



MANAJEMEN STRATEGIS SEKTOR PUBLIK (MSSP)

**I Gede Agus Wibawa, I Made Mardika, Toto Noerasto,
Resha Anggara Utama, Komang Tri Putri Andriastuti**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

MANAJEMEN STRATEGIS SEKTOR PUBLIK (MSSP)

**I Gede Agus Wibawa
I Made Mardika
Toto Noerasto
Resha Anggara Utama
Komang Tri Putri Andriastuti**

Publica Indonesia Utama

2026

Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT)

x + 288 Hlm; 15,5 X 23 cm

ISBN: 978-634-7386-72-4

Cetakan Pertama, Januari 2026

Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP)

Penulis : I Gede Agus Wibawa
I Made Mardika
Toto Noerasto
Resha Anggara Utama
Komang Tri Putri Andriastuti

Penyunting : Riska Oktavia

Penata Halaman : Eka Tresna Setiawan

Desain Cover : Adji Azizurrachman

copyrights © 2026

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

All rights reserved

Diterbitkan oleh:

Publica Indonesia Utama, Anggota IKAPI DKI Jakarta 611/DKI/2022
18 Office Park 10th A Floor Jl. TB Simatupang No 18, Kel. Kebagusan, Kec. Pasar
Minggu Kota Adm. Jakarta Selatan, Prov. DKI Jakarta
publicaindonesiautama@gmail.com

Bekerja sama dengan:

Lembaga Kajian Nasional (LKN)

Jalan Hasanudin 10 Dauhwaru, Jembrana - Bali 82217

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya, buku ajar yang telah lama kami cita-citakan, “*Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP)*”, akhirnya dapat tersaji di hadapan para pembaca, akademisi, dan praktisi administrasi publik di seluruh Indonesia.

Di tengah era yang penuh dengan perubahan disruptif, ketidakpastian global, dan ekspektasi publik yang semakin tinggi, kemampuan untuk berpikir dan bertindak secara strategis bukan lagi sebuah kemewahan, melainkan sebuah keharusan mutlak bagi setiap organisasi pemerintah. Birokrasi tidak bisa lagi hanya berjalan berdasarkan rutinitas; ia dituntut untuk menjadi lincah, adaptif, dan berorientasi pada masa depan. Namun, mengadopsi kerangka kerja strategis dari sektor swasta tanpa adaptasi yang cermat sering kali terbukti tidak efektif, karena sektor publik memiliki DNA yang unik dengan tujuan, nilai, dan kompleksitas politiknya sendiri.

Buku ini lahir dari sebuah kegelisahan sekaligus harapan. Kegelisahan melihat betapa seringnya rencana-rencana strategis yang brilian berakhir menjadi dokumen di atas rak, dan harapan bahwa dengan pemahaman yang lebih mendalam dan kontekstual, kita dapat menjembatani kesenjangan antara formulasi dan implementasi. Oleh karena itu, buku ajar ini dirancang tidak hanya untuk menyajikan “apa” dan “bagaimana” dari manajemen strategis, tetapi juga untuk mendorong pembaca bertanya “mengapa”. Mengapa sebuah strategi penting? Mengapa pendekatan tertentu lebih cocok untuk konteks publik? Dan yang terpenting, mengapa kita melakukan semua ini yaitu untuk menciptakan nilai yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Struktur buku ini kami susun secara sistematis untuk memandu pembaca melalui seluruh siklus manajemen strategis. Kita akan memulai dari fondasi konseptual, bergerak kepada analisis lingkungan yang cermat, menyelami seni formulasi strategi, menghadapi

tantangan implementasi dan kepemimpinan, belajar mengukur dan mengevaluasi, hingga akhirnya memproyeksikan masa depan disiplin ini. Setiap bab dilengkapi dengan tujuan pembelajaran yang jelas, studi kasus, pertanyaan diskusi, dan referensi terkini untuk mendorong pendalaman materi dan pemikiran kritis.

