partisipasi, kajian kekuatan dan kelemahan masyarakat) sebenarnya telah ada lama dalam tradisi perencanaan. Membandingkan perencanaan strategis dengan perencanaan komprehensif, menurut mereka, bagaikan “barang yang sama tapi dikemas dengan bungkus yang lebih baru”.

Perencanaan strategis tidak mengenal standar baku, dan prosesnya mempunyai variasi yang tidak terbatas. Tiap penerapan perlu merancang variasinya sendiri sesuai kebutuhan, situasi dan kondisi setempat. Meskipun demikian, secara umum proses perencanaan strategis memuat unsur-unsur: (1) perumusan visi dan misi, (2) pengkajian lingkungan eksternal, (3) pengkajian lingkungan internal, (4) perumusan isu-isu strategis, dan (5) penyusunan strategi pengembangan (yang dapat ditambah dengan tujuan dan sasaran). Proses perencanaan strategis tidak bersifat sekuensial penuh, tapi dapat dimulai dari salah satu dari langkah ke (1), (2), atau (3). Ketiga langkah tersebut saling mengisi. Setelah ketiga langkah pertama ini selesai, barulah dilakukan langkah ke (4), yang disusul dengan langkah ke (5). Setelah rencana strategis (renstra) selesai disusun, maka diimplementasikan dengan terlebih dahulu menyusun rencana-rencana kerja (aksi/tindakan). Suatu rencana kerja dapat berupa rencana zoning—seperti diterapkan pada perencanaan strategis pengelolaan wilayah pesisir dan kelautan, yang dikembangkan dalam proyek *Marine Resource Evaluation and Planning* (MREP) di Depdagri.

Seperti disebutkan di atas, karena tidak ada standar baku proses perencanaan strategis, maka banyak sekali terdapat versi perencanaan strategis. Suatu versi yang mengkombinasikan antara perencanaan strategis dan perencanaan komprehensif juga mungkin dilakukan untuk mengisi masa transisi dari penggunaan perencanaan komprehensif ke masa perencanaan strategis. Pada suatu masa transisi dari pemerintahan yang bersifat sentralistik kuat (yang menyeragamkan tipe perencanaan yang dipakai—misal pemerintahan Orde Baru) ke pemerintahan desentralistik (dalam Era Otonomi Daerah) mungkin sekali dipakai suatu versi perencanaan strategis yang diseragamkan untuk semua daerah. Bila semua daerah telah terbiasa berbeda dalam tipe perencanaan yang dipakai, maka tiap daerah dapat memilih versi perencanaan strategisnya sendiri-sendiri.

### **Corak perencanaan ekuiti**

Di dekade-dekade akhir Abad ke 20, tidak hanya pendekatan perencanaan strategis saja yang muncul, tapi juga tipe perencanaan ekuiti. Tipe ini secara progresif mempromosikan kepentingan umum bersama yang lebih besar (tidak hanya kepentingan satu kelompok saja) sekaligus menentang ketidakadilan di perkotaan. Perencanaan ekuiti mengikuti pendapat perencanaan advokasi bahwa akar-akar ketidakadilan sosio-ekonomis perkotaan perlu diatasi, tapi tidak sependapat bahwa perencana mempunyai tanggung-jawab eksplisit untuk membantu pihak-pihak yang tidak beruntung. Pengalaman dalam mempraktekkan tipe perencanaan ini dilaporkan oleh Norman Krumholz<sup>3</sup> di tahun 1982, yang pernah bertugas sebagai direktur perencanaan Cleveland (AS), yang mempunyai pengalaman impresif dalam melakukan pemerataan sosial di sebuah kota industri yang mengalami pertumbuhan yang negatif. Hasil perencanaan ekuiti dapat saja menjadi satu dengan hasil perencanaan komprehensif atau perencanaan strategis bila partisipasi “kaum

---

<sup>3</sup> Dalam artikel yang berjudul “A Restrospective View of Equity Planning: Cleveland, 1969-1979”, di *Journal of the American Planning Association*, Vol. 48, No. 4, 1982 dan juga diterbitkan ulang sebagai Bab 16 dalam buku Campbell, S. dan Fainstain, S. (eds.). 1996 tersebut di atas.

pinggiran” (kelompok minoritas)—yang memperjuangkan keadilan bagi kelompoknya—telah terwadahi dengan memuaskan.

### **Corak perencanaan advokasi**

Perencanaan advokasi meragukan bahwa ada satu saja “kepentingan umum” bersama. Paul Davidoff<sup>4</sup> mengkritik bahwa perencanaan yang mengaku mampu merumuskan satu versi kepentingan umum berarti memonopoli kekuatan/kewenangan perencanaan dan tidak mendorong adanya partisipasi. Menurut penulis tersebut, bila perencanaan bersifat inklusif, maka sebuah lembaga tidak akan dapat mewadahi kepentingan masyarakat yang beragam dan saling konflik. Sebaliknya, perencanaan haruslah dapat mendorong pluralisme yang berimbang dengan cara mengadvokasi (“memberi hak bersuara”) pihak-pihak yang tidak mampu menyalurkan aspirasinya. Perencanaan tradisional menghambat tumbuhnya pluralisme yang efektif, karena: (1) komisi perencanaan (semacam Bappeda) tidak demokratis dan kurang sekali mewakili kepentingan yang saling bersaing dalam masyarakat yang beragam (plural), dan (2) perencanaan kota tradisional berfokus pada aspek fisik yang terpisah dengan aspek sosial, sehingga mengabaikan kenyataan adanya konflik sosial dan ketidakadilan di kota.

Karena tidak percaya adanya satu kepentingan umum, yang berarti juga tidak percaya adanya satu rencana yang dapat disepakati bersama, maka menurut perencanaan advokasi, tiap kelompok masyarakat dapat mempunyai rencananya sendiri. Dengan demikian, terdapat beragam rencana yang mewadahi kepentingan yang plural di masyarakat.

### **Corak perencanaan inkremental**

Kritik paling awal dalam sejarah terhadap pendekatan perencanaan komprehensi—dan sangat mempengaruhi—diberikan oleh Charles Lindblom pada tahun 1959<sup>5</sup>. Penulis tersebut mengkritik pendekatan perencanaan komprehensif sebagai model perencanaan yang membutuhkan tingkat ketersediaan data dan kompleksitas analisis yang berada di luar jangkauan dan kemampuan para perencana pada umumnya. Menurutnya, dalam praktek, jarang perencanaan dilakukan secara komprehensif, sehingga lebih baik perencanaan dilakukan secara inkremental (sepotong demi sepotong) menggunakan “perbandingan terbatas dari hasil-hasil berurutan” untuk mencapai tujuan jangka pendek yang realistis.

Pendekatan inkremental sendiri juga dikritik sebagai terlalu “kuatir” dan konservatif, karena memperkuat kondisi yang ada (*status quo*) dan mengingkari kekuatan perubahan sosial yang revolusioner (perubahan besar dan dalam waktu relatif singkat). Pendekatan ini juga dikritik berkaitan dengan kelemahannya dalam berpikir induktif dengan berasumsi bahwa stimulus dan respon jangka pendek dapat menggantikan kebutuhan terhadap visi dan teori. Meskipun menerima kritik-kritik tersebut, pendekatan ini merupakan argument balik/kontra terhadap perencanaan tradisional “master planning” yang berbasis

---

<sup>4</sup> Dalam artikelnya yang berjudul “Advocacy and Pluralism in Planning”, dalam *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 31, No. 4, 1965 yang juga diterbitkan lagi sebagai Bab 14 dalam buku Campbell, S. dan Fainstain, S. (eds.). 1996 tersebut di atas.

<sup>5</sup> Dalam artikel berjudul “The Science of Muddling Through” yang aslinya diterbitkan dalam majalah *Public Administration Review*, Vol. 19, 1959 dan diterbitkan ulang sebagai Bab 13 dalam buku Campbell, S. dan Fainstain, S. (eds.). 1996. *Readings in Planning Theory*. Blackwell Publishers, Cambridge, MA, hal. 288-304.

kekomprehensifan arsitektur dan perancangan kota. Pendekatan inkremental meningkatkan orientasi ke analisis marginal dari kebijakan ekonomi dan politik pragmatis.

## **Tipologi macam corak perencanaan dalam kaitannya dengan aliran atau teori politik**

Para ahli teori perencanaan kontemporer menerima argumen bahwa pengambilan keputusan perencanaan tidak dapat lepas dari politik (Fainstein dan Fainstein, 1996: 265). Pengambilan keputusan perencanaan disini diartikan sebagai penetapan tujuan perencanaan dan penetapan cara atau sarana pencapaian tujuan tersebut. Berkaitan dengan ini, Fainstein dan Fainstein (1996: 266-272) telah merumuskan tipologi pendekatan perencanaan berdasar “pelaku” penetapan tujuan perencanaan dan cara mencapai tujuan tersebut. Tipologi tersebut meliputi empat macam perencanaan, yaitu: (1) perencanaan tradisional, (2) perencanaan demokratis, (3) perencanaan ekuiti, dan (4) perencanaan inkremental (meskipun beberapa pihak menganggap pendekatan inkremental bukan termasuk perencanaan).

### **Perencanaan Tradisional dan kaitannya dengan Teori politik: Teknokratik**

*Perencanaan tradisional* mempunyai karakteristik bahwa penetapan tujuan perencanaan dan cara pencapaian tujuan dilakukan oleh perencana (Gans, 1993, dalam Fainstein dan Fainstein, 1996: 266). Alasan bahwa hal itu sebaiknya dilakukan oleh perencana karena para perencanalah yang paling tahu tujuan dan cara yang benar, karena mereka adalah pakar dan berpengalaman, sehingga mereka dapat dipercaya untuk menerapkan keahliannya dalam perencanaan publik. Perencanaan tradisional melakukan pengembangan kota secara tertata (teratur) dan penerapan standar tertentu. Dengan memakai standar yang dianggap betul dan tepat “secara ilmiah” tersebut, perencana tradisional tidak merasa perlu melakukan konsultasi ke masyarakat luas. Dengan kepakarannya, para perencana dianggap mampu bertindak obyektif, tidak memihak salah satu kelompok dalam menetapkan tujuan perencanaan dan cara mencapai tujuan tersebut.

Perencanaan tradisional merupakan produk dari *teori politik teknokratik* (Fainstein dan Fainstein, 1996: 273). Teori politik teknokratik ini muncul dalam era industri, yang pada era tersebut kekuatan politik berada pada golongan atas yang menguasai teknologi. Mereka beranggapan bahwa dengan menerapkan pendekatan ilmiah lewat teknologi akan dapat diatasi masalah perkotaan yang dihadapi. Pengatasan teknokratik ini merasa tidak perlu minta pendapat masyarakat.

### **Perencanaan Demokratis dan kaitannya dengan Teori politik: Demokrasi**

*Perencanaan demokratis* mulai muncul tahun 1960an dengan mengkritik perencanaan tradisional sebagai “memaksakan” rumusan tujuan perencanaannya kepada masyarakat luas yang belum tentu menerima rumusan tujuan tersebut. Kritik ini memulai era bergesernya perencanaan “*top-down*” ke perencanaan partisipatori yang dianut oleh tipe perencanaan demokratis (Fainstein dan Fainstein, 1996: 268). Dalam perencanaan demokratis, pihak yang berwenang menetapkan tujuan perencanaan dan cara mencapainya adalah masyarakat (publik). Dalam kondisi terdapat banyak kelompok dan banyak kepentingan yang

bertentangan, maka perencanaan demokratis perlu mendapatkan legitimasi dari semua kelompok dan kepentingan—dalam arti didukung oleh mayoritas masyarakat.

Teori demokrasi, yang melandasi perencanaan demokratis, menganggap bahwa tiap orang adalah sama dan pendapat tiap orang adalah benar menurut orang itu sendiri (Fainstein dan Fainstein, 1996: 275). Berdasar hal ini, maka pendapat dari mayoritas merupakan pendapat yang paling benar. Dalam perencanaan demokratis, maka tujuan dan cara harus berdasarkan pada kepentingan atau pendapat mayoritas tersebut.

### **Perencanaan Ekuiti dan kaitannya dengan Teori politik: Sosialis**

*Perencanaan ekuiti* agak mirip dengan perencanaan demokratis. Perencanaan demokratis memfokuskan pada proses partisipasi, sedangkan perencanaan ekuiti menekankan pada program-program substantif. Fokus ini bergeser dari “siapa yang berwenang (menetapkan tujuan dan cara)” menjadi “siapa mendapat apa”. Dalam hal ini, perencanaan ekuiti berupaya memberikan pilihan yang lebih luas bagi sekelompok warga masyarakat, sedangkan perencanaan demokratis melakukan (satu) perencanaan bagi masyarakat luas. Patut dicatat disini bahwa perencanaan ekuiti tidak selalu demokratis, dalam arti tidak selalu mempunyai pendukung mayoritas dalam masyarakat, tapi mereka membela keadilan bagi kelompok masyarakat tertentu (tertinggal, minoritas, tertindas). Dalam hal ini, istilah perencanaan ekuiti dan perencanaan advokasi (pembelaan) sering dipertukarkan, meskipun dari lontaran aslinya oleh Davidoff (1965), dua ragam perencanaan ini berbeda. Perencanaan ekuiti percaya ada satu kesepakatan publik sehingga dapat diwujudkan satu rencana publik, sedangkan perencanaan advokasi tidak mempercayai hal itu. Perencanaan ekuiti maupun advokasi, keduanya, berlandaskan teori politik sosialis. Dari pandangan teori sosialis, kaum tersingkir atau tertindas perlu mendapat perimbangan kekuatan politik. Mereka perlu dibela dalam proses perencanaan yang biasanya tidak melibatkan kaum “pinggiran” tersebut.

### **Perencanaan Inkrimental dan kaitannya dengan Teori politik: Liberal**

*Perencanaan inkrimental* melakukan perencanaan dalam jangka pendek, sepotong demi sepotong bersambung, bukan dipikirkan secara jangka panjang. Pelaku perencanaannya juga bukan hanya satu instansi atau lembaga tapi seluruh unsur atau kelompok-kelompok masyarakat. Kalau perencanaan ekuiti atau advokasi melihat antar kelompok atau antar kepentingan terdapat konflik, tapi perencanaan inkrimental melihatnya sebagai harmoni dari potongan-potongan perencanaan di masyarakat (Lindblom, 1965: 4). Karena dilakukan sepotong demi sepotong, perencanaan tipe ini tidak mengenal tujuan perencanaan atau cara mencapainya (maka ada yang berpendapat bahwa corak inkrimental bukanlah perencanaan). Potongan tindakan yang ditetapkan dalam perencanaan inkrimental didasarkan oleh kebutuhan masyarakat saat itu. Potongan perencanaan yang satu bersifat bebas, independen terhadap potongan yang lain, dan ini dilakukan karena perencanaan inkrimental berlandaskan teori politik liberal. Liberalisme mendorong penyebaran kekuasaan di antara kelompok-kelompok masyarakat, sehingga tiap kelompok masyarakat dapat melakukan perencanaannya sendiri, yang sepotong-sepotong dan tidak terikat dengan pencapaian jangka panjang.

