Journal Education and Government Wiyata ISSN 2986-5131
Volume 4 Nomor 3, Agustus 2026 (591-610)
https://journal.wiyatapublisher.or.id/index.php/e-gov

KOMPETENSI PERENCANAAN PIMPINAN DAN KESELARASAN RENCANA STRATEGIS PERANGKAT DAERAH: ANALISIS AKAR MASALAH DAN ALTERNATIF KEBIJAKAN

Yudie Galang
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bitung, Bitung, Sulawesi Utara, Indonesia
E-Mail: yudiegalang@gmail.com

ABSTRACT

Misalignment between the strategic plans of regional government units and the regional medium-term development plan is a recurring problem in Indonesia. This study traces its root cause and formulates a preventive policy recommendation. A problem usually treated as administrative and technical is reread as a failure of organizational coordination at the leadership point. The study applies qualitative policy analysis of regulatory documents, field observation, and the public sector strategic planning literature. Problems are prioritized through an urgency, seriousness, and growth appraisal; causes are traced in two levels; and alternatives are assessed with cross-checked feasibility criteria. The analysis identifies indicator mismatch across planning documents as the priority problem. Its root cause is the absence of any provision making planning competency a prerequisite for appointing heads of regional units. Of three alternatives, adding planning competency to the assessment for first-tier senior executive positions is the most systemic and preventive option, established through a joint inter-ministerial decree.

Keywords: *Performance Architecture, Position Assessment, Performance-Indicator Cascading, First-Tier Senior Executive Position, Inter-Agency Regulation*

ABSTRAK

Ketidakselarasan rencana strategis perangkat daerah dengan rencana pembangunan jangka menengah daerah merupakan persoalan berulang yang menghambat efektivitas pembangunan. Penelitian ini menelusuri akar masalah tersebut dan merumuskan rekomendasi kebijakan preventif. Kajian ini memandang persoalan yang lazim dianggap teknis administratif sebagai kegagalan mekanisme koordinasi pada titik kepemimpinan. Pendekatan yang digunakan adalah analisis kebijakan kualitatif atas dokumen regulasi, pengamatan lapangan, dan kepustakaan perencanaan strategis sektor publik. Prioritas masalah dinilai dengan matriks urgensi, keseriusan, dan perkembangan; sebab ditelusuri pada dua level; dan alternatif dievaluasi dengan kriteria kelayakan yang diuji silang. Hasil analisis menempatkan ketidaksesuaian indikator antardokumen sebagai masalah prioritas. Akar masalahnya adalah ketiadaan ketentuan yang menjadikan kompetensi

perencanaan sebagai prasyarat pengangkatan kepala perangkat daerah. Dari tiga alternatif, penambahan kompetensi perencanaan pada asesmen pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama merupakan opsi paling sistemik dan preventif, yang ditetapkan melalui keputusan bersama antarkementerian agar mengikat lintas instansi.

Kata Kunci: *Arsitektur Kinerja, Asesmen Jabatan, Cascading Indikator Kinerja, Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, Regulasi Antarlembaga*

PENDAHULUAN

Pembangunan daerah yang efektif memerlukan sinergi seluruh perangkat daerah dalam mencapai visi dan misi kepala daerah. Sinergi tersebut hanya terwujud apabila setiap Kepala Perangkat Daerah memahami posisi dan kontribusi organisasinya dalam arsitektur kinerja pembangunan daerah secara keseluruhan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) memuat program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah yang disertai kerangka pendanaan, sehingga program setiap perangkat daerah merupakan bagian integral dari keseluruhan rencana pembangunan daerah.

Konsekuensinya, Rencana Strategis (Renstra) Perangkat Daerah harus tersusun selaras dengan RPJMD melalui rantai indikator kinerja yang tersambung secara berjenjang (*cascading*) dari tingkat daerah hingga tingkat individu pegawai. Rantai tersebut bermula dari Indikator Kinerja Utama (IKU) daerah pada RPJMD, diturunkan menjadi IKU perangkat daerah pada Renstra, dilanjutkan ke Perjanjian Kinerja, hingga ke Indikator Kinerja Individu (IKI) yang tertuang dalam Sasaran Kinerja Pegawai (SKP). Pemahaman atas keseluruhan arsitektur inilah yang seharusnya dimiliki setiap Kepala Perangkat Daerah.

Pengalaman penulis dalam memberikan asistensi teknis penyusunan dokumen perencanaan kepada pemerintah daerah menjumpai pola yang berulang. Dokumen Renstra perangkat daerah kerap tidak selaras dengan RPJMD. Ketika ditelusuri, ketidakselarasan tersebut berakar pada lemahnya pemahaman pimpinan terhadap kerangka kinerja yang seharusnya mereka pertanggungjawabkan. Pengamatan ini menggugat asumsi umum bahwa ketidakselarasan dokumen perencanaan sekadar persoalan teknis administratif yang dapat diselesaikan dengan perbaikan format dokumen atau penguatan verifikasi di tingkat staf. Ditinjau dari kerangka Dunn (2018), isu ini memenuhi tiga unsur kelayakan isu kebijakan, yaitu kesenjangan antara kondisi yang diharapkan dan kenyataan, inkonsistensi antara amanat regulasi dan praktik, serta perbedaan pandangan

mengenai pihak yang bertanggung jawab atas keselarasan tersebut.

Pengamatan tersebut beririsan dengan arah temuan kepustakaan manajemen publik. Meta-analisis atas 87 korelasi dari 31 studi empiris menunjukkan bahwa perencanaan strategis formal berhubungan positif dan signifikan dengan kinerja organisasi, baik pada sektor publik maupun swasta (George dkk., 2019). Akan tetapi, hubungan tersebut tidak berlangsung otomatis. Elbanna dkk. (2016) menemukan bahwa keberhasilan implementasi rencana strategis dimediasi oleh keterlibatan manajerial, dan temuan itu diperkuat kajian yang lebih baru. Tinjauan sistematis atas 75 studi selama tiga puluh lima tahun menyimpulkan bahwa perencanaan strategis bukan resep tunggal, melainkan konfigurasi pilihan yang hasilnya ditentukan aktor dan konteksnya (Vandersmissen & George, 2024), sedangkan Vandersmissen dkk. (2024) menunjukkan bahwa pengaruhnya terhadap kinerja berlangsung melalui mediator, bukan secara langsung. George dkk. (2025) menambahkan bahwa keberhasilan perencanaan strategis pada pemerintahan daerah bergantung pada penerimaan para penggunanya. Bukti mikroempiris memperkuat arah yang sama dari sisi pimpinan. Fenizia (2022) menemukan bahwa peningkatan satu simpangan baku mutu manajer menaikkan produktivitas kantor pelayanan publik sekitar sepuluh persen, sedangkan Colonnelli dkk. (2020) menunjukkan bahwa pengangkatan yang didasarkan koneksi politik cenderung menghasilkan pejabat yang kurang kompeten. Pada konteks Indonesia, kajian reformasi birokrasi mencatat bahwa pembenahan manajemen aparatur belum sepenuhnya menembus praktik pengisian jabatan di daerah (Turner dkk., 2022; Roziqin dkk., 2026).