Buku ini tidak akan terwujud tanpa dukungan dan inspirasi dari berbagai pihak. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada rekan-rekan akademisi yang pemikirannya telah memperkaya wawasan kami, serta para praktisi di pemerintahan yang perjuangan sehari-harinya dalam mengimplementasikan strategi menjadi sumber pembelajaran yang tak ternilai. Secara khusus, buku ini kami persembahkan untuk para mahasiswa Magister Administrasi Publik dan para pemimpin sektor publik di masa depan. Di tangan Anda estafet untuk membangun pemerintahan yang lebih strategis, efektif, dan berintegritas akan dilanjutkan.

Kami menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, segala kritik dan saran yang membangun dari para pembaca akan kami terima dengan tangan terbuka demi perbaikan di masa mendatang. Semoga buku ajar ini dapat menjadi teman seperjuangan yang bermanfaat dalam memahami dan mempraktikkan manajemen strategis demi terwujudnya pelayanan publik yang lebih baik bagi bangsa dan negara.

Selamat membaca dan berefleksi.

Hormat kami,

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----------|
| Halaman Judul..... | i |
| Halaman Balik Judul | iii |
| Kata Pengantar..... | v |
| Daftar Isi | vii |
| Bab 1 | |
| Konsep Dasar dan Ruang Lingkup Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP) | |
| | 1 |
| A. Definisi dan Karakteristik Sektor Publik | 2 |
| B. Konsep Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP) | 6 |
| C. Sejarah dan Perkembangan Manajemen Strategis | 9 |
| D. Ruang Lingkup dan Level Strategi dalam Pemerintahan | 12 |
| E. Keterkaitan MSSP dengan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik | 15 |
| Bab 2 | |
| Visi, Misi, dan Tujuan Organisasi Publik..... | |
| | 23 |
| A. Perumusan Visi Organisasi Publik | 24 |
| B. Perumusan Misi Organisasi Publik..... | 27 |
| C. Penetapan Tujuan dan Sasaran Strategis..... | 29 |
| D. Hubungan Visi, Misi, dan Tujuan dengan Strategi..... | 32 |
| E. Program dan Kegiatan sebagai Turunan Strategi | 35 |
| Bab 3 | |
| Analisis Lingkungan Eksternal dan Internal | |
| | 43 |
| A. Analisis Lingkungan Eksternal (Peluang dan Ancaman) | 44 |
| B. Analisis Lingkungan Internal (Kekuatan dan Kelemahan)..... | 47 |
| C. Analisis Pemangku Kepentingan (<i>Stakeholder Analysis</i>)..... | 50 |
| D. Analisis Kompetitif dan Kemitraan Sektor Publik..... | 53 |
| E. Penggunaan Data dan Informasi dalam Analisis Lingkungan | 56 |
| Bab 4 | |
| Analisis SWOT dan Formulasi Strategi | |
| | 65 |
| A. Konsep Dasar dan Tujuan Analisis SWOT | 66 |
| B. Matriks SWOT dan Strategi Generik..... | 69 |
| C. Perumusan/Formulasi Strategi..... | 72 |