Terdapat dua macam perencanaan inkrimental, yaitu: (1) *disjointed incremental*, dan (2) *jointed incremental*. Macam pertama melakukan rencana sepotong-sepotong tanpa memikirkan kesinambungan (*disjointed*), sedangkan macam kedua memikirkan kesinambungan (*jointed*) antar potongan-potongan (meskipun tidak pernah

ditetapkan/dipikirkan, di masa depan, potongan-potongan yang berkesinambungan tersebut akan sampai dimana, karena mereka tidak mempercayai rencana jangka panjang).

## Penutup dan Rekomendasi

Dari pembahasan tentang tipe-tipe perencanaan dapat ditarik suatu rangkuman bahwa:

- 1) Perencanaan publik (yang berdasar satu kesepakatan publik) terkandung dalam tipe-tipe perencanaan komprehensif, perencanaan induk, perencanaan strategis, dan perencanaan ekuiti.
- 2) Perencanaan non-publik (swasta, masyarakat, non-pemerintah) terkandung dalam tipe-tipe perencanaan advokasi, dan perencanaan inkrimental (perencanaan inkrimental dapat pula dipakai dalam perencanaan publik).
- 3) Tipe perencanaan yang biasa dikenal sebagai perencanaan partisipatori adalah: perencanaan advokasi, dan perencanaan ekuiti (meskipun demikian, dalam perencanaan strategis, partisipasi masyarakat/*stakeholders* juga cukup besar).

Mengkaitkan keragaman corak perencanaan dalam praktek dan keragaman teori politik, dapat ditarik kesesuaian (*matching*) seperti terlihat pada matriks berikut:

Tabel 1: Matrik Corak perencanaan dalam praktek dan kaitannya dengan macam teori politik

Corak perencanaan dalam praktek	Keragaman teori politik			
	<i>Teknokratik</i> (berdasar pemikiran rational, ilmiah)	<i>Demokratik</i> (didukung mayoritas penduduk)	<i>Sosialis</i> (mewadahi pluralisme, dan konflik sosial)	<i>Liberal</i> (pluralisme dan tidak terikat masa lalu/masa depan)
<i>Perencanaan Induk</i>				
<i>Perencanaan Komprehensif</i>				
<i>Perencanaan Strategis</i>				
<i>Perencanaan Ekuiti</i>				
<i>Perencanaan Advokasi</i>				
<i>Perencanaan Inkrimental</i>				

Dari matriks dan bahasan di atas, dapat dikemukakan bahwa perencanaan induk (*master planning*) cocok untuk perencanaan kota baru, real estat atau kompleks bangunan—yang belum ada penduduknya atau karakteristik penduduknya belum pasti. Bila perencanaan komprehensif ditingkatkan “kadar demokrasi”nya dalam proses perencanaan, maka tipe perencanaan ini dapat menjadi pilihan dari aliran “demokrat”. Perencanaan strategis memang lebih mewadahi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaannya, sehingga memang mampu mewadahi aspirasi partai atau golongan/ kelompok yang memperjuangkan demokrasi. Aliran sosialis cenderung memilih corak perencanaan ekuiti atau perencanaan advokasi. Aliran sosialis yang “radikal” mungkin lebih menyukai perencanaan advokasi, karena mewadahi konflik antar kelas sosial, sedangkan aliran sosialis yang lebih lunak

mungkin memilih perencanaan ekuiti, karena hasilnya menjadi satu rencana, secara “kompromi” dengan golongan lain di masyarakat. Kompromi tersebut dapat saja berakhir dengan menerima rencana komprehensif atau rencana strategis bila aspirasi kelompok minoritas/tertindas yang diperjuangkan oleh para perencana ekuiti secara adil telah dapat terwadahi. Kelompok masyarakat yang ingin lebih bebas, tidak terikat dengan pihak lain dan juga tidak terikat dengan masa lalu serta merasa tidak perlu mempunyai tujuan jangka panjang, mungkin sekali akan lebih memilih perencanaan inkremental.

Meskipun berbagai corak perencanaan yang umum dipraktekkan berdasar praktek di negara maju (seperti Amerika Serikat, Australia), tetapi di negara kita hanya dua corak perencanaan yang telah lama ada, yaitu: perencanaan induk dan perencanaan komprehensif. Perencanaan strategis mulai diterapkan, tapi karena sifat corak ini yang mempunyai banyak versi dan tidak mempunyai versi baku, maka perlu dilakukan banyak studi atau penelitian bertema “penerapan perencanaan strategis di Indonesia”. Selain itu, kajian juga perlu dilakukan terhadap tema “penerapan perencanaan advokasi dan perencanaan ekuiti di Indonesia”. Perencanaan ekuiti maupun advokasi mungkin sekali akan dilakukan oleh berbagai LSM (lembaga swadaya masyarakat). Meskipun perencanaan inkremental (oleh beberapa pihak) dianggap bukan perencanaan karena tidak mengantisipasi masa depan yang berjangka panjang; tetapi suatu agenda penelitian perlu dilakukan dengan tema “praktek corak perencanaan inkremental di Indonesia”, dalam rangka memperkaya pengetahuan perencanaan kota dan daerah di Indonesia.

## Daftar Pustaka

- Campbell, Scott; dan Susan Fainstein (eds.). 1996. *Readings in Planning Theory*. Blackwell Publishers, Cambridge, MA.
- Davidoff, Paul. 1965. “Advocacy and pluralism in Planning”. *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (Desember): 544-555.
- Fainstein, Susan S.; dan Norman Fainstein. 1996. “City Planning and Political Values: An Updated View”. Dalam buku Scott Campbell dan Susan Fainstein (eds.), *Readings in Planning Theory*. Blackwell Publishers, Cambridge, MA.
- Kent, Jr. T.J. 1964. *The Urban General Plan*. Chandler Publishing Company, San Fransisco, CA.
- Lindblom, Charles. 1965. *The Intelligence of Democracy*. Free Press, New York.

## PERENCANAAN STRATEJIK UNTUK PERKOTAAN: BELAJAR DARI PENGALAMAN NEGARA LAIN

Oleh Achmad Djunaedi

### Abstract

*The purposes of this study is to discuss the application of strategic planning to urban development in foreign countries, especially in Australia and the United States. Experiences from these two countries, then, are compared to the Indonesian urban planning system.*

### Pendahuluan

Tata ruang di Indonesia mempunyai keunikan tersendiri dibanding yang di negara maju. Ke-khasan tersebut antara lain terlihat sebagai sektor informal yang kuat mewarnai kota-kota kita dan guna tanah campuran hampir terdapat di mana-mana. Kondisi yang khas ini menuntut pendekatan perencanaan yang khas pula.

Beberapa puluh tahun kita telah melakukan perencanaan kota. Tapi nampaknya rencana-rencana kota yang dihasilkan belum efektif mengarahkan pembangunan ruang kota. Banyak pula buku rencana kota yang disimpan saja di lemari buku dan tidak pernah dibuka sejak disahkan. Kelemahan lain, karena rencana tata ruang lebih banyak bersifat pengendalian, tanpa sifat promotif yang menonjol, dalam arti kurang dapat mendorong pengisian ruang-ruang yang ditata tersebut. Rencana-rencana "promotif" seperti repelitada, lebih condong mengarah ke pembangunan sosial-ekonomi. Pada praktiknya, seringkali rencana-rencana pembangunan tersebut sering tidak terkoordinasikan dengan rencana tata ruang, meskipun menurut slogannya: tata ruang adalah matra ruang dari repelitada.

Ketidak-efektifan ini telah dirasakan sejak lama dan beberapa pendekatan baru telah dipikirkan

untuk mengganti pendekatan yang ada. Salah satu pendekatan baru yang diusulkan pada waktu yang lalu adalah "tata ruang dinamis".

Perkembangan baru saat ini diwarnai oleh globalisasi dan terutama berupa perubahan yang cepat dan sering tak terduga dan makin kuatnya peranan sektor swasta dalam pembangunan perkotaan. Hal ini mendorong kita untuk sekali lagi memikirkan ulang keefektifan pendekatan perencanaan kota yang kita anut sekarang. Salah satu yang mungkin dapat kita lirik adalah pendekatan perencanaan stratejikal, yang telah banyak dipakai di negara-negara lain beberapa tahun terakhir ini, misal di Amerika Serikat dan Australia. Dari pengalaman kedua negara tersebut, tulisan ini mencoba menarik pelajaran daripadanya.

Seperti diketahui bahwa pengetahuan perencanaan stratejikal berasal dari bidang militer yang kemudian dikembangkan di bidang manajemen perusahaan. Berkaitan dengan hal itu, maka tulisan ini diawali dengan kajian pengetahuan "teoritis" perencanaan stratejikal (dari bidang manajemen perusahaan dan juga aplikasinya pada organisasi nirlaba). Bahasan berikutnya mengkaji pengalaman Amerika Serikat dan Australia dalam menerapkan perencanaan stratejikal pada perkotaannya. Kajian ini dibatasi oleh ketersediaan pustaka yang dapat ditemui dan hasil ob-

---

Achmad Djunaedi

Staf Pengajar Program Magister Perencanaan Kota dan Daerah (MPKD) UGM

servasi penulis sewaktu studi banding ke Australia, awal tahun 1994. Bagian tulisan berikutnya membandingkan secara garis besar tapi tidak menyeluruh pendekatan baru ini dengan sistem perencanaan tata ruang di Indonesia. Disadari bahwa perbandingan ini masih terlalu "kasar" dan belum mempertimbangkan semua hal. Tapi paling tidak, tulisan ini mencoba mengetengahkan satu lagi alternatif pendekatan perencanaan kota yang perlu kita diskusikan di sekolah-sekolah perencanaan kota kita.

### Perencanaan Strategik

Pengetahuan tentang strategi berasal dari kalangan militer, yang kemudian dikembangkan ke dunia akademis dalam bidang manajemen perusahaan dalam bentuk manajemen strategik (strategic management). Dari bentuk inilah kemudian berkembang menjadi perencanaan strategik (strategic planning) yang terkait dengan perencanaan perusahaan (corporate planning). Ilmu strategi yang dulunya milik para general jendral kini menjadi andalan para general managers.

Manajemen strategik berkaitan dengan perumusan arah pengembangan organisasi ke masa depan, untuk mencapai sasaran-sasaran jangka panjang dan jangka pendek. Menurut Boseman dan Phatak (1989), proses manajemen atau perencanaan strategik mencakup tujuh bagian yang saling berkaitan, sebagai berikut:

1. Penilaian terhadap organisasi, dalam hal kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan (strengths, weakness, opportunities, and threats atau disingkat sebagai SWOT).
2. Perumusan misi organisasi.
3. Perumusan falsafah dan kebijakan organisasi.
4. Penetapan sasaran-sasaran strategik.
5. Penetapan strategi organisasi.
6. Implementasi strateji organisasi.
7. Pengendalian (control) strateji organisasi.

Perencanaan strategik berbeda dengan perencanaan tradisional (perencanaan jangka panjang) dalam beberapa hal sebagai terlihat pada Tabel 1, sedangkan perbedaan perencanaan strategik dengan perencanaan induk kota (master planning) ditunjukkan pada Tabel2.

Dalam hal perbandingan antara perencanaan strategik dengan perencanaan (komprehensif) kota, Bryson (1988: hal. 8-10) menyatakan bahwa, *per1ama*, perencanaan strategik lebih berori-

**Tabel 1**  
**Perbedaan perencanaan Strategik dengan Perencanaan Jangka Panjang**

Perencanaan Strategik	Perencanaan Jangka Panjang
Fokus pada identifikasi dan penyelesaian isu	Fokus pada perumusan tujuan dan sasaran, lalu diterjemahkan ke program dan anggaran
Penilaian lebih pada faktor internal dan eksternal	Penilaian lebih pada faktor internal
Masa depan dianggap penuh dengan tren baru, hal baru, dan kejutan	Kecenderungan yang ada dianggap akan berlanjut ke masa depan
Mengandung wawasan (visi keberhasilan) masa depan yang kualitatif	Masa depan terumuskan sebagai tujuan akhir (end-state)
Lebih berorientasi ke action saat ini (dengan pertimbangan beberapa kemungkinan arah dan implikasi masa depan)	Lebih berorientasi ke cara pencapaian tujuan akhir (yang dipastikan atau dianggap paling mungkin tercapai)

Sumber: disarikan dari Buku Bryson (1998) halamn 7-8.

**Table 2**  
**Karakteristik dan factor-faktor dalam Perencanaan Induk dan Perencanaan Strategik**

Perencanaan Induk (Master Facility Planning)	Situasi yang Berubah	Menuju Perencanaan Strategik: Aspek-aspek Kuncinya
Berorientasi ke pembangunan fisik	Kesempatan dan dana terbatas untuk pembangunan fisik	Orientasi dasar yang bergeser dari produk ke pasar
Berorientasi ke fasilitas		Perencanaan strategik mencakup pula penilaian faktor eksternal disamping faktor internal
Perencanaan kerap dikontrolkan ke konsultan	Pemanfaatan ruang yang rendah mendorong usulan baru	
Pengelola kota hanya memberi daftar keinginan ke konsultan perencanaan	Kompetisi memaksa dilakukannya perubahan	Proses perencanaan tidak menekankan pada "proses teknis (perhitungan) tapi pada proses negosiasi dan pencapaian kesepakatan politis
Rencana induk merupakan hasil nyata pada akhir kerja konsultan	Pemerintah mempunyai keterbatasan dalam penyediaan dana	
Perencanaan dipandang sebagai proses teknis		Perencanaan terintegrasi dengan manajemen keseharian

Sumber: disarikan dari buku karya Flexner, dkk. (1981) halaman 6

entasi pada tindakan (action), lebih menampung partisipasi masyarakat yang lebih luas, lebih mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan serta peluang dan tantangan yang ada, dan lebih menaruh perhatian pada kompetisi kepentingan yang terjadi di masyarakat perkotaan.

*Kedua*, rencana komprehensif kota selalu perlu mengacu pada format perundang-undangan tata ruang (yang kaku), sedangkan perkembangan kota yang dihadapi ternyata kompleks, dinamis dan sulit diduga, yang menuntut rencana kota yang lebih luwes. Rencana strategik (yang luwes) memungkinkan pengelola pengembangan kota untuk selalu berpikir dan bertindak strategik menghadapi perubahan-perubahan yang drastis.