Secara teoretis, persoalan ini dapat dibaca sebagai kegagalan mekanisme koordinasi organisasi. Kerangka lima elemen organisasi Mintzberg (1979) menempatkan koordinasi melalui standardisasi keluaran sebagai perekat antarunit. Mekanisme tersebut hanya berfungsi bila pemimpin setiap unit memahami keluaran yang menjadi tanggung jawabnya dan kaitannya dengan tujuan organisasi yang lebih besar. Konsep *cascading* indikator kinerja yang diadopsi dalam pengelolaan kinerja aparatur pada dasarnya merupakan wujud standardisasi keluaran tersebut. Berbagai regulasi telah mengamanatkan keselarasan dan kompetensi secara implisit, tetapi belum ada kajian yang secara khusus memposisikan ketiadaan prasyarat kompetensi perencanaan dalam pengisian jabatan sebagai akar persoalan. Di sinilah orisinalitas penelitian ini terletak. Kajian ini mempertemukan dua bidang yang selama ini berjalan terpisah, yaitu kajian perencanaan pembangunan daerah dan kajian manajemen kepegawaian, pada

satu titik temu berupa prasyarat kompetensi bagi calon pimpinan perangkat daerah.

Berdasarkan latar tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis landasan teori dan regulasi yang relevan untuk menilai sejauh mana kompetensi perencanaan pimpinan telah diatur. Tujuan berikutnya adalah mengevaluasi sejumlah alternatif kebijakan berdasarkan kriteria yang baku, serta merekomendasikan opsi kebijakan terbaik dalam bentuk rancangan regulasi antar Kementerian/Lembaga. Tiga pertanyaan kebijakan dijawab dalam kajian ini. Pertama, bagaimana landasan teoretis dan regulatif memposisikan kompetensi perencanaan pimpinan. Kedua, alternatif kebijakan apa yang secara logis dapat menyelesaikan akar masalah. Ketiga, dalam bentuk regulasi apa rekomendasi paling tepat dituangkan agar memiliki daya ikat lintas kementerian terkait.

KAJIAN PUSTAKA

Teori Lima Elemen Organisasi Mintzberg

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menata perangkat daerah dengan mengadopsi konsepsi lima elemen organisasi yang dikemukakan Mintzberg (1979) dalam *The Structuring of Organizations*. Tiga elemen pertama adalah *strategic apex* yang diperankan kepala daerah, *middle line* yang diperankan sekretaris daerah, serta *operating core* yang diperankan dinas daerah sebagai pelaksana fungsi inti. Dua elemen berikutnya adalah *technostructure* yang diperankan badan daerah sebagai pelaksana fungsi penunjang yang bersifat teknis dan analitis, serta *supporting staff* sebagai unsur pendukung. Penggunaan kerangka ini mengandung ekspektasi normatif bahwa setiap unsur, termasuk Kepala Perangkat Daerah, memahami *positioning* strategisnya dalam keseluruhan organisasi pemerintahan daerah.

Dalam kerangka Mintzberg, koordinasi antarunsur berlangsung melalui beberapa mekanisme, antara lain penyeliaan langsung (*direct supervision*), standardisasi proses kerja (*standardization of work processes*), standardisasi keluaran (*standardization of outputs*), dan standardisasi keterampilan (*standardization of skills*). Dalam konteks pemerintahan daerah, *cascading* indikator kinerja pada hakikatnya merupakan bentuk standardisasi keluaran: setiap unit diarahkan menghasilkan keluaran yang mendukung sasaran di atasnya sehingga capaian pada tingkat unit secara agregat mewujudkan capaian sasaran daerah. Dalam kepustakaan manajemen kinerja sektor publik, penautan sasaran antartingkatan semacam ini diposisikan sebagai prasyarat agar informasi kinerja dapat diagregasi dan dipertanggungjawabkan (Van Dooren dkk., 2015). Mekanisme ini hanya berfungsi apabila terdapat kesepakatan yang jelas mengenai keluaran tiap unit

dan pemimpin setiap unit memahami keluaran yang menjadi tanggung jawabnya. Ketika syarat kedua tidak terpenuhi pada level Kepala Perangkat Daerah, koordinasi melalui standardisasi keluaran gagal berfungsi, dan organisasi kehilangan perekat yang menyatukan kontribusi antarunit.

Konsep Cascading Indikator Kinerja

Cascading indikator kinerja adalah penurunan berjenjang sasaran dan indikator dari tingkat tertinggi organisasi hingga ke tingkat individu, sedemikian rupa sehingga setiap target individu pada akhirnya berkontribusi pada pencapaian target organisasi tertinggi. Dalam pemerintahan daerah Indonesia, jenjangnya mengikuti susunan dari visi dan misi kepala daerah, diterjemahkan menjadi tujuan dan sasaran RPJMD beserta IKU daerah, diturunkan menjadi tujuan dan sasaran Renstra beserta IKU perangkat daerah, dilanjutkan ke Perjanjian Kinerja tahunan, dan berujung pada IKI yang tertuang dalam SKP. Ketika *cascading* berfungsi, capaian pada setiap simpul dapat diagregasi menjadi capaian pada simpul di atasnya. Sebaliknya, ketika rantai terputus pada salah satu simpulnya, agregasi tidak lagi valid dan laporan kinerja kehilangan daya jelasnya sebagai instrumen pertanggungjawaban. Implikasinya melampaui persoalan pelaporan. Studi Chun dan Rainey (2005) pada instansi federal Amerika Serikat menemukan bahwa ambiguitas sasaran, khususnya ambiguitas direktif dan evaluatif, berhubungan negatif dengan efektivitas manajerial dan mutu kerja organisasi. Indikator yang tidak bersesuaian antardokumen pada dasarnya merupakan salah satu wujud ambiguitas tersebut.

Perbedaan terminologi antara IKU dan IKI penting dipahami. IKU melekat pada organisasi atau unit kerja dan mencerminkan keluaran utama yang menjadi tanggung jawab organisasi, sedangkan IKI melekat pada pegawai dan mencerminkan kontribusi individual terhadap target unitnya. Keduanya tidak dapat dipertukarkan; kekeliruan membedakannya kerap menjadi sumber kesalahan dalam penyusunan dokumen kinerja.