| | |
|--|------------|
| D. Model Deskriptif Manajemen Strategis | 75 |
| E. Pemilihan Strategi dan Implementasi | 78 |
| Bab 5 | |
| Implementasi Strategi dan Kepemimpinan | 85 |
| A. Pemilihan Strategi dan Implementasi Strategi | 86 |
| B. Konsep Kepemimpinan Strategis | 89 |
| C. Kepemimpinan dan Manajemen Perubahan | 92 |
| D. Budaya Organisasi dan Strategi | 95 |
| E. Studi Kasus Implementasi Strategi Sektor Publik | 98 |
| Bab 6 | |
| Pengendalian dan Evaluasi Strategi | 105 |
| A. Konsep Dasar Pengendalian Strategis | 106 |
| B. Evaluasi Kinerja Organisasi Publik | 109 |
| C. Audit Strategis dan <i>Strategic Review</i> | 112 |
| D. Pengendalian dan Evaluasi Berbasis Anggaran | 115 |
| E. Studi Kasus Pengendalian dan Evaluasi | 118 |
| Bab 7 | |
| Keunggulan Bersaing dan Isu-Isu Strategis | 127 |
| A. Konsep Keunggulan Bersaing dalam Sektor Publik | 128 |
| B. Isu-isu Strategis Kontemporer | 130 |
| C. Strategi Inovasi Sektor Publik | 132 |
| D. Manajemen Strategis dan Reformasi Birokrasi | 135 |
| E. Proyeksi Masa Depan MSSP | 136 |
| Bab 8 | |
| Model Deskriptif Manajemen Strategis | 145 |
| A. Model <i>Rational Planning</i> (Perencanaan Rasional) | 146 |
| B. Model <i>Incrementalism</i> (Inkrementalisme) | 148 |
| C. Model <i>Emergent Strategy</i> (Strategi yang Muncul) | 150 |
| D. Model <i>Scenario Planning</i> | 152 |
| E. Model <i>Dynamic System</i> | 154 |
| Bab 9 | |
| Manajemen Perubahan Strategis | 163 |
| A. Hakikat dan Jenis-jenis Perubahan Organisasi | 164 |
| B. Model-model Manajemen Perubahan | 167 |
| C. Mengatasi Resistansi terhadap Perubahan | 169 |
| D. Agen Perubahan (<i>Change Agent</i>) dan Kepemimpinan | 171 |
| E. Studi Kasus Manajemen Perubahan di Pemerintahan | 174 |

Bab 10

| | |
|---|-----|
| Pengukuran Kinerja dan <i>Balanced Scorecard</i> | 181 |
| A. Konsep Pengukuran Kinerja Sektor Publik..... | 182 |
| B. Pengantar <i>Balanced Scorecard</i> (BSC)..... | 184 |
| C. Empat Perspektif BSC Sektor Publik..... | 186 |
| D. Implementasi BSC dalam Pemerintahan | 188 |
| E. Studi Kasus Aplikasi BSC | 190 |

Bab 11

| | |
|--|-----|
| Analisis Kebijakan dan Strategi | 197 |
| A. Hubungan Manajemen Strategis dan Analisis Kebijakan | 198 |
| B. Analisis Kebijakan Berbasis Bukti (<i>Evidence-Based Policy</i>)..... | 200 |
| C. Strategi <i>Policy Advocacy</i> | 202 |
| D. Strategi <i>Public Service Delivery</i> | 204 |
| E. Studi Kasus Analisis Kebijakan Strategis | 206 |

Bab 12

| | |
|---|-----|
| Kepemimpinan Strategis dan Etika | 213 |
| A. Kepemimpinan Strategis dan Visi | 214 |
| B. Etika dan Akuntabilitas dalam MSSP | 217 |
| C. Kepemimpinan dan Budaya Organisasi | 220 |
| D. Kepemimpinan dalam Manajemen Krisis..... | 223 |
| E. Studi Kasus Kepemimpinan Etis | 226 |

Bab 13

| | |
|---|-----|
| Strategi dan Pengembangan Organisasi | 235 |
| A. Desain Organisasi yang Mendukung Strategi..... | 236 |
| B. Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) Strategis..... | 239 |
| C. Manajemen Pengetahuan (<i>Knowledge Management</i>)..... | 242 |
| D. Strategi Kolaborasi dan Jaringan | 245 |
| E. Studi Kasus Pengembangan Organisasi | 247 |

Bab 14

| | |
|--|-----|
| Proyeksi Masa Depan dan Isu-Isu Baru Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP) | 255 |
| A. Strategi di Era <i>Disruptive Technology</i> | 256 |
| B. Strategi Berbasis <i>Public Value</i> | 259 |
| C. Strategi Adaptasi terhadap Isu Global..... | 262 |
| D. Keterampilan Strategis untuk Administrator Publik..... | 265 |
| E. Kajian Kritis dan Reformasi MSSP | 267 |
| Daftar Pustaka..... | 275 |

| | |
|-----------------------|-----|
| Glosarium | 277 |
| Indeks | 282 |
| Biografi Penulis..... | 285 |