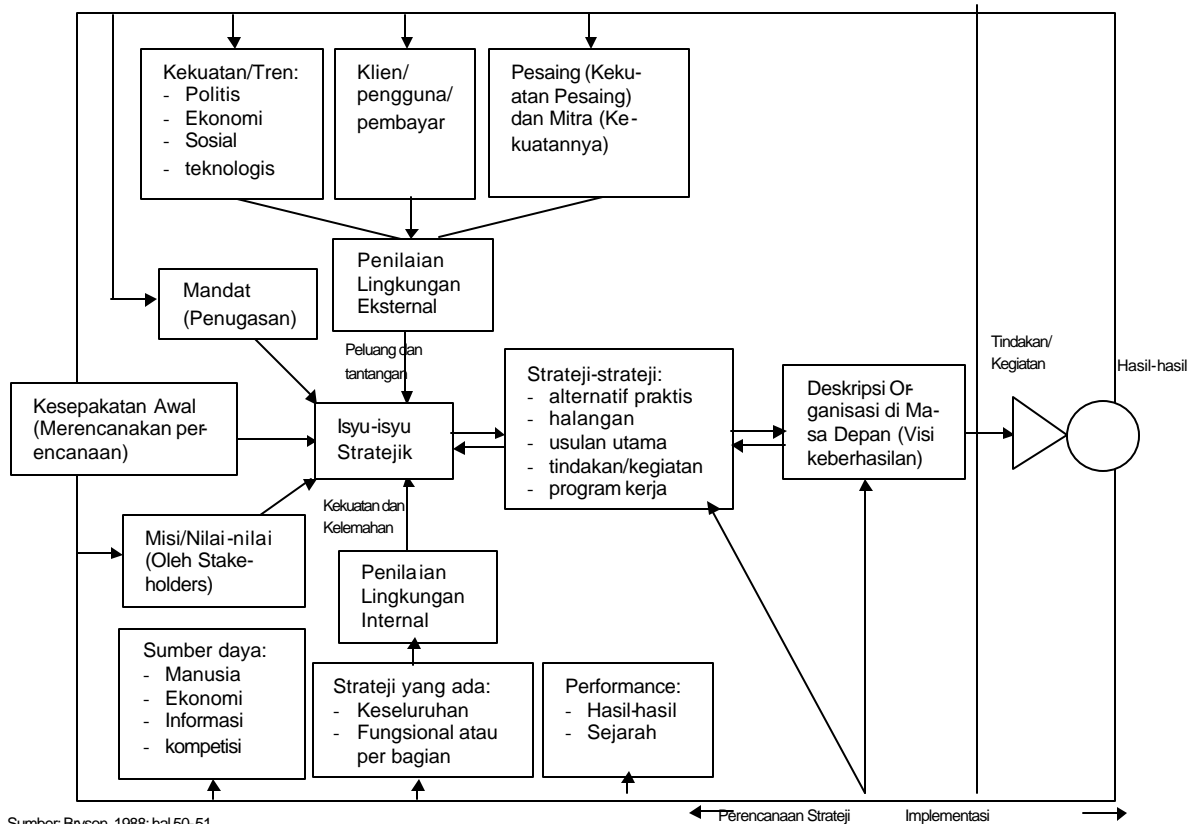
*Ketiga*, meskipun kedua macam perencanaan ini mempunyai visi atau bayangan tujuan masa depan (vision), tapi visi keduanya berbeda. Visi yang membimbing perencanaan strategik mencakup pula para pemeran (aktor) pembangunan disamping juga program kegiatan (tindakan) dan ruang (tempat). Di lain pihak, visi yang membimbing rencana kota komprehensif hanya mencakup program kegiatan dan ruang. Visi rencana

kota yang jelas dan rinci di masa depan (end-state) tidak memberi penjelasan siapa yang akan mewujudkan rencana tersebut. Dalam hal ini, pengetahuan empiris "bagaimana kota tersebut tumbuh dan berkembang dan siapa saja pelakunya" sangat perlu dimiliki oleh perencana strategik.

Perencanaan strategik, yang pada mulanya dikembangkan dalam organisasi yang mencari laba (profit organization), tetapi sebenarnya dapat juga diterapkan ke organisasi nirlaba dan pemerintahan (Bryson, 1988: hal. 5). Bryson mengingatkan bahwa meskipun perencanaan strategik dapat diterapkan dimanapun tetapi tidak semua pendekatan (dalam perencanaan strategik) mempunyai kelebihan yang sama karena kondisi tertentu akan memerlukan pendekatan tertentu pula.

Bryson (1988) mengusulkan suatu proses perencanaan strategik untuk organisasi nirlaba dan pemerintahan, yang mencakup delapan langkah sebagai berikut (lihat pula Gambar 1).

**Gambar 1**  
**Proses perencanaan Strategik**



Sumber: Bryson, 1988: hal 50-51

1. Memulai dan bersepakat dalam hal proses perencanaan strategik;
2. Mengenali mandat yang diberikan ke organisasi;
3. Menetapkan misi dan nilai-nilai yang dipegang oleh organisasi;
4. Menilai kondisi lingkungan eksternal, dalam hal: peluang dan tantangan;
5. Menilai kondisi lingkungan internal, dalam hal: kekuatan dan kelemahan;
6. Menemu-kenali isu-isu strategik yang dihadapi oleh organisasi;
7. Merumuskan strategi-strategi untuk mengelola isu-isu;
8. Merumuskan dan memantapkan visi organisasi ke masa depan.

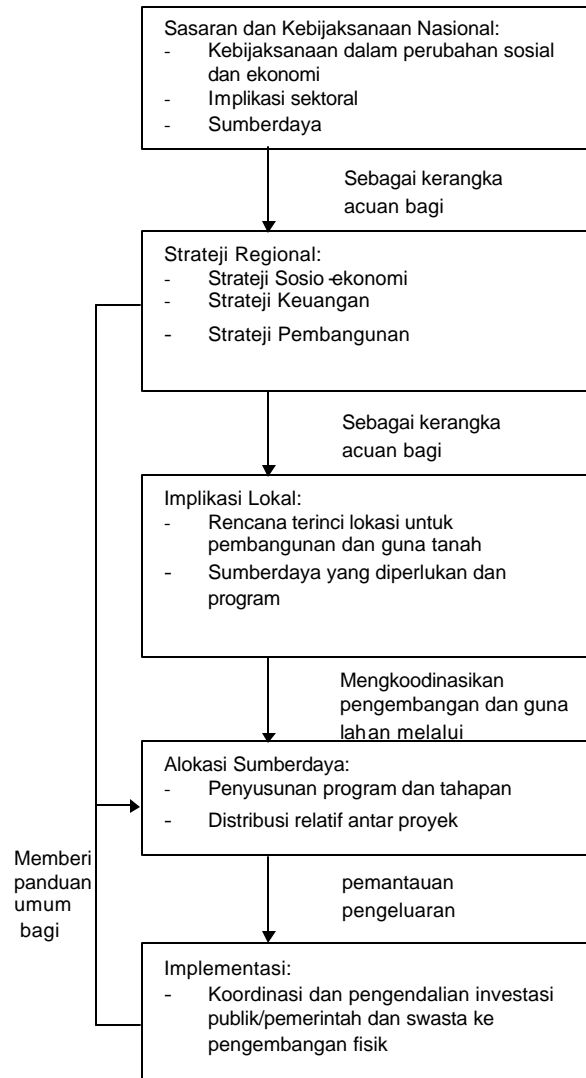
### Perencanaan Strategik Perkotaan di Beberapa Negara Lain

Di Inggris, Bruton dan Nicholson (1985) telah merasakan bahwa antar berbagai rencana sektoral perlu dikoordinasikan dengan baik dan antara rencana-rencana sektoral dan rencana guna tanah juga perlu berada dalam suatu kerangka (framework) acuan yang jelas. Tanpa kerangka acuan ini, maka peran rencana guna tanah (yang terbatas) akan tidak efektif dalam menunjang pembangunan sosial ekonomi masyarakat. Untuk ini maka, menurut kedua penulis tersebut, peran perencana kota harus berubah dari pemroduksi rencana menjadi manajer perubahan. Berkaitan dengan ini, bagian dari ilmu manajemen yang perlu dikuasai oleh perencana adalah perencanaan strategik.

Kebijakan strategik, menurut Bruton dan Nicholson (1985), bertujuan untuk mencapai perubahan sosial ekonomi yang diinginkan yang melibatkan pengembangan fisik kota. Dengan demikian, rencana pengembangan perlu dapat mengkoordinasikan usaha penca-paian perubahan sosial-ekonomi tersebut sambil memperhatikan faktor-faktor lingkungan fisik. Berdasar hal ini, maka, rencana guna tanah merupakan bagian integral (yang tak terpisahkan) dari proses perencanaan strategik (dalam bidang publik). Bruton dan Nicholson (1985) mengusulkan suatu "kerangka acuan ideal untuk perencanaan strategik dan implementasinya di bidang publik/pemerintahan umum", seperti terlihat pada Gambar 2.

Dibandingkan dengan usulan kerangka ini, sistem perencanaan yang ada di Inggris (saat itu) belum sesuai dengan kerangka yang dis-

**Gambar 2**  
**Kerangka Acuan Ideal untuk Perencanaan Strategik dan Implementasinya di Bidang Publik**



Sumber: Bruton dan Nicholson, 1985: hal.27

arakan oleh teori perencanaan strategik. Kesenjangan ini menimbulkan tiga masalah utama terutama di tingkat lokal dalam hal perumusan dan implementasi kebijakan. Masalah pertamaJ kebijakan lokal (menurut kerangka ideal di atas) seharusnya didasarkan pada kebijakan sosial-ekonomi dan spasial di tingkat keputusan di atasnya (regional). Pada kenyataannyaJ rencana tata ruang dijadikan arahan (memberi indikasi program) bagi rencana sosial-ekonomi. Pada situasi sektor swasta lebih dominan, dina-

mis dan perkembangannya sulit diduga, maka pengendalian sosial-ekonomi oleh tata ruang menjadi tidak efektif.

Masalah kedua timbul karena rencana tata ruang tidak terkait dengan sumberdaya yang diperlukan untuk mewujudkan tata ruang tersebut. Sumberdaya yang berada di luar kendali tata ruang adalah dana. Sebagian besar dana dikendalikan oleh pemerintah di tingkat atasnya dan atau oleh pihak swasta.

Masalah ketiga terkait dengan ketidaktersediaan sarana atau alat pengendali implementasi yang memadai. Pengendalian dampak lingkungan juga termasuk dalam kategori ini.

Dalam studi banding ke Australia (yang penulis ikut sebagai anggota tim) pada bulan Januari 1994, diperoleh gambaran selintas bahwa banyak kota di Australia telah menerapkan pendekatan perencanaan strategik. Salah satu kota yang dikunjungi adalah City of Salisbury, yang mempunyai rencana strategik yang disebut sebagai Corporate Plan. Isi rencana tersebut meliputi:

1. Pernyataan misi
2. Tujuan, strategi, dan rencana tindakan dalam bidang:
  - kesejahteraan masyarakat (pengembangan masyarakat dan kesehatan masyarakat)
  - pendidikan dan rekreasi
  - lingkungan fisik (rencana kota, lingkungan alam dan binaan, transportasi, drainasi, fasilitas kesehatan dan keamanan)
  - pengembangan ekonomi
  - manajemen sumberdaya (SDMJ sumberdaya fisik dan bahan, sumberdaya keuangan, sumberdaya informasi).

Bila dilihat dari isinya rencana strategik ini sudah mencakup rencana pengembangan fisik, paling tidak dalam bentuk strategi dan tindakan. Salah satu tindakan yang termuat dalam rencana ini adalah "menyiapkan rencana implementasi rinci untuk kawasan...". Hal ini menunjukkan bahwa rencana strategik ini memberi arahan bagi perencanaan tata ruang, dan bukan sebaliknya (Catatan: mudah-mudahan penulis tidak salah tangkap dalam hal ini; bila ada informasi yang lebih lengkap dan benar, dapatlah diberikan ke penulis untuk merevisi pendapat ini).

Satu lagi kasus dari Australia yang dapat diangkat disini adalah rencana strategik City of Wollongong (dalam buku *Ideas for Integrated Local Area Planning*, 1993). Pada tahun 1991,

kota ini mulai menyusun rencana strategik, yang memuat visi 20 tahunan dan rencana strategik 5 tahun. Proses konsultasi dengan berbagai pihak dijalankan untuk mencakup berbagai pelaku pengembangan kota. Kuesioner dibagikan ke hampir 5.800 orang dari jumlah penduduknya yang berjumlah 170.000. Buku rencana strategik yang berjudul "Focus on the Future" diterbitkan pada Juli 1992, memuat lima topik, yaitu:

1. Manajemen kota
2. Pengembangan masyarakat dan sosial
3. Pengembangan ekonomi
4. Manajemen lingkungan
5. Pengembangan fisik.

Setiap topik memuat visi, tujuan, dan strategi. Strategi diungkapkan dalam bentuk umum dan beberapa tindakan spesifik juga dirumuskan.

Penerapan pendekatan perencanaan strategik di perkotaan Amerika Serikat di bahas oleh Gordon (1993). Beberapa kota yang menerapkan pendekatan ini, yang disebutkan dalam bukunya, antara lain: Santa Clarita (California), Berkley (Michigan), Clifton (New Jersey), Wichita (Kansas), Placentia (California). Gordon (1993: hal. 81-83) menjelaskan tentang proses langkah demi langkah dalam menyusun rencana strategik, yaitu:

1. Identifikasi perlunya perencanaan strategik
2. Umumkan keputusan untuk melakukan proses perencanaan strategik dan jelaskan keuntungannya kepada berbagai pihak di pemerintahan dan masyarakat
3. Rumuskan struktur proses
4. Pilih para pelaku proses
5. Lakukan rapat-rapat kelompok tersebut
6. Rumuskan basis kerja (antara lain: pernyataan misi)
7. Lakukan kajian lingkungan (kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan)
8. Kaji ulang hasil kajian lingkungan dan simpulkan
9. Siapkan rencana tertulis
10. Serahkan naskah ke pemerintah untuk diproses menjadi keputusan pemerintah
11. Publikasikan rencana
12. Implementasikan rencana
13. Siapkan siklus perencanaan berikutnya.

Dari pengalaman beberapa negara di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Keterlibatan berbagai pelaku pembangunan dan pengambil keputusan serta lembaga dipentingkan dalam proses perencanaan

- strategik (para pelaku disebut sebagai stake holders)
2. Rencana perubahan sosial-ekonomi memberi arahan bagi rencana pengembangan fisik/tata ruang.

Kesimpulan di atas dapat dianggap bersifat tentatif karena lebih banyak informasi lagi diperlukan untuk menarik kesimpulan yang nyata. Meskipun demikian, kesimpulan ini dapat dianggap sebagai lontaran pendapat (yang perlu dikaji lebih lanjut).

### **Perbandingan Perencanaan Strategik Perkotaan dan Sistem Perencanaan Kota Indonesia**

Dalam sistem perencanaan kota kita, pada praktek, nampaknya "benang merah" (linkage) antara rencana pembangunan umum (repelitada) dan rencana tata ruang tidak begitu jelas, meskipun menurut slogannya jelas bahwa rencana tata ruang adalah matra ruang dari rencana pembangunan umum. Dalam sistem kita, nampaknya rencana tata ruang dituntut untuk menghasilkan indikasi program pembangunan, yang kemudian indikasi tersebut dikembangkan sebagai program pembangunan oleh repelitada. Ini berarti rencana tata ruang memberi arahan bagi rencana perubahan sosial-ekonomi. Di sinilah nampak bedanya dengan perencanaan strategik.

Permasalahan lain timbul dari keluwesan rencana strategik. Keluwesan ini mungkin akan menjadi hambatan dalam proses perundang-undangan. Keluwesan berarti memberi peluang banyak bagi pembuatan kebijakan implementasi.

Demikian pula partisipasi yang lebih luas dan intensif dalam penyusunan rencana tentunya akan memperpanjang proses penyusunan tersebut. Proses penyusunan sampai dengan pengesahan saat ini sudah memerlukan waktu cukup lama.

Sekali lagi, bahasan banding ini hanya sekilas dan agak prematur. Informasi lebih lengkap diperlukan untuk mempertajam pembandingan ini.