Keselarasan Vertikal dan Horizontal

Keselarasan dalam perencanaan pembangunan daerah menuntut dua dimensi. Keselarasan vertikal merujuk pada keterhubungan berjenjang dari sasaran RPJMD ke sasaran Renstra, lalu ke Perjanjian Kinerja, hingga ke IKI. Keselarasan ini terputus ketika salah satu simpul rantai tidak tersambung. Keselarasan horizontal merujuk pada keterpaduan antar-perangkat daerah pada tingkat yang sama dalam mendukung sasaran lintas sektor, dan gagal ketika perangkat daerah bekerja dalam silo. Pembedaan kedua dimensi ini sejalan dengan gagasan Kaplan dan Norton (2006) yang menempatkan keselarasan sebagai sumber sinergi organisasi, bukan sebagai kepatuhan

administratif atas format dokumen. Temuan empiris pada pemerintahan daerah di Norwegia menunjukkan bahwa keselarasan semacam ini sering kali minimal dalam praktik, dan lemahnya keselarasan itulah yang diduga menjelaskan rendahnya dampak perencanaan strategis pada sejumlah studi (Jacobsen & Johnsen, 2020). Kedua dimensi sama-sama menuntut pemahaman pimpinan atas arsitektur kinerja. Dimensi pertama menuntut pimpinan memahami bagaimana organisasinya mendukung tujuan daerah, sedangkan dimensi kedua menuntut pemahaman bagaimana organisasinya berkoordinasi dengan perangkat daerah lain. Tanpa pemahaman ini pada level pimpinan, baik keselarasan vertikal maupun horizontal sulit terwujud.

Penelitian Terdahulu dan Posisi Kajian

Kepustakaan perencanaan strategis sektor publik berkembang pada dua arus besar. Arus pertama menguji apakah perencanaan strategis berpengaruh terhadap kinerja, dengan simpulan yang cenderung positif meskipun besarannya moderat (George dkk., 2019). Arus kedua bergeser dari pertanyaan apakah menjadi pertanyaan dalam kondisi apa dan melalui jalur apa. Elbanna dkk. (2016) menunjukkan bahwa hubungan antara perencanaan strategis formal dan keberhasilan implementasi dimediasi oleh keterlibatan manajerial, sedangkan George (2021) merumuskan syarat keberhasilannya dalam keterpaduan aktor, proses, dan dokumen. Perkembangan terkini memperluas kedua temuan tersebut. Tinjauan sistematis Vandersmissen dan George (2024) atas 75 studi menyimpulkan bahwa perencanaan strategis bukan solusi seragam, melainkan konfigurasi pilihan yang hasilnya ditentukan konteks, aktor, dan perangkat yang dipakai. Vandersmissen dkk. (2024) menguji jalur pengaruhnya dan menemukan hubungan yang bersifat tidak langsung melalui sejumlah mediator. George dkk. (2025) menunjukkan pada munisipalitas Eropa Utara bahwa penerimaan pengguna, yakni sejauh mana pimpinan dan perencana memandang instrumen itu berguna serta dapat dijalankan, ikut menentukan efektivitasnya. Sintesis lintas disiplin atas 6.361 artikel menempatkan seluruh perkembangan ini dalam bingkai perencanaan strategis sebagai pendekatan tata kelola, bukan sekadar prosedur manajerial (George, 2025). Implikasinya bagi kajian ini jelas: memperbaiki format dan prosedur penyusunan dokumen tidak akan memadai apabila aktor yang seharusnya terlibat tidak memiliki kapasitas untuk terlibat.

Kepustakaan manajemen kinerja sektor publik memberikan simpulan yang sejajar. Van Dooren dkk. (2015) menempatkan penautan sasaran antartingkatan sebagai prasyarat agar informasi kinerja dapat diagregasi dan

dipertanggungjawabkan. Namun instrumen itu tidak bekerja dengan sendirinya. Meta-analisis Gerrish (2016) menemukan bahwa penerapan sistem manajemen kinerja rata-rata hanya berpengaruh kecil terhadap kinerja, dan pengaruhnya menguat apabila disertai praktik manajerial yang mendukung. Kroll dan Moynihan (2015) menemukan bahwa pelatihan berhubungan positif dengan penerapan reformasi manajemen kinerja, tetapi bukti bahwa hubungan itu bekerja melalui pembentukan kapasitas spesifik masih terbatas. Studi yang lebih baru mempertajam kehati-hatian tersebut. Spreen dkk. (2020) menguji pengaruh pelatihan penggunaan informasi kinerja pada pemerintah daerah dan menemukan bahwa hasilnya tidak seragam, dengan respons yang justru berbeda arah pada ujung distribusi kinerja. Jacobsen dan Johnsen (2020) menunjukkan bahwa keselarasan antara strategi dan struktur organisasi pemerintah daerah kerap minimal dalam praktik, dan lemahnya keselarasan itu diduga menjelaskan rendahnya dampak perencanaan strategis pada sejumlah studi. Rangkaian temuan tersebut mengarah pada satu titik: instrumen manajemen kinerja bergantung pada kapasitas aktor yang menjalankannya, sehingga penguatan instrumen tanpa penguatan aktor cenderung berhenti pada pemenuhan prosedur.

Arus ketiga berasal dari kajian kepegawaian dan ekonomi birokrasi tentang siapa yang menduduki jabatan. Oliveros dan Schuster (2018) menemukan melalui eksperimen konjoin bahwa rekrutmen berbasis ujian menurunkan perilaku koruptif dan menaikkan motivasi kerja aparatur, sedangkan jaminan masa jabatan memberi pengaruh yang lebih terbatas. Colonnelli dkk. (2020), dengan data seluruh pegawai publik di Brasil dan desain diskontinuitas regresi pada pemilihan yang berlangsung ketat, memperlihatkan sisi sebaliknya bahwa koneksi politik merupakan penentu besar pengisian jabatan publik dan mengarah pada terpilihnya individu yang kurang kompeten. Fenizia (2022) membuktikan bahwa mutu manajer berpengaruh kausal terhadap produktivitas kantor publik, sedangkan Best dkk. (2023) menaksir sekitar 39 persen variasi harga pengadaan pemerintah bersumber dari perbedaan efektivitas birokrat dan organisasi yang menanganinya. Tinjauan Meyer-Sahling dkk. (2018) menyimpulkan bahwa manajemen kepegawaian, khususnya rekrutmen meritokratis, merupakan variabel yang selama ini kurang diperhitungkan, dan Schuster dkk. (2024) melalui survei langsung terhadap sekitar 1,3 juta aparatur pada 1.300 institusi pemerintah di 23 negara menegaskan pentingnya menilai praktik tersebut pada tingkat organisasi, bukan sekadar melalui indeks agregat tingkat negara. Dari sisi kompetensi, Vogel dan Werkmeister (2021) menunjukkan bahwa kepemimpinan publik memiliki tuntutan khas, antara lain ketaatan pada

aturan dan orientasi inovasi, yang membedakannya dari kepemimpinan generik.