### **Penutup**

Suatu pendekatan baru selalu perlu kita kaji sungguh-sungguh sebelum dicoba diterapkan dalam sistem perencanaan kita. Apalagi bila pendekatan baru tersebut berbeda secara struktural dengan sistem yang kita punyai.

Sebagai penutup, meskipun bahasan tulisan ini belum cukup lengkap dengan informasi, tapi mudah-mudahan menarik minat kita semua (baik "pro" maupun "kontra") terutama untuk akademi sekolah-sekolah perencanaan kota untuk mengkaji pendekatan perencanaan strategik lebih dalam lagi.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- ....., *Corporate Plan, City of Salisbury. City of Salisbury, Australia. 1989.*
- ....., *Ideas for Integrated Local Area Planning Australian Local Government Association, Canberra, Australia. July 1993.*
- Boseman, G., dan Phatak, A. *Strategic Management: Text and Cases. Second Edition. John Wiley & Sons, New York. 1989.*
- Bruton, M., dan Nicholson, D. "Strategic land use planning and the British development plan system". *Town Planning Review. Volume 56, Number 1, January 1985.*
- Bryson, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. Jossey-Bass Publishers, San Francisco. 1988.*
- Flexner, W.A., Berkowitz, E.N., dan Brown, M. *Strategic Planning in Health Care Management. Aspen Publication, London. 1981.*
- Gordon, G.L. *Strategic Planning for Local Government. International City/County Management Association, Washington DC. 1993.*

# Perencanaan Strategis: Kajian dari Perspektif Perencanaan Publik

Tulisan Asli:  
Kaufman, J.L.; dan Jacobs, H.M. 1996. "A Public Planning Perspective on Strategic Planning", dalam *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, No. 1, 1987, dan diterbitkan ulang sebagai Bab 15 dalam buku Campbell, S. dan Fainstain, S. (eds.). 1996. *Readings in Planning Theory*. Blackwell Publishers, Cambridge, MA., hal. 323-343.

Diterjemahkan, disingkat dan dimodifikasi untuk bahan kuliah MPKD UGM oleh:  
Achmad Djunaedi (2000)

Perencanaan strategis mulai diperbincangkan untuk dipakai pada pemerintahan daerah sejak awal tahun 1980an. Pada masa tersebut, perencanaan strategis yang diimpor dari model dunia bisnis dipakai dalam yurisdiksi beberapa pemerintahan kota (di AS), antara lain: San Fransisco, San Luis Obispo, dan Pasadena (Kalifornia); Philadelphia (Pennsylvania); Albany (New York); dan Memphis, (Tennessee). Perencanaan strategis telah diterapkan tidak hanya pada bidang pembangunan ekonomi, tapi juga di bidang-bidang publik lainnya, antara lain: transportasi, kesehatan, dan lingkungan. Bab ini bertujuan untuk mengkaji perencanaan strategis dari perspektif perencanaan publik, dengan menekankan pada aplikasinya ke perencanaan masyarakat

luas (sebagai fokus tradisional dari perencanaan publik). Hal ini berbeda dengan aplikasi perencanaan strategis ke organisasi yang menekankan pada cara pemerintah kota atau kantor dinasnya menjalankan misinya secara lebih efektif. Bab ini dimulai dengan membahas unsur-unsur yang mengindikasikan perencanaan strategis, dan disusul dengan kajian pustaka berkaitan dengan tipe perencanaan tersebut. Bagian berikutnya berkaitan dengan pandangan para perencana praktisi terhadap tipe perencanaan ini.

## Unsur-unsur Perencanaan Strategis

Model-model perencanaan strategis diaplikasikan di bidang usaha (bisnis) karena diperlukan untuk merencanakan perusahaan secara efektif dalam mengelola masa depan yang penuh dengan ketidak-pastian. Bryson, Freeman, dan Roering (1986) membedakan lima model perencanaan strategis, yaitu: kebijakan Harvard, portofolio, ekonomi industri, *stakeholder*, dan model-model proses keputusan.

Unsur sentral perencanaan strategis bidang publik terdapat pada akronim SWOT, yang diangkat dari model kebijakan Harvard. SWOT merupakan kepanjangan dari *strengths* (kekuatan), *weaknesses* (kelemahan), *opportunities* (peluang), dan *threats* (ancaman), yang dikaji dari masyarakat, sebagai dasar bagi penyusunan strategi untuk mencapai tujuan dan sasaran dalam bidang isu-isu kunci. Sorkin, Ferris, dan Hudak (1984) mengidentifikasi unsur penting lainnya, yaitu langkah-langkah dasar perencanaan strategis di tingkat masyarakat, yang terdiri dari:

- (1) mengkaji lingkungan (*scan the environment*);
- (2) memilih isu-isu kunci (*select key issues*);
- (3) merumuskan pernyataan misi atau tujuan umum/visi (*set mission statements or broad goals*);
- (4) melakukan kajian eksternal dan internal (*undertake external dan internal analyses*);
- (5) mengembangkan tujuan, sasaran, dan strategi yang terkait dengan tiap isu kunci (*develop goals, objectives, and strategies with respect to each issue*);

- (6) mengembangkan rencana implementasi untuk menjalankan tindakan-tindakan strategis (*develop an implementation plan to carry out strategic actions*);
- (7) memantau, memperbarui, dan mengkaji (*monitor, update, dan scan*).<sup>1</sup>

## **Kajian Pustaka terkait dengan Perencanaan Strategis**

Sebelum tahun 1980an, para perencana perusahaan dan perencana perkotaan tidak pernah saling berkomunikasi untuk bertukar cara berpikir perencanaan. Pada awal 1980an, komunikasi antara dua pihak tersebut terjalin, dan perencana perkotaan meminjam pendekatan perencanaan strategis, yang biasa dipakai di bidang usaha, ke bidang perencanaan perkotaan. Berdasar bahan-bahan dari literatur, dikaji sifat-sifat perencanaan strategis perusahaan dan kemungkinannya untuk diterapkan dalam perencanaan publik. Secara singkat, kajian ini menghasilkan temuan bahwa perencanaan strategis perusahaan mempunyai sifat-sifat:

- (1) berorientasi lebih menuju ke tindakan, hasil, dan implementasi;
- (2) mempromosikan partisipasi yang lebih luas dan beragam dalam proses perencanaannya;
- (3) lebih menekankan pada pemahaman masyarakat terhadap konteks lingkungannya, mengidentifikasi peluang dan ancaman terhadap masyarakat melalui kajian lingkungan;
- (4) mengandung perilaku kompetitif (bersaing) di pihak masyarakat;
- (5) menekankan kajian kekuatan dan kelemahan masyarakat dalam konteks peluang dan ancaman.

Sifat-sifat tersebut di atas dibahas lebih lanjut di bawah ini.

### ***Orientasi ke Tindakan dan Hasil***

Salah satu perbedaan utama, yang diklaim, antara perencanaan perusahaan dengan perencanaan [komprehensif] publik adalah perencanaan [strategis] perusahaan lebih

---

<sup>1</sup> Bahasan lebih lanjut tentang langkah-langkah dalam perencanaan strategis dan variasinya merupakan bagian dari mata kuliah Proses Perencanaan, di Catur Wulan II, kurikulum MPKD UGM .

berorientasi ke tindakan dan hasil, dengan kata lain lebih terkait dengan pengambilan keputusan. Banyak kritik terhadap perencanaan komprehensif bahwa tipe perencanaan tersebut tidak terkait dengan pengambilan keputusan publik dalam praktek nyata (Altshuler, 1965; dan Bolan, 1967).

Dalam kritiknya yang terkenal, Lindblom (1959) menyatakan bahwa perencanaan komprehensif tidak mungkin dilakukan, karena memerlukan kecerdasan dan informasi yang melebihi daripada yang tersedia. Lebih lanjut, Banfield (1959) menyatakan bahwa pada banyak kasus, organisasi-organisasi/lembaga-lembaga banyak yang tidak ingin atau tidak mampu melakukan perencanaan rasional komprehensif. Sebagai akibatnya, penulis ini dan juga lainnya (misal: Meyerson, 1956; Bolan, 1971; Benviste, 1972; Catanese, 1974) mulai mencari model perencanaan yang lebih terkait dengan pengambilan keputusan yang juga terbatas lingkupnya, berjangka lebih pendek (lebih dekat dengan tindakan dan hasil), dan lebih peka terhadap lingkungan pengambilan keputusan yang terkait dengan bidang kerja perencana.

### ***Partisipasi***

Klaim kedua berkaitan dengan perencanaan strategis menyatakan bahwa perencanaan strategis lebih mewadahi partisipasi dalam perencanaan. Para perencana yang progresif dan membela masyarakat menekankan kebutuhan untuk membawa orang-orang warga masyarakat ke proses perencanaan, yang orang-orang tersebut, karena rancangannya atau pada prakteknya, tidak pernah berpartisipasi (Davidoff, 1965; Arnstein, 1969; Goodman, 1971; Clavel, 1983). Para penulis ini yakin bahwa partisipasi yang lebih luas akan menghasilkan rencana yang lebih menghayati dan responsif.

Tuntutan agar perencanaan lebih mewadahi partisipasi tidak hanya dilontarkan oleh perencanaan strategis. Lebih dari dua puluh tahun, terjadi debat berkaitan dengan partisipasi dalam perencanaan. Hal yang ditekankan oleh perencanaan strategis adalah partisipasi yang lebih besar dari bagian-bagian tertentu dari komunitas bisnis swasta, meskipun dorongan untuk mengadakan kerjasama antara publik dan swasta tidak pernah absen dari literatur perencanaan (Catanese, 1974; Branch, 1983).

## ***Kajian Lingkungan (Peluang dan Ancaman)***

Kontribusi penting lainnya yang perencanaan strategis perusahaan dapat menawarkan ke perencanaan publik adalah ide untuk pengkajian (*scanning*) lingkungan. Menurut Denhardt (1985: 175), dalam perencanaan strategis “organisasi tidak dianggap berada di ruang vakum, tapi baik tujuan maupun langkah-langkah organisasi untuk mencapai tujuan tersebut perlu dilihat dalam konteks sumberdaya dan kendala yang ada dalam lingkungan organisasi tersebut.” Kepekaan terhadap lingkungan inilah yang membuat organisasi menjadi lebih cerdas, perencanaannya lebih terfokus dan meningkatkan kemampuan pemahamannya terhadap resiko relatif berkaitan dengan alternatif-alternatif rencana. Kajian lingkungan (*environmental scan*) mendorong organisasi untuk melihat di luar dirinya dalam ruang maupun waktu. Dalam konteks kajian lingkungan, organisasi dapat mengukur kekuatan dan kelemahannya yang relatif terhadap peluang dan ancaman. Karena merupakan faktor eksternal, peluang dan ancaman tersebut bersifat harus diterima apa adanya (*given*) dan secara esensial tidak dapat diubah.

## ***Perilaku Kompetitif***

Sifat lain dari perencanaan strategis perusahaan adalah kekuatan untuk mendorong masyarakat untuk berperilaku kompetitif. Kota, kabupaten, propinsi berada pada posisi bersaing dengan kota, kabupaten, propinsi lainnya, dan hal ini telah dipahami oleh para perencana. Para perencana praktisi telah lama menyadari persaingan kota-kota dengan lingkungan komunitas di sekitar kota (Catanese dan Farmer, 1978; Krumholz, 1982). Lebih lagi, para perencana menyadari adanya persaingan antar-daerah, antar negara, terutama dalam hal penciptaan lapangan kerja dan lokasi investasi industri (Perry dan Watkins, 1977; Bluestone dan Harrison, 1982).

Hal yang berbeda pada perencanaan strategis perusahaan dalam hal persaingan, bukanlah kesadaran tentang adanya persaingan tersebut, tapi perspektifnya terhadap persaingan tersebut. Pada perencanaan tradisional publik, persaingan dipandang sebagai sesuatu yang dapat merusak kesehatan ekonomi dan sosial masyarakat. Para perencana dan teori perencanaan selalu mendorong kerjasama dan pengatasan masalah secara

bersama. Dalam perencanaan strategis, kompetisi dipandang sebagai tak terelakkan, maka masyarakat diminta untuk mengidentifikasi persaingan dan melakukan antisipasi terhadapnya atau harus menerima konsekuensi akibat mengabaikan persaingan tersebut.

### ***Kekuatan dan Kelemahan Masyarakat***

Sifat berbeda lainnya dari perencanaan strategis perusahaan adalah kajian kritis masyarakat terhadap kekuatan dan kelemahannya yang relatif terhadap kajian lingkungan (peluang dan ancaman) dan dalam parameter hal-hal yang telah didiskusikan di atas (orientasi ke tindakan, proses keterlibatan publik, dan perspektif persaingan dalam hubungan antar pemerintah daerah). Hal ini juga bukan merupakan hal baru bagi para perencana publik, tapi ketepatan istilah yang dipakai untuk menjelaskan hal tersebut dan penekanan hal ini mungkin berbeda dalam perencanaan strategis perusahaan (dibandingkan dengan yang terjadi dalam perencanaan publik).

Menurut para penganut perencanaan strategis, perencanaan tradisional publik (perencanaan komprehensif) sering memandang “dunia sekitar dan di dalamnya” sebagai berdimensi tunggal. Artinya, tujuan, sasaran, dan kebijakan yang dirumuskan dan dinyatakan di dokumen rencana sering mencakup seluruh topik yang mungkin berkaitan dengan daerah setempat serta menganggap bahwa kebijakan perencanaan dan unit-unit administrasi pemerintahan semuanya mempunyai kapasitas dan insentif yang sebanding (sama) dalam melakukan tindakan sesuai rekomendasi perencanaan. Secara kontras, perencanaan strategis mendorong kajian yang jujur terhadap kapasitas komunitas dalam melakukan tindakan, berupaya memaksimalkan kekuatan dan meminimalkan kelemahan dalam konteks peluang dan ancaman. Seperti halnya butir-butir terdahulu, hal-hal tersebut di atas bukanlah hal baru dalam teori atau praktek perencanaan; meskipun sebelumnya belum dikembangkan jauh (inilah perbedaan yang dibawa dari sifat perencanaan strategis perusahaan).

Dengan melihat semua sifat-sifat di atas dan mengkaji teori perencanaan yang telah ada di literatur, semua sifat yang oleh pendukung perencanaan strategis dikatakan sangat berbeda, ternyata tidak seluruhnya hal baru. Sejak dulu, para perencana telah diberitahu untuk lebih relevan dengan pembuatan kebijakan, untuk lebih mewadahi partisipasi lebih banyak orang dan dengan pihak-pihak yang lebih beragam dalam proses perencanaan,

serta untuk melakukan perencanaan dengan kajian yang realistik mengenai sistem dan jaringan kerja tempat perencanaan tersebut dilakukan. Perencana dari dulu juga sudah sadar akan adanya kompetisi serta ide untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan dan bertindak sesuai dengan itu.

Kemudian, apa beda perencanaan strategis dibanding sudut-sudut pandang yang telah ada dalam teori perencanaan sebelumnya? Ada dua perbedaan yang dapat dilihat. Pertama, perencanaan strategis menggalang semua hal tersebut di atas bersama-sama dalam satu kerangka dan membentuknya menjadi satu kerangka perencanaan yang koheren. Perbedaan kedua terletak pada kegunaan idologis dan programatis dari perencanaan strategis perusahaan. Dengan mengangkat pendekatan perencanaan dari sektor swasta (bukan dari sektor birokrasi), maka legitimasi perencanaan publik lebih kuat, dilihat dari pandangan partisipasi masyarakat. Dengan semua bahasan di atas, maka perdebatan tentang penerapan perencanaan strategis perusahaan ke publik bukan lagi terletak pada pertanyaan “apakah perlu diterapkan” tapi bergeser ke pertanyaan “bagaimana cara penerapannya”.

## **Pandangan Para Praktisi Perencana**

Seperti dibahas di atas, unsur atau sifat perencanaan strategis sebenarnya telah lama ada dalam teori perencanaan, sehingga hal-hal mengenai tipe perencanaan strategis tidak mengagetkan lagi bagi para akademisi. Tapi tidak demikian halnya dengan para perencana praktisi. Seperti diketahui, kesenjangan (*gap*) antara yang dikatakan oleh para teoritis perencanaan dan yang dikerjakan oleh praktisi perencanaan cukup lebar (Krueckeberg, 1971; Kaufman, 1974).

Dengan alasan tersebut di atas, dilakukan suatu survei terhadap para praktisi tentang pandangan mereka terhadap penerapan perencanaan strategis pada tingkat komunitas. Survei ini dilakukan lewat telpon, kepada 15 orang praktisi perencanaan (yang telah berpengalaman baik dengan perencanaan komprehensif maupun perencanaan strategis). Jumlah sampel sengaja sedikit karena pada saat itu, perencanaan strategis merupakan hal baru (belum banyak perencana mempraktekkannya), dan tujuan survei ini

bersifat eksploratif agar hasilnya dapat menjadi dasar bagi penelitian yang lebih ekstensif di masa depan.

Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan meliputi tiga hal, yaitu:

- (1) Apakah para praktisi menganggap bahwa pendekatan strategis mempunyai potensi untuk diterapkan dalam perencanaan publik?
- (2) Bila terjadi sikap (*attitude*) yang berbeda diantara para praktisi terhadap perencanaan strategis, apa yang menyebabkan perbedaan itu?
- (3) Diantara pihak-pihak yang berbeda sikapnya, apakah mereka merasa perencanaan strategis berbeda secara fundamental dengan perencanaan tradisional?

Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas dibahas di bagian berikut ini.

### ***Potensi perencanaan strategis dalam perencanaan publik***

Kepada para perencana yang diwawancarai dibacakan pendapat Tomazinis (1985: 14): “Perencanaan strategis mempunyai potensi untuk merevitalisasi masyarakat . . . dengan cara menguatkan badan-badan perencana Pemerintah, merevitalisasi perhatian pejabat tinggi politisi (yang dipilih rakyat) terhadap perencanaan, dan membantu kota dan daerah (*region*) menemukan dan mendefinisikan kembali problema-problema penting (krusial).” Tiap perencana yang diwawancarai diminta sikapnya: setuju atau tidak setuju dan diminta menjelaskan sikapnya tersebut.

Berkaitan dengan pertanyaan di atas, secara umum, sikap para perencana (yang diwawancarai) dapat dikategorikan menjadi tiga macam: (1) sangat setuju dengan nilai perencanaan strategis tersebut di atas, (2) setengah setuju, dalam arti melihat keuntungan dan juga melihat kekurangannya, dan (3) skeptis (meragukan kegunaan tipe perencanaan ini). Karena penelitian ini bersifat eksploratif, maka tidak ada maksud untuk menunjukkan persentase yang setuju, yang setengah setuju, dan yang skeptis. Dalam hal ini hanya dibahas variasi pendapat mereka.

Salah satu yang secara antusias bersikap setuju, misalnya, mengatakan bahwa ia tidak ragu-ragu untuk menerima pendapat Tomazinis. Penjawab yang lain berpendapat bahwa perencanaan strategis merupakan peluang untuk menempatkan perencanaan strategis lebih kuat mengakar. Penjawab yang lain lagi, masih di pihak yang setuju,

menyatakan bahwa perencanaan strategis mempunyai nilai positif dalam merevitalisasikan perhatian pejabat terpilih (para politisi) terhadap perencanaan.

Para penjawab yang skeptis (pesimis) menanggapi secara berbeda-beda terhadap pendapat Tomazinis. Salah satunya mengatakan bahwa tradisi perencanaan di daerahnya sudah kuat, pejabat tinggi terpilih telah mempunyai perhatian besar terhadap perencanaan, dan masalah-masalah penting telah diatasi secara menerus oleh kantor-kantor pemerintahannya; maka perencanaan strategis tidak diperlukan disini. Penjawab yang lain mengatakan bahwa perencanaan strategis bagaikan reklame penjualan barang lama dengan cara baru. Ada juga yang mengatakan perencanaan strategis itu hanya istilahnya saja yang baru dan dengan memakai istilah baru maka akan nampak mengikuti perkembangan dan mendapat kucuran dana dari Pemerintah Pusat.

### ***Alasan perbedaan sikap terhadap perencanaan strategis***

Berkaitan dengan perbedaan sikap tersebut di atas, peneliti yang menjalankan survei ini merumuskan temuan hipotetis bahwa perbedaan sikap tersebut mempunyai kaitan dengan dua faktor, yaitu: (1) latar belakang pendidikan perencana, dan (2) kondisi keberhasilan perencanaan di tempatnya bekerja.

#### **Faktor pengaruh pertama: Latar belakang pendidikan perencana**

Dalam penelitian ini diamati bahwa perencana yang mempunyai pendidikan di bidang perencanaan umumnya kurang optimis terhadap perencanaan strategis dibanding dengan perencana yang mempunyai latar belakang pendidikan lainnya. Misalnya, seorang penjawab (perencana) yang lulus pascasarjana di bidang perencanaan mengatakan: “Saya tidak melihat bahwa proses perencanaan strategis berbeda jauh dengan proses perencanaan yang saya pelajari di sekolah perencanaan.” (catatan: pada waktu ia sekolah, yang ia pelajari adalah tipe perencanaan komprehensif). Senada dengan itu, seorang lulusan pascasarjana perencanaan juga mengatakan: “Perencanaan strategis itu seperti memindahkan anggur lama ke botol yang baru.”

Sebaliknya, salah seorang perencana pendukung perencanaan strategis yang berpendidikan geografi-ekonomi menjelaskan sikapnya dengan mengkritik perencanaan (komprehensif) yang dilakukan pemerintah daerahnya sebagai memproduksi “terlalu

banyak rencana yang hanya untuk disimpan saja.” Ia meneruskan penjelasannya: “Seperti halnya masalah dengan DPR (Kongres) yang terlalu banyak punya ahli hukum, demikian pula halnya dengan Bappeda (kantor perencana) yang terlalu banyak mempunyai ahli perencanaan.”. Sejalan dengan itu, seorang ekonom yang telah bertahun-tahun bekerja sebagai perencana mengatakan bahwa “rencana-rencana komprehensif yang disiapkan oleh para perencana cenderung bermimpi. Keterkaitan antara tujuan, sasaran, dan kebijakan tidak selalu jelas. Perencanaan strategis menghindari kelemahan itu.”

### **Faktor pengaruh kedua: keberhasilan perencanaan di daerahnya**

Dalam penelitian ini dicermati bahwa pada daerah yang perencanaan publiknya kuat, dihormati, berhasil mengatasi masalah-masalah di masyarakat, maka para perencananya melihat perencanaan strategis tidak perlu atau hanya akan menduplikasi proses perencanaan (komprehensif) yang telah ada. Sebaliknya, di daerah yang perencanaannya dinilai lemah, maka usaha menerapkan perencanaan strategis dipandang sebagai harapan baru yang optimis.

### ***Ada tidaknya perbedaan fundamental antara perencanaan strategis dengan perencanaan tradisional***

Baik yang menyatakan setuju atau tidak setuju terhadap perencanaan strategis, keduanya menyatakan bahwa *tidak ada* perbedaan yang fundamental antara perencanaan strategis dengan perencanaan komprehensif yang berhasil dengan baik. Meskipun kedua pihak mengatakan tidak ada perbedaan yang bersifat fundamental (mendasar), tapi tetap ada perbedaan diantara dua tipe perencanaan tersebut.

Kedua pihak mempunyai persamaan pendapat bahwa dibandingkan perencanaan komprehensif, maka perencanaan strategis cenderung berjangka lebih pendek, menghasilkan rencana yang lebih realistis dan layak (*feasible*) untuk dijalankan. Lebih lanjut, mereka sama-sama berpendapat bahwa perencanaan strategis di tingkat lokal menekankan pada kebutuhan untuk memasarkan daya tarik komunitas, memaketkan usulan tindakan yang dirancang dengan cara yang menyenangkan (menarik) bagi masyarakat dan para pembuat keputusan, dan menggaris-bawahi kemampuan kompetitif

komunitas—semua hal yang konsisten dengan sifat sektor swasta sebagai asal tipe perencanaan ini.

Sebaliknya, kedua pihak (yang mendukung dan yang skeptis) juga mempunyai perbedaan pendapat. Pihak yang mendukung perencanaan strategis mengatakan bahwa tipe perencanaan ini lebih kuat analisisnya, melibatkan lapisan masyarakat yang lebih luas dan mencapai lebih banyak keberhasilan dalam implementasinya. Pihak yang skeptis tidak setuju dengan pendapat tersebut.

Perbedaan opini terjadi lebih tajam lagi bila dikaitkan dengan keterbatasan pendekatan perencanaan strategis perusahaan. Meskipun para pendukung juga menyadari beberapa kelemahan perencanaan strategis (misal: memerlukan banyak waktu, sulit untuk memelihara perhatian pembuat keputusan puncak pada proses, dan mungkin sekali memerlukan banyak dana untuk melakukannya), tapi kritik para pendukung ini lebih lunak. Kritik pihak yang skeptis lebih tajam, yaitu: program-program perencanaan strategis mempunyai dasar terlalu sempit, mencerminkan terlalu banyak kepentingan masyarakat bisnis, mempunyai sangat sedikit pengaruh terhadap pengambilan keputusan daripada yang dinyatakan (diklaim) oleh pendukungnya; serta secara serius kurang memperhitungkan masalah penerapan tindakan prioritas dalam sistem pengambilan keputusan sektor publik yang terdesentralisasikan, pluralistik. Berkaitan dengan kondisi bahwa pihak perencana telah lama aktif dalam mengidentifikasi isu-isu penting serta berfikir dan bertindak strategis lama sebelum muncul pendekatan perencanaan strategis, pihak yang skeptis tersebut menyatakan bahwa para pendukung perencanaan strategis kurang menilai kondisi yang telah baik tersebut. Meskipun demikian, tidak semua perencana yang diwawancarai setuju dengan pernyataan ini. Seperti dibahas di atas, beberapa tetap sangat bersemangat untuk menerapkan perencanaan strategis di komunitasnya, dan beberapa perencana yang setengah setuju tetap mempunyai pandangan positif tentang sifat-sifat lebih dari pendekatan perencanaan strategis.

## Kesimpulan

Kesimpulan dari tulisan ini meliputi tiga butir. Pertama, meskipun ada yang meragukan, tapi beberapa penulis (Bryson, Van de Ven, dan Roering, 1986; dan Eadie, 1983) melihat kemungkinan penerapan perencanaan strategis perusahaan ke perencanaan di sektor publik.

Kedua, penerapan perencanaan strategis tersebut, dalam jangka pendek ini<sup>2</sup>, akan tetap diperdebatkan. Tapi makin lama perdebatannya akan mengarah bukan pada “apakah diterapkan atau tidak”, tapi “bagaimana cara penerapannya.”

Ketiga, pandangan terhadap perkembangan dan popularitas perencanaan strategis dapat dilihat dari tiga cara yang berbeda, yaitu: sebagai ancaman, sebagai peluang, dan sebagai “hanya mode saja”. Sebagai *ancaman*, perencanaan strategis dapat mengganti cara para perencana melakukan perencanaan selama ini, dan bahkan mengganti kedudukan para perencana tersebut (Denhardt, 1985: 175). Sebaliknya, melihat perencanaan strategis sebagai *peluang* didasarkan bahwa banyak unsur atau komponen perencanaan strategis yang sebenarnya telah lama ada dalam perencanaan strategis, dan perencanaan strategis hanya lebih mengintegrasikannya dalam struktur yang lebih kuat. Bila pergeseran dari perencanaan komprehensif ke perencanaan strategis (yang secara fundamental tidak berbeda) dilakukan maka hal ini merupakan peluang yang akan lebih memperkuat posisi para perencana dalam perencanaan publik. Perencanaan strategis mungkin juga dilihat sebagai “hanya mode sesaat saja”, seperti halnya munculnya PPBS (*planning-programming-budgeting systems*) dulu.

---

<sup>2</sup> Untuk arti “dalam jangka pendek ini”, perlu diingat bahwa tulisan ini diterbitkan pada tahun 1987.

## Daftar Acuan

- Altshuler, Alan. 1965. *The city planning process: A political analysis*. Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- Arnstein, Sherry R. 1969. "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4: hal. 216-224.
- Banfield, Edward C. 1959. "Ends and means in planning". *International Social Science Journal*, Vol. 11, No. 3: Hal. 361-368.
- Benviste, Guy. 1972. *The politics of expertise*. Glendessary Press, Berkeley, Calif.
- Bluestone, Barry; dan Bennet Harrison. 1982. *The deindustrialization of America*. Basic Books, New York.
- Bolan, Richard. 1967. "Emerging views of planning". *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 33, No. 4: hal. 234-246.
- Bolan, Richard. 1971. "The social relations of planners". *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 37, No. 6: hal. 386-395.
- Branch, Melville C. 1983. *Comprehensive planning: General theory and principles*. Palisades Publishers, Pacific Palisades, Calif.
- Bryson, John M.; Andrew H. Van de Ven, dan William D. Roering. 1986. "Strategic planning and the revitalization of the public service", dalam Robert C. Denhardt dan Edward Jennings (eds.), *Toward a New Public Service*, University of Missouri Press, Columbia, Mo.
- Bryson, John M.; R. Edward Freeman, dan William D. Roering. 1986. "Strategic planning in the public sector: Approaches and future direction", dalam Barry Checkoway (ed.), *Strategic Approach to Planning Practice*, Lexington Books, Lexington, Mass.
- Catanese, Anthony James. 1974. *Planners and local politics: Impossible dreams*. Sage Publications, Beverly Hills, Calif.
- Catanese, Anthony James; dan W. Paul Farmer (eds.). 1978. *Personality, politics, and planning*. Sage Publications, Beverly Hills, Calif.
- Clavel, Pierre. 1983. *Opposition planning in Wales and Appalachia*. Temple University Press, Philadelphia.
- Davidoff, Paul. 1965. "Advocacy and pluralism in planning". *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 31, No. 4: hal. 331-338.
- Denhardt, Robert B. 1985. "Strategic planning in state and local government". *State and Local Government Review*, Vol. 17, No. 1: hal. 174-179.
- Eadie, Douglas C. 1983. "Putting a powerful tool to practical use: The application of strategic planning in the public sector". *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 5: hal. 447-452.
- Goodman, Robert. 1971. *After the planners*. Simon & Schuster, New York.
- Kaufman, Jerome L. 1974. "Contemporary planning practice: State of the Art" dalam D. Godschalk (ed.), *Planning in America: Learning from Turbulence*, American Institute of Planners, Washington.
- Krueckeberg, Don. 1971. "Variations in behavior of planning agencies". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16, No. 2: hal. 192-202.