Untuk konteks Indonesia, kajian yang tersedia berjalan pada dua jalur yang belum bertemu. Jalur kepegawaian menyoroti prosedur seleksi terbuka, pengukuran indeks sistem merit, serta hambatan kelembagaan dan politik yang menyertainya (Turner dkk., 2022; Rahmah & Hamdi, 2022; Roziqin dkk., 2026). Jalur perencanaan pembangunan daerah menyoroti dimensi partisipasi dan proses musyawarah (Widianingsih & Morrell, 2007) serta integrasi muatan dan prosedur dokumen perencanaan (Putra dkk., 2024). Belum ada kajian yang menautkan kedua jalur tersebut dengan menanyakan kompetensi apa yang seharusnya diujikan kepada calon pimpinan perangkat daerah agar keselarasan dokumen perencanaan terjaga sejak hulu. Posisi kajian ini berada tepat pada ruang yang belum terisi tersebut.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis kebijakan kualitatif (*qualitative policy analysis*) dengan jenis penelitian kajian pustaka dan studi dokumen. Penyusunannya mengikuti kaidah penulisan naskah kebijakan (Young & Quinn, 2003). Sasaran kajian adalah regulasi dan praktik pengisian jabatan serta penyusunan dokumen perencanaan pada pemerintah daerah. Sumber data terdiri atas tiga kelompok. Pertama, studi dokumen regulasi yang mencakup Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPANRB) Nomor 6 Tahun 2022, serta Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2025. Kedua, pengamatan lapangan penulis dalam kegiatan asistensi teknis dan forum penyelenggaraan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Ketiga, kajian pustaka teori manajemen strategis, manajemen kinerja sektor publik, dan analisis kebijakan.

Teknik analisis data dilakukan dalam empat tahap. Pertama, metode *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) dengan skala satu sampai lima untuk menilai prioritas permasalahan. Kedua, penelusuran *Why–Why* pada dua level untuk menemukan akar masalah dari penyebab langsung ke penyebab tidak langsung. Ketiga, evaluasi alternatif dengan empat kriteria Bardach (2012), yaitu kelayakan teknis, kemungkinan ekonomi dan finansial, kelayakan politik, dan kemudahan administrasi. Keempat, uji silang dengan enam kriteria Dunn (1999), yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan kelayakan. Pemilihan kerangka Bardach didasarkan pada karakter persoalan yang sarat dimensi kelembagaan, politik, dan administratif, sementara uji silang dengan Dunn

dimaksudkan agar kesimpulan tidak bergantung pada satu kerangka.

Validitas analisis dijaga melalui empat cara. Pertama, triangulasi sumber, yaitu setiap temuan lapangan diperiksa kembali terhadap ketentuan regulasi dan kepustakaan yang relevan, dan hanya temuan yang didukung sekurang-kurangnya dua sumber yang dipakai sebagai dasar penilaian. Kedua, penelusuran sebab dinyatakan memadai apabila beberapa jalur penelusuran yang berbeda bermuara pada satu penyebab yang sama, sebagaimana lazim dalam analisis akar masalah. Ketiga, penilaian alternatif diuji silang dengan dua kerangka kriteria yang berbeda sehingga kesimpulan tidak bergantung pada satu perangkat penilaian. Keempat, rumusan sementara dikonfirmasi kepada perencana daerah dan pengelola kinerja dalam forum asistensi teknis serta evaluasi SAKIP, untuk memastikan bahwa masalah yang dirumuskan dapat dikenali oleh pelaku di lapangan. Perlu ditegaskan bahwa skoring USG dan kategorisasi kualitatif dalam evaluasi alternatif merupakan penilaian penulis yang berfungsi menstrukturkan pertimbangan, bukan pengukuran yang dapat digeneralisasi secara statistik.

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang perlu dinyatakan secara terbuka. Pengamatan lapangan belum dikuantifikasi secara statistik lintas daerah sehingga generalisasi temuan perlu kehati-hatian. Kajian juga berfokus pada dimensi kompetensi pimpinan dan tidak membahas secara mendalam faktor lain seperti kualitas sistem informasi perencanaan atau dinamika anggaran. Selain itu, rekomendasi yang dihasilkan bersifat umum sehingga perlu disesuaikan dengan tipologi serta kapasitas masing-masing daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Identifikasi dan Prioritas Permasalahan

Dari isu rendahnya keselarasan Renstra dengan RPJMD, diidentifikasi tiga permasalahan konkret di lapangan. Masalah pertama, indikator pada RPJMD dan Renstra perangkat daerah tidak bersesuaian, terlihat dari sasaran RPJMD yang tidak menemukan padanan pendukung pada Renstra, atau sebaliknya Renstra memuat sasaran yang tidak berkontribusi pada sasaran daerah. Masalah kedua, rantai indikator dari IKU hingga Perjanjian Kinerja terputus pada satu atau beberapa simpulnya. Masalah ketiga, Kepala Perangkat Daerah tidak mampu memaparkan logika *cascading* kinerja organisasinya pada forum evaluasi SAKIP, yang berimplikasi pada nilai akuntabilitas yang rendah. Ketiga permasalahan dinilai dengan metode USG sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1 Matriks Penilaian Prioritas Permasalahan (USG)

Permasalahan	U	S	G	Total
Indikator RPJMD dan Renstra tidak bersesuaian	5	5	4	14
Rantai cascading IKU–PK–IKI terputus	4	4	4	12
Pimpinan tidak mampu memaparkan logika cascading pada evaluasi SAKIP	3	4	4	11

Sumber: analisis penulis dengan metode USG, 2025.

Masalah pertama memperoleh skor tertinggi (14) dan ditetapkan sebagai permasalahan prioritas yang menjadi titik tolak penelusuran akar masalah. Masalah ini paling mendesak karena terjadi pada setiap siklus penyusunan dokumen, paling serius karena memengaruhi seluruh hilirisasi perencanaan, dan paling berpotensi mengakar menjadi pola yang sulit dikoreksi.