- Krumholz, Norman. 1982. "A retrospective view of equity planning: Cleveland 1969-1979". *Journal of the American Planning Association*, Vol. 48, No. 2: hal. 163-174.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The science of muddling through". *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2: hal. 79-88.
- Meyerson, Martin. 1956. "Building the middle-range bridge for comprehensive planning". *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 22, No. 2: hal. 58-64.
- Perry, David C.; dan Alfred J. Watkins (eds.). 1977. *The rise of the sunbelt cities*. Urban Affairs Annual reviews, Vol. 14. Sage Publications, Beverly Hills, Calif.
- Sorkin, Donna L.; Nancy B. Ferris; dan James Hudak. 1984. *Strategies for cities and counties: A strategic planning guide*. Public Technology, Inc., Washington.
- Tomazinis, Anthony R. 1985. "The logic and rationale of strategic planning". Makalah dipresentasikan pada pertemuan tahunan Association of Collegiate Schools of Planning, Atlanta, November 1985.

# Masa Depan Perencanaan Strategis untuk Publik

Tulisan Asli:  
Bryson, John M.; dan Robert C. Einsweiler. 1988. "The Future of Strategic Planning for Public Purpose", dalam buku J. M. Bryson dan R.C. Einsweiler (eds.), *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*. Planners Press, American Planning Association, Chicago, Illinois. Hal. 216-230

Diterjemahkan, disingkat dan dimodifikasi untuk bahan kuliah MPKD UGM oleh:  
Achmad Djunaedi (2000)

**B**eberapa indikator tentang masa depan penggunaan perencanaan strategis ke masa depan dipresentasikan dalam bab ini. Berdasar indikator-indikator tersebut, dalam bab ini juga dipikirkan beberapa implikasinya.

Kesimpulan yang paling penting datang dari tulisan Bryson dan Roering<sup>1</sup>, bahwa:

- (1) perencanaan strategis untuk public (dan nir laba/ *non-profit*) akan menjadi bagian dari praktek standar para perencana publik (dan nir-laba); dan

---

<sup>1</sup> Dalam tulisan berjudul "Applying Private Sector Strategic Planning in the Public Sector" yang merupakan Bab 2 dalam buku J. M. Bryson dan R.C. Einsweiler (eds.), *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*. Planners Press, American Planning Association, Chicago, Illinois. Hal. 15-34.

- (2) dengan demikian, para perencana perlu hati-hati dalam menggunakan perencanaan strategis, karena tidak semua pendekatan adalah sama dan beberapa kondisi akan mengarahkan penggunaan suatu pendekatan tertentu (yang hanya cocok untuk kondisi tersebut).

Perencanaan strategis nampaknya akan menjadi bagian dari praktek tiap perencana karena tipe perencanaan ini merupakan satu set konsep, prosedur, dan alat (metode) dirancang untuk membantu pembuat keputusan dalam organisasi dan komunitas yang menghadapi sejumlah tantangan. Perencanaan strategis dapat membantu mereka dalam menghadapi permasalahan lingkungan yang meningkat dan saling-terkait. Perencanaan strategis menyediakan pemahaman dan metode bagi manajemen kompleksitas dan perubahan situasi yang para pengambil keputusan bertanggung jawab atas sifat dan kualitas interaksi organisasi atau komunitas dengan pihak-pihak terkait (*stakeholders*) dan lingkungannya.

Praktek perencanaan strategis yang efektif akan masih tetap merupakan suatu “seni”, bukan ilmu pengetahuan. Perencanaan strategis saat ini meliputi sejumlah pendekatan (yaitu: paket-paket konsep, prosedur, dan alat/metode) yang mempunyai ragam penerapannya dan keuntungannya untuk situasi yang berbeda. Pengalaman dan penelitian tambahan akan meningkatkan pemahaman kita tentang pemilihan pendekatan terbaik untuk suatu situasi; meskipun demikian, para perencana tetap perlu hati-hati dalam memraktekkan perencanaan strategis. Hal ini disampaikan dengan alasan bahwa perencanaan strategis merupakan hal baru bagi sektor publik dan nir-laba, maka mungkin sekali perencana yang tidak berpengalaman akan melakukan kesalahan dalam memraktekannya.

Alasan lain untuk berhati-hati karena perencanaan strategis saat ini dirancang terutama untuk dipakai bagi *organisasi* untuk mengarahkan kepada mereka hal-hal yang perlu dilakukan dan menjelaskan alasan-alasannya, sesuai dengan situasi yang dihadapinya. Meskipun banyak studi menunjukkan bahwa tipe perencanaan ini tidak hanya diterapkan pada organisasi nir-laba, tapi juga dapat dan telah diterapkan ke komunitas, berbagai fungsi, program, proyek dan di semua tingkat pemerintahan; meskipun demikian, bagian besar konsep, prosedur dan alat perencanaan strategis abad ini (abad 20) terfokus pada peningkatan kinerja organisasi—terutama kinerja organisasi

nirlaba. Kita tidak boleh mudah mengasumsi bahwa pengetahuan dan pengalaman dari praktek perencanaan strategis di perusahaan dapat diterapkan tanpa modifikasi ke organisasi publik dan nirlaba atau ke komunitas atau fungsi-fungsi lintas batas organisasi. Mungkin banyak yang dapat diterapkan, tapi kehati-hatian tetap saja diperlukan agar hasilnya tepat sesuai yang diharapkan.

Bab ini membahas topik-topik meliputi: (1) partisipasi masyarakat dalam perencanaan strategis, (2) hal-hal yang nampaknya perlu dilakukan untuk memulai dan melakukan perencanaan strategis dengan berhasil, (3) komentar tentang unsur-unsur sistem perencanaan strategis yang mungkin dapat dilembagakan oleh organisasi dan komunitas, (4) kriteria atau standar untuk menilai efektifitas perencanaan strategis, (5) diskusi tentang implikasi perencanaan strategis untuk perencanaan pada umumnya dan untuk peran perencana, (6) implikasi untuk pendidikan perencanaan, dan (7) arah penelitian dan praktek perencanaan strategis di masa depan.

## **Partisipasi masyarakat dalam perencanaan strategis**

Perencanaan strategis umumnya memakai konsep *stakeholders* untuk menyeleksi berbagai isu berkaitan dengan pemilihan pihak-pihak yang terlibat dalam proses perencanaan strategis: waktunya, alasannya, dan caranya. Konsep *stakeholders* menuntut perencana untuk membuat daftar semua *stakeholders* yang mungkin terlibat atau terpengaruh oleh proses; mengidentifikasi kepentingan atau kaitannya dalam proses; merumuskan keragaman tanggapan dari masing-masing pihak; dan mengklarifikasi hal-hal yang *stakeholders* mungkin mempunyai kontribusi dalam proses.

Dalam tradisinya, teori demokrasi telah menawarkan pemikiran dasar tentang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, yaitu partisipasi masyarakat akan cenderung menghasilkan keputusan yang lebih baik dan mengembangkan warga masyarakat menjadi lebih baik (Pateman, 1970). Keputusan yang lebih baik dapat dihasilkan karena pengetahuan atau kepakaran yang lebih lengkap dan karena kepentingan warga masyarakat lebih diperhatikan dan diwadahi. Legitimasi dan implementasi strategi akan lebih mudah sejauh masyarakat merasa puas karena berbagai

kepentingannya telah tersalurkan. Partisipasi yang aktif akan mendidik dan meberdayakan masyarakat dan sejalan dengan itu partisipasi membuat masyarakat merasa ikut bertanggung jawab terhadap kehidupan komunitasnya.

Konsep *stakeholder* dapat membantu menumbuhkan dua kebaikan di atas, tapi pada saat ini perencanaan strategis baru sampai pada tahap menghasilkan keputusan yang lebih baik, belum mengembangkan warga masyarakat yang lebih baik. Konsep *stakeholder* membantu membedakan keragaman: (a) kepentingan masyarakat yang selalu ada dalam proses perencanaan strategis, dan juga dalam hal (b) pengetahuan atau kepakaran yang masyarakat dapat ikut berkontribusi. Di bawah ini dibahas lebih dulu tentang keragaman kepentingan.

Analisis *stakeholder* dapat menemu-kenali keragaman kepentingan—yang kadang bertentangan, kadang saling mengisi—dan hal ini sering tidak disadari adanya dalam partisipasi yang disederhanakan. Misalnya, warga masyarakat sebagai pembayar pajak mungkin mempunyai pandangan yang serupa dengan pihak swasta perusahaan terhadap layanan pemerintahan (mereka ingin agar besar pajak minimal). Warga masyarakat sebagai penerima layanan mungkin mempunyai pandangan lain (ingin layanan maksimal), sedangkan warga yang berstatus pegawai negeri (pelaku layanan) mungkin berpandangan lain lagi. Pembayar pajak (pendukung dana layanan), penerima layanan, dan pelaku layanan mencerminkan keragaman kelompok stakeholder. Konflik dan kesamaan kepentingan antar kelompok ini dianalisis dan dicari jalan rekonsiliasinya. Hal penting dalam konsep *stakeholder* adalah mengusahakan agar lebih banyak keragaman kepentingan masyarakat yang terwadahi karena konflik kepentingan diantara mereka diketahui.

Konsep *stakeholder* juga membantu memperjelas kontribusi pengetahuan dan kepakaran dari warga yang potensial ke dalam proses perencanaan. Dalam beberapa pengalaman dan kasus, tingkat partisipasi masyarakat—dalam hal pengetahuan dan kepakaran, berikut legitimasi proses dan penerimaan terhadap hasilnya—tergantung pada macam fokus penerapan perencanaan strategis: pada organisasi, program, atau komunitas.

### ***Perencanaan strategis berfokus: Organisasi***

Bila fokus perencanaan strategis pada *organisasi*, maka umumnya hanya sedikit warga yang terlibat, yaitu anggota dewan (yang dipilih atau ditunjuk). Salah satu alasan, organisasi tersebut mungkin telah mempunyai cukup pengetahuan atau kepakaran sendiri (di dalam organisasi tersebut), sehingga partisipasi masyarakat dalam hal pengetahuan dan kepakaran menjadi berlebihan dan membuang waktu. Selain itu, partisipasi masyarakat untuk melegitimasi proses mungkin tidak perlu, karena anggota dewan atau pembuat kebijakan sudah banyak terlibat (mereka merupakan perwakilan masyarakat, tapi tidak mencerminkan demokrasi langsung).

### ***Perencanaan strategis berfokus: Program***

Bila fokus perencanaan strategis pada *program*, maka partisipasi masyarakat akan lebih kental, terutama masyarakat dalam kapasitasnya sebagai pengguna. Misal, perencanaan transportasi biasanya melibatkan banyak partisipasi masyarakat. Masyarakat dapat membantu menyediakan informasi berkaitan dengan kebutuhan dan keinginan perjalanan, reaksi terhadap alternatif rancangan sistem transportasi, dan nasehat tentang cara-cara mengatasi konflik selama proses. Karena perencanaan fasilitas atau prasarana umum (seperti: sistem transportasi) berlingkup luas, maka seringkali antara pengguna langsung dan masyarakat bukan pengguna disamaratakan kepentingannya. Dalam konsep stakeholder, kepentingan dan kontribusi masing-masing kelompok perlu dipisahkan dan dianalisis.

### ***Perencanaan strategis berfokus: Komunitas***

Bila fokus perencanaan strategis pada *komunitas*, maka pada umumnya semua warga atau semua kelompok masyarakat akan berpartisipasi. Hanya, seringkali semua warga atau semua kelompok dianggap sama rata, dan dianggap semuanya mempunyai kepentingan terhadap komunitas sebagai keseluruhan—hal ini sebenarnya tidak selalu demikian. Penerapan konsep stakeholder ke perencanaan strategis untuk komunitas akan mengatasi kesalahan anggapan ini.

Dari pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat beberapa pola partisipasi masyarakat. Meskipun demikian, partisipasi masyarakat dalam tiap kasus sulit

disamakan dan sulit diprediksikan. Selain itu, tidak jelas pengaruh perbedaan tingkat partisipasi dengan hasil proses perencanaan. Hal ini baru akan diketahui setelah perencanaan strategis lebih banyak diterapkan dan lebih banyak studi atau percobaan diadakan.

## **Hal-hal yang nampaknya perlu dilakukan untuk memulai dan melakukan perencanaan strategis dengan berhasil**

Pustaka yang sedang berkembang tentang perencanaan strategis untuk sektor publik dan nirlaba (antara lain: Olsen dan Eadie, 1982; Barry, 1986; Bryson, 1988) membantu kita untuk menarik kesimpulan tentang hal-hal yang perlu dalam memulai proses perencanaan strategis yang efektif.

Paling tidak, suatu organisasi, jaringan antar organisasi, atau komunitas yang ingin melakukan perencanaan strategis perlu mempunyai:

- 1) Paling sedikit punya satu sponsor—yaitu stakeholder—yang mempunyai posisi atau wewenang untuk melegitimasi proses perencanaan tersebut.
- 2) Paling sedikit satu pembela (pendukung kuat) untuk mendorong proses agar berjalan terus.
- 3) Sebuah tim perencanaan strategis.
- 4) Kesadaran bahwa proses mungkin akan mendapat hambatan atau keterlambatan.
- 5) Sikap yang fleksibel (luwes) tentang “seperti apakah” suatu rencana strategis itu.
- 6) Kemampuan untuk menggalang informasi dan orang-orang pada waktu-waktu tertentu untuk berpartisipasi dalam dikusi dan pengambilan keputusan penting.
- 7) Keinginan untuk membangun/ menyusun dan mempertimbangkan perbedaan-perbedaan kriteria evaluasi (meskipun sangat berbeda).

Tiap butir dibahas lebih lanjut di bawah ini.

### ***Sponsor pelegitimasi proses perencanaan***

Keberhasilan untuk memulai dan menyelesaikan proses perencanaan strategis tergantung keberadaan paling tidak satu stakeholder yang kuat sebagai sponsor dan pihak yang mempunyai wewenang untuk melegitimasi proses, bahkan bila stakeholder tersebut tidak khusus suportif (mendukung menjalankan proses). Selain itu, dimungkinkan terdapat banyak sponsor, dan mungkin hal ini lebih diinginkan. Dalam beberapa pengalaman, terdapat banyak sponsor untuk tiap kasus yang sponsor tersebut mempunyai “kekuatan” dan wewenang untuk melegitimasi proses. Dalam satu kasus pernah terjadi kegagalan karena sponsor (meskipun mempunyai kekuatan dan wewenang) tapi wewenangnya tersebut tidak menjangkau (*meng-cover*) hal-hal yang direncanakan. Kesimpulan ini sejalan dengan temuan Olsen dan Eadie (1982), Barry (1986), dan Bryson dan Roering (1988).

### ***Pembela (pendukung kuat) pendorong proses agar berjalan terus***

Keberhasilan untuk memulai dan menyelesaikan perencanaan strategis juga memerlukan seorang “pendukung/pembela kuat proses” (Bryson dan Roering, 1988). Pendukung kuat proses (*process champion*) tersebut percaya bahwa perencanaan strategis akan mendapatkan hasil yang diharapkan dan membantu organisasi dan mendorong proses agar berjalan terus. Pendukung kuat proses tersebut mempunyai pemahaman yang baik tentang kebutuhan untuk menyesuaikan proses perencanaan strategis dengan situasi yang dihadapi. Pendukung kuat proses mempunyai semangat untuk mempromosikan dan mengoperasionalkan rencana strategis meskipun bertentangan atau melawan kekuatan birokrasi dan politis yang ada, menghadapi perlawanan dan ketidakramahan pihak-pihak yang menentang pendekatan perencanaan ini.

### ***Tim perencanaan strategis***

Menurut pengalaman banyak kasus, setiap upaya perencanaan strategis umumnya selalu melibatkan sebuah tim perencanaan strategis. Sebuah tim diperlukan karena beberapa alasan. Sebuah tim perencanaan strategis yang berfokus organisasi perlu mempunyai dampak lintas organisasi. Tim tersebut akan dapat menghimpun informasi yang diperlukan dan solusi yang diusulkan, secara organisatoris, lebih mempunyai legitimasi

(Galbraith, 1977). Juga, sebuah tim diperlukan hanya karena pekerjaan perencanaan tersebut diinginkan untuk selesai secepat mungkin. Demikian juga alasannya dalam perencanaan strategis yang berfokus pada komunitas, maka sebuah tim (yang terdiri dari satu satgas/komisi atau lebih) diperlukan dan melibatkan juga partisipasi masyarakat secara luas dan mungkin juga dengan mengundang konsultan.

### ***Hambatan atau keterlambatan***

Perencanaan strategis dapat terganggu oleh hambatan, keterlambatan, atau disintegrasi oleh orang-orang yang harus terlibat dan karena kesulitan konseptual dan politis. Lebih lanjut, gangguan-gangguan tersebut dijelaskan di bawah ini. Pertama, perencanaan strategis dirancang untuk dipakai oleh para pembuat keputusan—yang waktu untuk keterlibatannya sulit dikelola (Mintzberg, 1973). Kedua, perencanaan strategis memfokuskan perhatian pembuat keputusan kunci pada hal-hal yang betul-betul penting bagi organisasi, jaringan lintas organisasi, atau komunitasnya—yang bila perhatian tersebut kacau atau mengabaikan masalah-masalah penting maka akan timbul banyak tentangan (resistan). Ketiga, perencanaan strategis membangkitkan pandangan yang menyeluruh tentang peran aktual dan potensial dari organisasi, jaringan lintas organisasi, atau komunitas; seiring dengan itu, perencanaan strategis menekankan pada tindakan-tindakan yang sangat selektif (terseleksi). Seringkali pergeseran dari pandangan yang meluas ke pandangan yang terfokus pada tindakan yang spesifik (tertentu) sulit dilakukan, terutama bila diperlukan pergeseran kebijakan atau strategi utama (penting). Keempat, pernyataan isu-isu strategis yang muncul dari perencanaan strategis seringkali memerlukan perakitan (*assembling*) dari berbagai set keputusan yang berbeda-beda. Perakitan kelompok-kelompok pembuat keputusan yang berbeda-beda dapat menimbulkan masalah logistik dan politis. Kelima atau yang terakhir, kehilangan staf kunci (misal: sponsor, pendukung kuat, atau konsultan), untuk sementara atau seterusnya, atau krisis lain dalam kehidupan organisasi (Bryson, 1981) dapat menunda atau mengganggu proses.

### ***Sikap fleksibel***

Organisasi, jaringan kerja, atau komunitas perlu sadar bahwa perencanaan strategis dapat mempunyai bentuk yang berbeda-beda. Rencana-rencana strategis dari berbagai kasus mempunyai format, gaya (*style*), dan substansi yang berbeda-beda. Tidak ada satu pun bentuk perencanaan strategis yang dianggap paling benar. Rencana dapat berbeda sesuai dengan situasi berkaitan dengan persiapan dan tujuan dari perencanaan (Rider, 1983).

### ***Penggalangan informasi dan orang-orang***

Bila perencanaan strategis diinginkan untuk berhasil, maka kita harus mampu mengumpulkan orang-orang yang tepat (*key people*), informasi-informasi kunci dan pada waktu yang tepat pula (*key times*). Menurut Bryson dan Roering (1988), hal ini karena: perencanaan strategis memerlukan (1) penunjukan suatu fokus yang betul-betul penting bagi unit-unit (2) melalui diskusi diantara pembuat keputusan kunci (3) yang diikuti oleh keputusan dan tindakan dari orang-orang yang hadir. Meskipun persyaratan di atas nampak sederhana, tapi banyak organisasi mendapat kesulitan untuk menjalankannya. Perencanaan strategis tidak akan dapat dilakukan dengan berhasil bila para pembuat keputusan kunci tidak mempunyai keinginan kuat agar perencanaan tersebut dapat berjalan baik. Karena hampir semua isu-isu strategis melibatkan atau mempengaruhi lebih dari satu pembuat keputusan, maka para pembuat keputusan harus dapat duduk satu meja untuk mendiskusikan isu-isu tersebut, memutuskan hal-hal yang perlu dikerjakan berkaitan dengan itu, dan mengawasi implementasi dari solusi-solusi. Selain itu, diskusi dan keputusan harus terkait sebaik-baiknya dengan butir-butir keputusan penting organisasi.

### ***Perbedaan kriteria evaluasi***

Organisasi dan orang-orang yang terlibat dalam perencanaan strategis harus menerima untuk menyusun dan mempertimbangkan argumentasi yang mengarah pada kriteria yang sangat berbeda. Perencanaan strategis umumnya mensyaratkan para perencana untuk mempertimbangkan hal-hal yang harus dilakukan oleh organisasi, jaringan kerja, atau komunitas berkaitan dengan beragam *stakeholder*. Para *stakeholder*

ini dapat saja menggunakan kriteria yang berbeda (kadang saling cocok, kadang saling bersaing, kadang bertentangan) untuk menilai kinerja organisasi. Organisasi, jaringan kerja, atau komunitas yang menjalankan perencanaan strategis harus bekerja untuk meyakinkan bahwa usulan pengatasan terhadap permasalahan strategis secara teknis dapat dilakukan, secara politis dapat diterima, dan secara moral dapat dipertanggung-jawabkan. Perencanaan strategis, dalam hal ini, dapat dipandang sebagai suatu argumen yang perencana berupaya menyusun strategi-strategi yang dapat diterima dari berbagai sudut pandang (Goldstein, 1984).

## **Unsur-unsur sistem perencanaan strategis yang mungkin dapat dilembagakan oleh organisasi dan komunitas**

Beberapa praktek perencanaan strategis mungkin dapat dilembagakan oleh sebagian besar pemerintahan, dinas pemda, dan organisasi nirlaba. Di bawah ini, disampaikan unsur-unsur perencanaan strategis yang mungkin dapat menjadi bagian permanen (tetap) dalam kehidupan berorganisasi (Bryson dan Roering, 1988):

- 1) “Kabinet” formal atau informal dari para pembuat keputusan kunci.
- 2) Pernyataan misi.
- 3) Tujuan kebijakan yang berkembang dari arti maksud dan tujuan yang terkandung dalam misi atau dari kajian diskusi-diskusi terdahulu dan mandat yang diterima organisasi.
- 4) Analisis situasi secara periodik.
- 5) Kajian identifikasi problema atau isu strategis secara periodik.
- 6) Praktek manajemen isu strategis, misalnya: penunjukan manajer isu dan satgas, kajian pengembangan strategi, pengembangan paket keputusan, dan proses pemantauan isu/permasalahan.
- 7) Prosedur evaluasi proposal yang lebih formal, dengan banyak kriteria.

Perlu dicatat bahwa mungkin lebih sulit untuk melembagakan praktek-praktek di atas yang ada pada jaringan lintas organisasi atau komunitas karena pada kedua penerapan

tersebut kesekatan (dalam hal “mengapa” dan “bagaimana cara” melakukannya) lebih sulit dicapai.

Pelebagaan tiap butir di atas mungkin bukan merupakan tantangan besar bagi organisasi. Meskipun demikian, pelembagaan seluruh butir tersebut akan lebih menjamin keberhasilan perencanaan strategis. Dengan kata lain, organisasi apapun yang dapat melembagakan seluruh butir tersebut akan lancar dalam melakukan hal-hal yang betul-betul penting bagi organisasi.

Sampai pada titik ini, kita perlu catat bahwa paradoks paling penting dari perencanaan strategis ialah: Perencanaan strategis mungkin sangat diperlukan pada situasi yang nampaknya tipe perencanaan tersebut tidak dapat dilakukan. Perencanaan strategis nampaknya dapat dilakukan dengan berhasil pada unit atau lokasi yang mempunyai badan/dewan pembuat keputusan yang efektif, sponsor proses yang sangat mendukung dan kuat, pendukung/pendorong proses yang kuat, tim perencana strategis yang baik, cukup waktu cadangan untuk mengatasi masalah keterlambatan dan gangguan, dan keinginan untuk mengatasi hal-hal yang betul-betul penting bagi organisasi atau lokasi tersebut. Suatu organisasi atau lokasi dengan hal-hal tersebut di atas mungkin sudah menjalankan semacam pemikiran strategis atau proses pelaksanaannya. Memperkenalkan proses formal perencanaan strategis kepada unit atau komunitas semacam itu (yang telah melakukan banyak hal bernuansa perencanaan strategis) mungkin sekali tidak akan menghasilkan kinerja yang berbeda secara dramatis dengan yang telah dicapai. Di lain pihak, karena perencanaan strategis mungkin sulit dilakukan pada situasi pendekatan perencanaan tersebut sangat diperlukan, maka bukan berarti perencanaan dengan pendekatan ini tidak untuk dicoba diterapkan. Bila mulai dicoba, maka akan terbangun “prasarana” yang akan melancarkan penerapan pendekatan perencanaan strategis tersebut.

## **Kriteria atau standar untuk menilai keefektifan perencanaan strategis**

Bagian ini membahas macam kriteria dan standar yang dapat dipakai untuk menilai efektifitas perencanaan strategis yang dilakukan di sektor publik dan nirlaba. Perencanaan strategis yang dilakukan oleh pemerintah dan dinas publik dinilai dengan standar yang berbeda dengan yang dipakai pada sektor swasta atau perusahaan. Lebih banyak kelompok stakeholder, maka akan lebih banyak kemungkinan terjadi kriteria atau standar yang bertentangan.

Sampai dengan suatu masa sektor publik telah berpengalaman menerapkan perencanaan strategis, maka untuk sementara perencanaan strategis untuk publik dan nirlaba dapat dinilai dalam hal: (1) fokus perhatian para pembuat keputusan pada hal-hal yang penting bagi organisasi atau komunitas, (2) bantuannya untuk menentukan prioritas tindakan-tindakan, dan (3) mendorong terjadinya tindakan implementasi tersebut. Kriteria ini bersifat minimum, dan ditekankan secara sempit pada perencanaan strategis sebagai satu set konsep, prosedur dan metode/alat untuk membantu pembuat keputusan memfokuskan pada dan melakukan hal-hal yang penting bagi organisasi, jaringan kerja, dan komunitas. Hal yang tidak termasuk dalam kriteria di atas adalah kriteria yang dapat dipakai untuk menilai lebih baik atau tidaknya keputusan yang dihasilkan karena menggunakan pendekatan perencanaan strategis. Lebih baik disini dilihat dari aspek legal, etis, dan moral.

## **Implikasi untuk peran perencana dan untuk bidang perencanaan**

Meluasnya praktek perencanaan strategis menumbuhkan debat tentang peran perencana. Misalnya, dalam beberapa kasus, orang-orang yang bertindak sebagai perencana bukan orang-orang dengan jabatan perencana, tapi juga pembuat kebijakan atau manajer lini. Orang-orang dengan jabatan perencana sering berfungsi sebagai *fasilitator* proses pengambilan keputusan oleh para pengambil kebijakan atau manajer

lini, atau sebagai pakar teknis, atau sebagai keduanya (fasilitator merangkap pakar teknis). Dengan demikian, peran perencana kembali jauh ke masa lalu seperti yang disebutkan oleh Walker (1950); penulis ini menyatakan bahwa peran terbaik untuk perencana ialah sebagai penesehat kepala eksekutif pemerintahan. Kent (1964) juga menyatakan bahwa peran penting perencana ialah sebagai pemberi nasehat Ketua DPRD. Baik Walker maupun Kent mensyaratkan perencana untuk menguasai kemampuan sebagai fasilitator yang baik dan kepakaran dalam bidang substantif. Dengan kemampuan dan pengetahuan ini, perencana dapat membantu kepala pemerintahan atau anggota DPRD dan pejabat politisi dalam menghasilkan keputusan-keputusan yang lebih baik.

Dalam kasus-kasus lain, perencana melakukan peran-peran yang berbeda. Kadang-kadang perencana berperan sebagai “*pakar dalam kepakaran*” (Bolan, 1971), artinya ia yang menentukan kepakaran yang diperlukan pada tiap tahap dari proses perencanaan dan mengatur pakar-pakar bergantian keluar masuk proses tersebut. Pada saat yang lain, perencana berperan sebagai *teknisi, politisi atau gabungan keduanya* (Howe dan Kaufman, 1979; Howe, 1980). Kita percaya bahwa yang paling penting tentang perencanaan strategis adalah pengembangan pemikiran dan tindakan strategis, dan tidak penting siapa yang melakukannya. Tetapi, nampaknya perencanaan strategis yang dilakukan oleh pembuat keputusan, manajer lini, atau keduanya, adalah yang paling mungkin diimplementasikan.

Implikasi perencanaan strategis untuk bidang (ilmu) perencanaan juga penting. Salah satu implikasi adalah meluasnya lingkup perencanaan dan kegunaannya. Misalnya, perencana publik dapat menambahkan wawasan atau ide dari perencanaan strategis ke dalam kepentingan yang telah ada dalam perencanaan komprehensif, perencanaan proyek, dan perencanaan operasional, serta berbagai perencanaan sektoral atau topikal, seperti: transportasi, perumahan, dan kesehatan. Lebih lagi, karena perencanaan strategis biasanya mencakup semua agenda yang ada dan yang potensial dari Pemerintah, maka perencanaan strategis dapat meluaskan agenda perencanaan melebihi agenda tradisional dari perencanaan komprehensif (Kaufman, 1974).

Tetapi, bagi para perencana kota dan wilayah (region), perluasan cakupan bidang perencanaan tersebut dapat menimbulkan peluang dan juga ancaman. Peluangnya adalah (1) menjadi lebih komprehensif daripada yang biasanya diperbolehkan dalam

perencanaan komprehensif, dan juga (2) menjadi lebih berguna bagi Pemerintah dan masyarakat yang menggunakan rencana tersebut. Ancamannya adalah hilangnya identitas sebagai perencana kota dan wilayah. Masalah pokoknya adalah mencari keseimbangan. Bila para perencana tersebut terlalu sempit cakupannya dan terlalu terisolasi dari pembuat keputusan maka mereka menjadi tidak relevan; sedangkan bila terlalu luas cakupannya dan terlalu dekat dengan pembuat keputusan, maka mereka sulit dibedakan dari manajer publik dan mungkin kehilangan kemampuannya untuk mengkritik dan memberikan ide dari posisi organisasi yang otonom.