Penelusuran Akar Masalah

Pada level pertama, pertanyaan yang diajukan adalah mengapa terjadi ketidaksesuaian indikator pada RPJMD dan Renstra. Tiga penyebab langsung diidentifikasi sebagaimana disajikan pada Tabel 2. Ketiganya saling memperkuat: delegasi penuh penyusunan terjadi karena pimpinan tidak memiliki kapasitas untuk terlibat substantif, dan ketiadaan verifikasi substantif membuat dokumen yang tidak selaras dapat lolos hingga tahap penetapan.

Tabel 2 Penyebab Masalah Level 1

Kode	Penyebab Langsung
1.a	Penyusunan Renstra didelegasikan penuh kepada Sub Bagian Perencanaan atau konsultan tanpa keterlibatan substantif pimpinan
1.b	Tidak ada mekanisme verifikasi keselarasan dokumen yang memadai pada tahap penyusunan
1.c	Pimpinan perangkat daerah tidak memahami logika cascading indikator kinerja dari RPJMD ke Renstra

Sumber: pengamatan lapangan dan analisis penulis, 2025.

Pada level kedua, masing-masing penyebab langsung ditanyakan kembali untuk menemukan penyebab yang lebih mendasar melalui penelusuran *Why–Why*, sebagaimana dirangkum pada Tabel 3. Pengamatan penting dari tabel tersebut adalah bahwa penyebab 1.a.3 dan 1.c.3 secara konvergen menunjuk pada satu hal yang sama, yaitu ketiadaan kompetensi perencanaan sebagai prasyarat jabatan. Ketika beberapa jalur penelusuran yang berbeda bermuara pada satu penyebab yang sama, penyebab tersebut memiliki bobot penjelas paling kuat dan menjadi penanda akar masalah.

Tabel 3 Penelusuran Penyebab Level 2 dengan Metode Why–Why

Kode	Penyebab Tidak Langsung
1.a.1	Pimpinan menganggap perencanaan sebagai urusan teknis bawahan
1.a.2	Pimpinan tidak merasa kompeten dalam analisis strategis
1.a.3	Kompetensi perencanaan tidak menjadi prasyarat jabatan
1.b.1	Bappeda terbatas kapasitas verifikasi substantif
1.b.2	Belum ada standar baku verifikasi keselarasan
1.b.3	Tidak ada konsekuensi formal atas ketidakselarasan
1.c.1	Pimpinan tidak pernah dilatih cascading sebelum menjabat
1.c.2	Pelatihan kepemimpinan belum memuat materi cascading
1.c.3	Kompetensi perencanaan tidak menjadi prasyarat jabatan

Sumber: analisis penulis dengan metode Why–Why, 2025.

Berdasarkan penelusuran berjenjang tersebut, akar masalah dirumuskan dalam tiga kalimat yang

berkaitan. Pertama, kompetensi perencanaan tidak menjadi prasyarat dalam pengangkatan Kepala Perangkat Daerah, sehingga tidak ada mekanisme penyaringan yang memastikan pimpinan terpilih memahami arsitektur kinerja. Kedua, akibat ketiadaan prasyarat tersebut, kepala perangkat daerah belum tentu memahami logika *cascading*, sehingga keterlibatannya dalam penyusunan Renstra bersifat formalitas dan didelegasikan penuh kepada staf atau konsultan. Ketiga, pendelegasian penuh tanpa pengawalan substantif menyebabkan indikator pada Renstra tidak bersesuaian dengan RPJMD, yang pada gilirannya menghambat efektivitas pencapaian sasaran pembangunan daerah. Dengan demikian, pernyataan masalah penelitian ini adalah bahwa ketidakselarasan dokumen perencanaan berakar pada tidak adanya regulasi yang menjadikan kompetensi perencanaan sebagai prasyarat jabatan Kepala Perangkat Daerah.

Kesenjangan antara Amanat Regulasi dan Praktik

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menetapkan perangkat daerah sebagai unsur pembantu kepala daerah. Pasal 263 ayat (3) undang-undang tersebut menegaskan bahwa RPJMD memuat program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah yang disertai kerangka pendanaan indikatif. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 menempatkan kompetensi teknis, manajerial, dan sosial kultural sebagai dasar pengangkatan dalam jabatan. Ketentuan tersebut membuka ruang untuk merinci kompetensi spesifik, tetapi kompetensi perencanaan belum disyaratkan secara khusus bagi Kepala Perangkat Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 pada Pasal 111 menuntut Renstra memuat isu strategis, tujuan dan sasaran, serta strategi dan arah kebijakan. PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022 secara eksplisit menghendaki kinerja pegawai disusun berbasis hasil melalui *cascading*, sedangkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2025 menuntut konsistensi penurunan sasaran antardokumen. Kedua ketentuan terakhir tetap tidak menyentuh prasyarat kompetensi pimpinan. Pemetaan kesenjangan disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4 Kesenjangan antara Amanat Regulasi dan Praktik

Sumber Amanat	Kondisi yang Diharapkan	Kondisi Nyata (Kesenjangan)
UU 23/2014 Pasal 263	Program perangkat daerah selaras dan terintegrasi dalam RPJMD	Renstra kerap disusun terpisah dan tidak bersesuaian dengan RPJMD
PP 18/2016 (Penjelasan)	Pimpinan memahami positioning strategis organisasinya	Pimpinan berperan terbatas sebagai penanda tangan dokumen
PP 11/2017	Kompetensi menjadi dasar pengangkatan dalam jabatan	Kompetensi perencanaan tidak menjadi prasyarat jabatan
Permendagri 86/2017 Pasal 111	Renstra merupakan hasil analisis strategis pimpinan	Penyusunan didelegasikan penuh kepada staf/konsultan
PermenPANRB 6/2022	Cascading IKU–PK–IKI terjaga utuh hingga ke pegawai	Rantai cascading terputus karena pimpinan tidak memahami logikanya
Inmendagri 2/2025	Konsistensi penurunan sasaran antardokumen	Belum menyentuh aspek prasyarat kompetensi pimpinan

Sumber: analisis penulis atas regulasi terkait, 2025.

Pola yang muncul konsisten: berbagai regulasi mengamanatkan keselarasan dan kompetensi secara implisit, tetapi tidak satu pun menutup celah normatif berupa ketiadaan

prasyarat kompetensi perencanaan dalam pengisian jabatan. Celah inilah yang perlu diisi oleh rekomendasi kebijakan.

Alternatif Kebijakan dan Evaluasinya

Mengacu pada akar masalah, tiga alternatif kebijakan dipertimbangkan. Ketiganya berbeda pada titik intervensinya dalam siklus jabatan. Alternatif 1 adalah status quo dengan penguatan Bappeda, yaitu memperkuat peran badan perencana dalam mengasistensi dan memvalidasi dokumen. Opsi ini dapat dijalankan segera tanpa perubahan regulasi, tetapi hanya menangani gejala pada tataran dokumen dan berisiko menggeser tanggung jawab keselarasan kepada verifikator. Alternatif 2 adalah diklat wajib perencanaan pascamenjabat, yang mewajibkan pelatihan pada enam bulan pertama menjabat. Opsi ini menyasar kompetensi pimpinan, tetapi intervensinya terlambat dan menimbulkan biaya berulang setiap pergantian pejabat. Alternatif 3 adalah revisi persyaratan jabatan, yaitu memasukkan kompetensi perencanaan sebagai kriteria asesmen pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (JPT Pratama). Intervensi pada opsi ini berada tepat pada akar masalah serta bersifat preventif dan sistemik, tetapi menuntut kemauan politik dan landasan regulatif yang mengikat lintas kementerian.

Ketiga alternatif dinilai dengan empat kriteria Bardach (2012) menggunakan kategori kualitatif rendah, sedang, dan tinggi, sebagaimana disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5 Evaluasi Alternatif dengan Kriteria Bardach (2012)

Kriteria	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3
Kelayakan teknis	Tinggi	Tinggi	Sedang
Kemungkinan finansial	Sedang	Sedang	Tinggi
Kelayakan politik	Tinggi	Sedang	Rendah–Sedang
Kemudahan administrasi	Sedang	Tinggi	Sedang
Catatan pada akar masalah	Tidak menjawab	Menjawab sebagian; terlambat	Menjawab sistemik dan preventif

Sumber: analisis penulis dengan kriteria Bardach (2012), 2025. Alt. 1 = Penguatan Bappeda; Alt. 2 = Diklat Pascamenjabat; Alt. 3 = Revisi Syarat Jabatan.

Hasil evaluasi menunjukkan ketegangan yang lazim: opsi yang paling mudah dijalankan (Alternatif 1) justru paling tidak menjawab akar masalah, sedangkan opsi yang paling menjawab akar masalah (Alternatif 3) menghadapi tantangan kelayakan politik tertinggi. Keunggulan Alternatif 3 bersifat struktural dan jangka panjang, sementara kelemahannya bersifat transisional dan dapat dikelola dengan pendekatan regulasi yang tepat. Untuk menguji ketangguhan kesimpulan, penilaian Bardach diuji silang dengan enam kriteria Dunn (1999) sebagaimana disajikan pada Tabel 6.

Tabel 6 Uji Silang dengan Kriteria Dunn (1999)

Dimensi Dunn	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3
Efektivitas	Rendah	Sedang	Tinggi
Efisiensi	Sedang	Rendah	Tinggi
Kecukupan	Rendah	Sedang	Tinggi
Kesamaan	Sedang	Sedang	Tinggi
Responsivitas	Sedang	Sedang	Tinggi
Kelayakan	Tinggi	Tinggi	Sedang

Sumber: analisis penulis dengan kriteria Dunn (1999), 2025.

Hasil uji silang konsisten dengan kesimpulan berdasarkan kriteria Bardach. Alternatif 3 tetap unggul pada mayoritas dimensi, dengan tantangan utama yang sama pada penerimaan politik dan kemudahan administrasi tahap awal. Konsistensi hasil dari dua kerangka kriteria yang berbeda memperkuat keyakinan atas ketepatan rekomendasi. Pemilihan Alternatif 3 tidak mengabaikan dua alternatif lainnya, melainkan menempatkannya sebagai pelengkap. Alternatif 1 menangani pimpinan yang sedang menjabat, Alternatif 2 menangani pimpinan pada awal masa jabatan, dan Alternatif 3 menangani calon pimpinan sebelum menjabat. Ketiganya dapat dirangkai menjadi satu strategi berkelanjutan dengan Alternatif 3 sebagai inti reformasi struktural.

Dialog dengan Penelitian Terdahulu

Temuan penelitian ini dapat dipertemukan dengan tiga arus kepustakaan yang telah diuraikan pada kajian pustaka. Terhadap arus perencanaan strategis, temuan tentang delegasi penuh penyusunan Renstra kepada staf atau konsultan merupakan wujud konkret dari absennya keterlibatan manajerial yang oleh Elbanna dkk. (2016) diposisikan sebagai mediator keberhasilan implementasi, dan yang oleh Vandersmissen dkk. (2024) ditegaskan bekerja melalui sejumlah jalur tidak langsung. Perbedaannya terletak pada penjelasan sebab. Kajian-kajian tersebut, termasuk George (2021) dan George dkk. (2025), memperlakukan keterlibatan serta penerimaan pimpinan sebagai variabel perilaku yang dapat didorong melalui desain proses. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pada pemerintahan daerah di Indonesia keterlibatan tersebut telah dibatasi lebih dahulu oleh aturan pengisian jabatan. Pimpinan yang tidak pernah diuji pemahamannya atas arsitektur kinerja sulit diharapkan menerima dan mengawal instrumen perencanaan, betapapun baiknya desain prosesnya. Sejalan dengan itu, ketidaksesuaian indikator antardokumen dapat dibaca sebagai bentuk ambiguitas direktif dan evaluatif yang berhubungan negatif dengan efektivitas manajerial (Chun & Rainey, 2005). Kondisi tersebut sekaligus mencerminkan lemahnya keselarasan strategi dan struktur yang juga dijumpai pada pemerintahan daerah di negara lain (Jacobsen & Johnsen, 2020).

Terhadap arus manajemen kinerja, temuan penelitian ini menjelaskan mengapa Alternatif 2

dinilai lebih lemah. Kroll dan Moynihan (2015) memang menemukan hubungan positif antara pelatihan dan penerapan reformasi manajemen kinerja, tetapi mereka juga mencatat lemahnya bukti bahwa hubungan itu bekerja melalui pembentukan kapasitas yang spesifik. Gerrish (2016) menambahkan bahwa dampak sistem manajemen kinerja bergantung pada praktik manajerial yang menyertainya, sedangkan Spreen dkk. (2020) menemukan bahwa pelatihan penggunaan informasi kinerja pada pemerintah daerah tidak menghasilkan perbaikan yang seragam karena responsnya bergantung pada posisi awal organisasi. Bukti kausal Fenizia (2022) menajamkan implikasinya. Karena mutu manajer terbukti menggerakkan produktivitas organisasi publik, titik pengungkit yang paling efisien adalah memastikan mutu itu sejak proses pemilihan, bukan memperbaikinya setelah pengangkatan. Pelatihan pascapengangkatan tetap bermanfaat sebagai pelengkap bagi pejabat yang telanjur menjabat, tetapi tidak mengubah aturan yang memungkinkan pejabat tanpa kompetensi perencanaan diangkat pada periode berikutnya.