Masalah lain, bila perencana terikat pada kepentingan operasional tertentu—misal perencana bekerja pada dinas perencanaan pembangunan prasarana di pemda—maka akan sulit bagi perencana di dinas tersebut untuk melakukan perencanaan strategis sebagai suatu keseluruhan (bukan hanya sektor prasarana). Berkaitan dengan ini, fungsi perencana strategis perlu ditempelkan pada kepala pemerintahan atau legislatif agar dapat dilihat lingkup perencanaan secara keseluruhan (lintas dinas).

Perkembangan perencanaan strategis mendorong kebutuhan akan dua macam perencana strategis, yaitu (1) yang bekerja pada bidang fungsional tertentu—misal: pekerjaan umum, pendidikan, pembangunan ekonomi, dan (2) yang bekerja lintas bidang fungsional. Perencana yang bekerja untuk pembuat kebijakan atau eksekutif bekerja secara lintas bidang, sehingga mereka berperan menjadi perencana “saja” tanpa “embel-embel” kota dan wilayah. Bagi perencana yang masih ingin disebut perencana kota dan wilayah, mereka secara eksklusif perlu memfokuskan diri pada bidang guna lahan, manajemen lahan, atau pengembangan lahan.

## **Implikasi untuk pendidikan perencanaan**

Perkembangan perencanaan strategis juga mempunyai implikasinya terhadap pendidikan perencanaan. Pertama, tentunya perlu ada mata kuliah-mata kuliah tentang perencanaan strategis. Perencanaan strategis terdiri dari sejumlah konsep, prosedur dan metode/alat yang dapat dan perlu diajarkan. Kami percaya bahwa setiap mahasiswa sekolah perencana perlu mendapat pemahaman tentang perencanaan strategis.

Kedua, kami percaya bahwa kelompok mata kuliah perencanaan strategis akan menarik mahasiswa dari berbagai bidang dan disiplin yang luas (sesuai pengalaman di Universitas Minnesota, banyak mahasiswa dari disiplin bukan perencanaan juga mengambil mata kuliah ini). Dengan demikian, kelompok mata kuliah perencanaan strategis dapat membuka lebih lebar pasar pendidikan perencana, sambil membantu menyebarluaskan pesan bahwa perencanaan itu penting.

## **Arah penelitian dan praktek perencanaan strategis di masa depan**

Bila perencanaan strategis diharapkan dapat lebih meningkatkan kinerja organisasi nirlaba dan komunitas maka perlu dirumuskan arah penelitian dan praktek perencanaan strategis di masa depan. Arah tersebut di bahas dalam 10 butir di bawah ini.

### ***Kebutuhan akan lebih banyak pengalaman dengan dan pengetahuan tentang perencanaan strategis***

Organisasi publik dan nirlaba, jaringan kerja, dan komunitas memerlukan lebih banyak pengalaman dan pengetahuan tentang perencanaan strategis. Pengalaman banyak kasus menunjukkan bahwa banyak ragam pendekatan dalam perencanaan strategis itu sendiri. Tetapi, lebih banyak studi tentang efektifitas dari berbagai pendekatan perencanaan strategis perlu dilakukan. Perencanaan strategis sebagai fokus praktek—dan juga penelitian—sangat baru untuk dapat ditarik suatu kesimpulan tentang efektifitas atau aplikabilitas (kemampuan penerapannya) dari beragam pendekatannya. Berdasar status perkembangan pengetahuan saat ini, disarankan diadakannya studi kasus yang lebih banyak dan lebih rinci, untuk tujuan meningkatkan penelitian dan pengajaran berkaitan dengan perencanaan strategis.

### ***Ketidajelasan penerapan model perencanaan strategis***

Kebanyakan pendekatan dalam perencanaan strategis bersifat non-kontingen (“serba mungkin”), dalam arti tidak diterangkan secara jelas syarat-syarat penerapan

model pendekatan-pendekatan tersebut dan bagaimana cara menerapkan tiap pendekatan tersebut pada situasi yang spesifik. Beberapa penulis telah mencoba membuat penjelasan, tetapi masih banyak kerja yang perlu dilakukan agar para praktisi dapat memperoleh nasehat yang cukup tentang model-model yang dapat dipakai, “kapan”, dan “mengapa”.

### ***Kebutuhan untuk mengeksplorasi kaitan antara isu strategis, tujuan, dan skenario***

Keterkaitan antara isu-isu strategis, tujuan dan skenario perlu dieksplorasi lebih lanjut dengan lebih rinci. Identifikasi isu merupakan jantung dari sebagian besar model perencanaan strategis, dan beberapa penulis telah mencoba menjelaskan tentang hal itu. Tetapi, masih banyak pertanyaan yang belum mendapat jawaban yang mantap, diantaranya sebagai berikut: Pada kondisi apa, kita tidak boleh memulai perencanaan strategis dengan tahap identifikasi isu? Kapan (pada kondisi apa) kita dapat memulainya dengan tahap perumusan tujuan atau skenario? Bagaimana isu, tujuan, dan skenario berkaitan? Masih banyak kerja (penelitian dan praktek) yang diperlukan untuk menjelaskan semua itu.

### ***Cara merumuskan strategi berkaitan dengan isu strategis, pencapaian tujuan, dan penerapan skenario***

Kebanyakan perencanaan strategis untuk sektor publik dan nirlaba merupakan model tentang proses. Model-model tersebut menjelaskan proses perumusan strategi tapi tidak menjelaskan strategi mana yang terbaik untuk suatu keadaan tertentu. Dengan kata lain, belum jelas cara merumuskan strategi yang terkait dengan isu-isu strategis, upaya pencapaian tujuan, dan penerapan skenario. Sekali lagi, kita masih perlu lebih banyak penelitian dan praktek agar berkembang pengalaman dan pengetahuan tentang hal ini.

### ***Kebanyakan model perencanaan strategis tidak formal atau secara eksplisit politis***

Pustaka tentang perencanaan strategis untuk publik dan nirlaba tidak terlalu instruktif (jelas, rinci dalam langkah-langkahnya) tentang penanganan aspek politis dalam perencanaan strategis, kecuali saran untuk menyadari bahwa politik merupakan salah satu aspek yang “ikut bermain” dalam perencanaan strategis. Salah satu pendekatan dalam perencanaan strategis yang lebih mendekati untuk menjelaskan ke-eksplisit-an aspek politik ini adalah analisis stakeholder (seperti disinggung di bagian atas bab ini). Tapi, masih lebih banyak kerja diperlukan untuk menjelaskan per-politik-an dalam perencanaan strategis.

### ***Cara menangani tujuan dan sasaran yang plural, ambigu, dan sering bertentangan (konflik)***

Lebih banyak lagi kerja diperlukan untuk menangani tujuan dan sasaran di sektor publik yang bersifat plural, ambigu (tidak jelas, terlalu umum), dan sering konflik satu sama lain. Kebanyakan model perencanaan strategis tidak pernah menggaris-bawahi kesulitan ini, kecuali saran bahwa tujuan dan sasaran harus dirumuskan secara eksplisit jelas. Saran ini tidak selalu benar, karena tujuan dan sasaran yang eksplisit jelas tapi plural, ambigu, dan saling konflik tidak selalu dapat membantu keberhasilan perencanaan strategis. Konsep atau pendekatan *stakeholder* mungkin lebih baik karena telah mempertimbangkan keberadaan tujuan, sasaran dan kepentingan yang beragam dari berbagai kelompok stakeholder. Spesifikasi seperti ini akan lebih berguna bagi perencanaan strategis, meskipun tujuan dan sasaran tersebut tidak diumumkan ke publik. Dalam kondisi yang serupa, lebih baik hanya mengidentifikasi isu strategis dan mengembangkan strategi berkaitan dengan itu, atau menyusun skenario dan strategi untuk menjalankan skenario, dan tidak perlu sama sekali membahas tujuan dan sasaran. Dengan demikian, jelas bahwa kita masih memerlukan pedoman tentang waktu yang tepat untuk merencanakan dengan atau tanpa rumusan tujuan (McCaskey, 1974) dan situasi yang sesuai untuk mempunyai tujuan yang atau tidak bersifat plural, ambigu, dan saling konflik.

Selain itu, dipertanyakan perlu tidaknya misi dirumuskan pada setiap kasus. Secara umum, dinyatakan oleh banyak penulis bahwa banyak organisasi dapat merumuskan dan melembagakan pernyataan misinya. Tapi melembagakan misi tidak selalu bijaksana. Kadang ada situasi yang penuh konflik, yang sulit untuk dapat bersepakat dalam suatu rumusan misi. Cara yang terbaik yang dapat diharapkan adalah bersepakat dalam hal tindakan atau langkah berikutnya. Para pelaku perencanaan strategis tidak perlu bersepakat dulu dalam hal misi atau tujuan untuk bersepakat tentang tindakan-tindakan berikutnya (Cleveland, 1973). Meskipun demikian, terdapat satu kemungkinan lain, yaitu menyiapkan suatu misi yang mewadahi berbagai misi-misi yang berbeda dari kelompok-kelompok *stakeholder* yang berbeda-beda. Selama rumusan misi tersebut bersifat cukup umum, maka misi tersebut akan mampu mewadahi misi-misi dari *stakeholder* yang berbeda-beda.

### ***Cara mengkaitkan alat/metode dengan proses***

Kebanyakan model perencanaan strategis tidak jelas dalam mengkaitkan alat/metode dengan proses. Sebagian dari alat sebenarnya bertentangan dengan proses. Misalnya, pendekatan analisis portofolio dan analisis kompetisi merupakan alat analisis yang meresepkan jawaban. Berkaitan dengan ini, maka proses menjadi tidak relevan dan bahkan dapat menutup jalan menuju solusi yang benar terhadap masalah strategis yang dihadapi organisasi. Perkecualian dari hal ini yang didapati di literatur misalnya dijelaskan oleh Nutt (1984) dan Nutt & Backoff (1987); dalam kedua pustaka tersebut penggunaan alat-alat spesifik ditujukan untuk tahap-tahap yang berbeda dalam proses, dan strategi yang generik dikerangkakan berdasar gabungan dari proses dan alat-alat/metode.

### ***Unit analisis atau aplikasi***

Unit analisis atau aplikasi yang sesuai tidak jelas dalam banyak model perencanaan strategis. Misalnya, dalam model analisis portofolio, pada unit analisis atau aplikasi yang manakah (region, kota sebagai tempat, pmda sebagai organisasi, atau dinas tertentu) sebuah kota perlu memfokuskan bila organisasi pmdalah yang melakukan perencanaan strategis? Misal, apakah sebuah model perencanaan strategis perlu diterapkan ke kota

sebagai satu keluruhan atau pada tiap dinasnya? Sampai saat ini, terlalu sedikit literatur yang menjelaskan penentuan unit analisis atau unit aplikasi.

### ***Cara mengkaitkan perencanaan strategis dengan jenis perencanaan lainnya***

Lebih banyak lagi kerja (penelitian dan praktek) perlu dilakukan untuk memperjelas cara mengkaitkan perencanaan strategis dengan jenis perencanaan lainnya, seperti perencanaan komprehensif, perencanaan proyek, perencanaan operasional, perencanaan dan pemrograman pembangunan prasarana, dan perencanaan untuk kawasan tertentu (Rider, 1983). Beberapa kasus menunjukkan bahwa perencanaan komprehensif dan perencanaan strategis dapat dikaitkan, tapi kita masih memerlukan lebih banyak pengalaman untuk mengkaitkan perencanaan strategis dengan berbagai pendekatan dan fokus perencanaan yang lain.

### ***Perilaku kompetitif***

Banyak literatur tentang perencanaan strategis untuk perusahaan/swasta berasumsi bahwa antar perusahaan terjadi kompetisi dalam hal volume, pangsa pasar, dan penerimaan. Bila dalam kalangan swasta terjadi kolaborasi—misal: asosiasi dagang, usaha bersama, atau kesepakatan harga—maka dalam perumusan strategi dan kegiatan implementasi di pemerintahan, dinas pemda, dan organisasi nirlaba lebih banyak lagi terjadi kegiatan kolaboratif (kerjasama). Berkaitan dengan ini, ternyata belum banyak literatur yang membahas cara-cara melakukan kerjasama dalam perumusan strategi diantara organisasi (publik dan nirlaba) yang berbeda-beda (Porter, 1985).

## **Daftar Acuan**

- Barry, Bryan W. 1986. *Strategic planning workbook for nonprofit organizations*. Amherst H. Wilder Foundation, St. Paul, Minnesota.
- Bolan, R. S. 1971. "Generalist with a specialty—Still valid? Educating the planner: An expert on experts". *Planning 1971: Selected Papers from the ASPO National Conference*. American Society of Planning Officials, Chicago, Illinois.

- Bryson, J.M. 1981. "A perspective on planning and crises in the public sector". *Strategic Management Journal*, 2: hal. 181-196.
- Bryson, John M. 1988. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Jossey-Bass, San Fransisco, California.
- Bryson, J.M. dan William D. Roering. 1988. "Mobilizing innovation efforts: The case of government strategic planning". *Research on the Management of Innovation*, Vol. 1, diedit oleh A. Van de Ven dan H. Angle. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass.
- Cleveland, H. 1973. *The future executive*. Harper & Row, New York, N.Y.
- Galbraith, Jay R. 1977. *Organization design*. Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Goldstein, H. A. 1984. "Planning as argumentation". *Environment and Planning by Planning and Design*, 11: hal. 297-312.
- Howe, E. 1980. "Role choices of urban planners". *Journal of American Planning Association*, 46: hal. 398-409.
- Howe, E. dan J. Kaufman. 1979. "The ethics of contemporary American planners". *Journal of the American Planning Association*, 45: hal. 243-255.
- Kaufman, Jerome L. 1974. "Contemporary planning practice: State of the art". *Planning in America: Learning from Turbulence*, diedit oleh D. Godscalk. American Institute of Planners, Washington, D.C.
- Kent, T.J., Jr. 1964. *The Urban General Plan*. Chandler Publishing Co., San Fransisco, Calif.
- McCaskey, M.B. 1974. "A contingency approach to planning: Planning with goals and planning without goals". *Academy of Management Journal*, 17 (2) Juni: hal. 281-291.
- Mintzberg, Henry. 1973. *The nature of managerial work*. Harper & Row, New York, N.Y.
- Nutt, Paul C. 1984. "A strategic planning network for nonprofit organizations". *Strategic Management Journal*, 5: hal. 57-75.
- Nutt, Paul C. & Robert W. Backoff. 1987. "A strategic management process for public and third-sector organizations". *Journal of the American Planning Association*, 53: hal. 44-57
- Olsen, J.B. dan D.C. Eadie. 1982. *The game plan: Governance with foresight*. Council of State Planning Agencies, Washington, D.C.
- Pateman, Carole. 197. *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press, London..
- Porter, Michael. 1985. *Competitive advantage*. Free Press, New York, N.Y.
- Rider, Robert W. 1983. "Making strategic planning work in local government". *Long Range Planning*, 16 (3): hal. 73-81.
- Walker, Robert. 1950. *The planning function in urban government*. University of Chicago Press, Chicago, Illinois.