Terhadap arus kepegawaian, temuan penelitian ini memperoleh dukungan dari beberapa arah. Oliveros dan Schuster (2018) menunjukkan bahwa mekanisme seleksi berbasis ujian mengubah perilaku birokrat, dan Best dkk. (2023) membuktikan bahwa perbedaan efektivitas individu birokrat berdampak besar pada hasil kerja negara. Sementara itu, Colonnelli dkk. (2020) memperlihatkan sisi sebaliknya: ketika diskresi politik tidak diimbangi saringan kompetensi, pengangkatan cenderung jatuh pada individu yang kurang kompeten. Rekomendasi penambahan kompetensi perencanaan pada asesmen JPT Pratama pada dasarnya adalah upaya memasang penyeimbang pada titik seleksi tersebut, sejalan dengan simpulan Meyer-Sahling dkk. (2018) tentang peran rekrutmen meritokratis. Perancangan instrumennya perlu memperhatikan bahwa kepemimpinan publik menuntut kompetensi yang khas dan tidak identik dengan kepemimpinan generik (Vogel & Werkmeister, 2021), serta bahwa penilaian praktik manajemen kepegawaian lebih bermakna bila dilakukan pada tingkat organisasi (Schuster dkk., 2024). Catatan pentingnya, konteks Indonesia menghadirkan tantangan tersendiri. Pengisian JPT Pratama di daerah masih dipengaruhi pertimbangan politik lokal (Turner dkk., 2022), dan penguatan sistem merit menghadapi kendala kelembagaan setelah pengawasan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara ditiadakan (Roziqin dkk., 2026). Karena itu, rekomendasi kajian ini tidak berhenti pada usulan substansi kompetensi, melainkan mencakup pula bentuk regulasi yang mengikat lintas instansi. Perlu ditegaskan bahwa penelitian ini bersifat analitis dan normatif, sehingga hubungan antara

penambahan kriteria asesmen dan peningkatan keselarasan dokumen masih berstatus proposisi yang perlu diuji secara empiris.

Rekomendasi: Rancangan Regulasi Antar Kementerian/Lembaga

Substansi rekomendasi, yaitu standar kompetensi perencanaan sebagai prasyarat asesmen pengisian JPT Pratama, menyentuh kewenangan tiga instansi sekaligus. Ketiganya adalah Kementerian Dalam Negeri sebagai pembina pemerintahan daerah, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai pembina manajemen aparatur, serta Lembaga Administrasi Negara sebagai pembina pengembangan kompetensi aparatur. Karena tidak satu pun instansi memiliki kewenangan tunggal atas seluruh aspek substansi, regulasi yang dikeluarkan satu instansi saja tidak cukup mengikat. Dibandingkan Peraturan Kepala Daerah yang berlaku per daerah, regulasi antar Kementerian/Lembaga pada tingkat nasional memberi keseragaman acuan. Dibandingkan Peraturan Bersama tiga menteri yang prosedurnya lebih panjang, Keputusan Bersama (KB) tiga menteri memberikan keseimbangan antara daya ikat lintas instansi dan kecepatan penetapan. Karena itu, penelitian ini merekomendasikan Rancangan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri PANRB, dan Kepala LAN tentang Standar Kompetensi Perencanaan Pembangunan Daerah bagi Calon Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama pada Pemerintah Daerah. Substansi ini berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara serta Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 yang menempatkan kompetensi sebagai dasar pengangkatan dalam jabatan.

Substansi pokok Keputusan Bersama mencakup lima hal. Pertama, penetapan empat ranah kompetensi yang disyaratkan, yaitu pemahaman arsitektur kinerja pembangunan daerah, kemampuan analisis *cascading* indikator secara vertikal dan horizontal, pemahaman regulasi perencanaan dan manajemen kinerja aparatur, serta kemampuan penerapan logika *cascading* dalam kasus nyata penyusunan Renstra. Kedua, instrumen asesmen yang sekurang-kurangnya meliputi tes pengetahuan, studi kasus, dan wawancara substantif, yang disusun dan divalidasi bersama oleh ketiga instansi. Ketiga, integrasi hasil asesmen sebagai komponen penilaian pengisian JPT Pratama dengan bobot bertahap, paling sedikit 15 persen pada tahun pertama dan dapat ditingkatkan berdasarkan hasil evaluasi tahunan. Keempat, pembagian peran pelaksana sesuai kewenangan masing-masing instansi. Kelima, ketentuan bagi pejabat yang sedang menjabat melalui pelatihan penguatan kompetensi paling lambat 12 bulan sejak penetapan.

Penerapan direncanakan dalam tiga tahap. Tahap pertama (0–6 bulan)

berfokus pada penyiapan instrumen asesmen, kurikulum, dan pedoman teknis. Tahap kedua (6–18 bulan) berfokus pada uji coba di sejumlah pemerintah daerah pilot dengan bobot penilaian minimal, sembari melatih pejabat yang sedang menjabat. Tahap ketiga (18–36 bulan) berfokus pada penerapan menyeluruh dengan penyesuaian bobot berdasarkan hasil evaluasi. Keberhasilan diukur pada tiga tataran. Pada tataran keluaran, ukurannya adalah tersedianya instrumen tervalidasi dan penyelenggara tersertifikasi. Pada tataran hasil, ukurannya adalah peningkatan skor kompetensi perencanaan pada asesmen, nilai akuntabilitas kinerja, dan tingkat keselarasan Renstra dengan RPJMD. Pada tataran dampak, ukurannya adalah peningkatan kualitas pencapaian sasaran dan efisiensi anggaran pembangunan.

Empat risiko implementasi perlu diantisipasi beserta mitigasinya. Risiko resistensi politik dimitigasi melalui pembingkaian bahwa kompetensi adalah instrumen pencapaian visi-misi kepala daerah, bukan pembatasan diskresi, serta penerapan bertahap dengan bobot proporsional. Risiko formalisme dimitigasi dengan memastikan instrumen asesmen dirancang secara substantif, misalnya menguji kemampuan menjelaskan logika *cascading*, bukan sekadar hafalan. Risiko keterbatasan kapasitas penyelenggara asesmen dimitigasi melalui penguatan Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM Daerah bersama Lembaga Administrasi Negara, instansi pembina jabatan fungsional perencana, dan akademisi. Risiko inkonsistensi antardaerah dimitigasi melalui pelembagaan dalam regulasi antar Kementerian/Lembaga sehingga terdapat acuan nasional yang seragam meskipun pelaksanaan teknisnya menyesuaikan tipologi daerah.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakselarasan dokumen Renstra dengan RPJMD, yang kerap dipandang sebagai kelemahan teknis, sesungguhnya berakar pada celah normatif dalam pengaturan kompetensi pimpinan. Melalui penelusuran berjenjang dengan metode USG dan *Why–Why* pada dua level, ditemukan bahwa akar masalahnya adalah ketiadaan ketentuan yang menjadikan kompetensi perencanaan sebagai prasyarat pengangkatan Kepala Perangkat Daerah. Dari tiga alternatif yang dievaluasi dengan kriteria Bardach yang diuji silang dengan kriteria Dunn, revisi persyaratan jabatan dengan menambahkan kompetensi perencanaan sebagai kriteria asesmen pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama merupakan opsi paling sistemik dan preventif. Rekomendasi dituangkan dalam bentuk Rancangan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri PANRB, dan Kepala LAN agar memiliki daya ikat lintas instansi dan keseragaman acuan nasional.

Implikasi utama temuan ini adalah bahwa keselarasan perencanaan pembangunan daerah perlu dijaga sejak proses pemilihan pemimpin, bukan sekadar pada tahap penyusunan dokumen. Secara teoretis, penelitian ini memperluas temuan bahwa keberhasilan perencanaan strategis bergantung pada keterlibatan dan penerimaan pimpinan (Elbanna dkk., 2016; Vandersmissen dkk., 2024; George dkk., 2025) dengan menunjukkan bahwa keterlibatan tersebut tidak semata soal kemauan individu, melainkan dibentuk oleh aturan pengisian jabatan. Arah ini juga selaras dengan bukti mikroempiris bahwa mutu individu pengelola berpengaruh besar terhadap kinerja organisasi publik (Fenizia, 2022; Best dkk., 2023). Keterbatasan penelitian, terutama belum tersedianya data kuantitatif lintas daerah, perlu ditindaklanjuti melalui kajian berbasis survei untuk memperkuat dasar empiris kebijakan. Penelitian lanjutan juga dapat menguji secara langsung hubungan antara skor kompetensi perencanaan pimpinan dan tingkat keselarasan dokumen di daerahnya. Meskipun demikian, kekuatan argumen yang dibangun dari analisis regulasi, kerangka teoretis, dan pengamatan lapangan telah memadai untuk menjadi dasar bagi langkah-langkah kebijakan yang direkomendasikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel

Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). CQ Press.

Best, M. C., Hjort, J., & Szakonyi, D. (2023). Individuals and organizations as sources of state effectiveness. *American Economic Review, 113*(8), 2121–2167.

Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory, 15*(4), 529–557.

Colonnelli, E., Prem, M., & Teso, E. (2020). Patronage and selection in public sector organizations. *American Economic Review, 110*(10), 3071–3099.

Dunn, W. N. (1999). *Pengantar analisis kebijakan publik* (Edisi kedua). Gadjah Mada University Press.

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.

Elbanna, S., Andrews, R., & Pollanen, R. (2016). Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review, 18*(7), 1017–1042.

Fenizia, A. (2022). Managers and productivity in the public sector.

Econometrica, 90(3), 1063–1084.

George, B. (2021). Successful strategic plan implementation in public organizations: Connecting people, process, and plan (3Ps). *Public Administration Review, 81*(4), 793–798.

George, B. (2025). Towards purposeful strategic planning: A mixed research synthesis across disciplines. *Long Range Planning, 58*(4), 102563.

George, B., Jacobsen, D. I., Johanson, J.-E., Johnsen, Å., & Pekkola, E. (2025). User acceptance of strategic planning: Evidence from Northern European municipalities. *Public Administration Review, 85*(3), 752–767.

George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. *Public Administration Review, 79*(6), 810–819.

Gerrish, E. (2016). The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis. *Public Administration Review, 76*(1), 48–66.

Jacobsen, D. I., & Johnsen, Å. (2020). Alignment of strategy and structure in local government. *Public Money & Management, 40*(4), 276–284.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2006). *Alignment: Using the balanced scorecard to create corporate synergies*. Harvard Business School Press.

Kroll, A., & Moynihan, D. P. (2015). Does training matter? Evidence from performance management reforms. *Public Administration Review, 75*(3), 411–420.

Meyer-Sahling, J.-H., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration, 96*(2), 276–285.

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice-Hall.

Oliveros, V., & Schuster, C. (2018). Merit, tenure, and bureaucratic behavior: Evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies, 51*(6), 759–792.

Putra, A. A., Hasibuan, H. S., Tambunan, R. P., & Lautetu, L. M. (2024). Integration of the sustainable development goals into a regional development plan in Indonesia. *Sustainability, 16*(23), 10235.

Rahmah, M., & Hamdi, M. (2022). An overview of research trend on merit system in Indonesia and international practices: A bibliometric analysis and

visualization. *Jurnal Bina Praja, 14*(1), 55–69.

Roziqin, A., Kamil, M., Ma'mur, R. M., & Bintang, R. M. (2026). Merit system in Indonesian government: Policy implementation and determinant factors. *Public Administration Quarterly*. Advance online publication.

Schuster, C., Mikkelsen, K. S., Rogger, D., Fukuyama, F., Hasnain, Z., Bersch, K., Mistree, D., Kay, K., & Meyer-Sahling, J.-H. (2024). The global survey of public servants: Evidence from 1,300,000 public servants in 1,300 government institutions in 23 countries. *Public Administration Review, 84*(4), 982–993.

Spreen, T. L., Afonso, W., & Gerrish, E. (2020). Can employee training influence local fiscal outcomes? *The American Review of Public Administration, 50*(4–5), 401–414.

Turner, M., Prasojo, E., & Sumarwono, R. (2022). The challenge of reforming big bureaucracy in Indonesia. *Policy Studies, 43*(2), 333–351.

Vandersmissen, L., & George, B. (2024). Strategic planning in public organizations: Reviewing 35 years of research. *International Public Management Journal, 27*(4), 633–658.

Vandersmissen, L., George, B., & Voets, J. (2024). Strategic planning and performance perceptions of managers and citizens: Analysing multiple mediations. *Public Management Review, 26*(2), 514–538.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge.

Vogel, R., & Werkmeister, L. (2021). What is public about public leadership? Exploring implicit public leadership theories. *Journal of Public Administration Research and Theory, 31*(1), 166–183.

Widianingsih, I., & Morrell, E. (2007). Participatory planning in Indonesia. *Policy Studies, 28*(1), 1–15.

Young, E., & Quinn, L. (2003). *Writing effective public policy papers: A guide for policy advisers in Central and Eastern Europe*. Open Society Institute.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Kinerja Pegawai Aparatur Sipil Negara.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyusunan RPJMD dan Renstra Perangka

t Daerah Tahun 2025–2029.