BAB 1

KONSEP DASAR DAN RUANG LINGKUP MANAJEMEN STRATEGIS SEKTOR PUBLIK (MSSP)

Pencapaian Pembelajaran

Setelah menyelesaikan bab ini, mahasiswa diharapkan mampu:

1. Menganalisis perbedaan fundamental antara sektor publik dan sektor swasta serta menjelaskan peran dan tantangan unik yang dihadapi organisasi sektor publik.
2. Mendefinisikan konsep, tujuan, dan pentingnya Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP) dalam konteks administrasi publik modern.
3. Menjelaskan evolusi pemikiran strategis dari domain militer dan bisnis hingga adaptasinya di sektor publik, serta mengidentifikasi tokoh-tokoh kunci yang berpengaruh.
4. Membedakan berbagai tingkatan (level) strategi dalam pemerintahan, mulai dari tingkat nasional, organisasi, hingga unit kerja.
5. Menghubungkan penerapan MSSP dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), termasuk isu etika dan integritas dalam perumusan strategi.

Pendahuluan

Di tengah dinamika global yang semakin kompleks dan tuntutan masyarakat yang terus meningkat, organisasi sektor publik di seluruh dunia dihadapkan pada tekanan untuk menjadi lebih responsif, efisien, dan akuntabel. Era ketika pemerintah dapat beroperasi dalam lingkungan yang stabil dan dapat diprediksi telah lama berlalu. Kini, isu-isu seperti disrupsi teknologi, krisis iklim, pandemi global, dan pergeseran demografi menuntut pemerintah untuk tidak hanya menjalankan fungsi administratif rutin, tetapi juga untuk berpikir dan bertindak secara strategis. Kemampuan untuk mengantisipasi perubahan, menetapkan arah yang jelas, dan mengalokasikan

sumber daya yang terbatas secara efektif bukan lagi sebuah pilihan, melainkan sebuah keharusan untuk mempertahankan relevansi dan legitimasi di mata publik (Bryson, 2018).

Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP) muncul sebagai jawaban atas kebutuhan tersebut. Konsep yang diadaptasi dari keberhasilan sektor swasta ini menawarkan kerangka kerja yang sistematis bagi para pemimpin dan manajer publik untuk menavigasi kompleksitas lingkungan mereka. MSSP bukanlah sekadar pembuatan dokumen perencanaan jangka panjang yang kaku, melainkan sebuah proses dinamis yang melibatkan analisis mendalam terhadap lingkungan internal dan eksternal, perumusan visi dan misi yang inspiratif, serta implementasi dan evaluasi strategi secara berkelanjutan (Ferlie & Ongaro, 2021). Dengan menerapkan prinsip-prinsip strategis, organisasi publik dapat beralih dari mode operasional yang reaktif menjadi proaktif, memfokuskan energi pada penciptaan nilai publik (*public value*) yang nyata bagi masyarakat yang dilayaninya.

Bab ini akan menjadi fondasi bagi pemahaman menyeluruh tentang MSSP. Kita akan memulai dengan menjelajahi karakteristik unik sektor publik yang membedakannya dari sektor swasta, yang menjadi konteks utama penerapan manajemen strategis. Selanjutnya, kita akan mendefinisikan konsep dasar, tujuan, dan model-model MSSP, serta menelusuri jejak sejarah perkembangannya. Bab ini juga akan memetakan ruang lingkup dan tingkatan strategi dalam struktur pemerintahan yang kompleks dan yang terpenting, mengaitkan praktik MSSP dengan pilar-pilar tata kelola pemerintahan yang baik, seperti transparansi, akuntabilitas, dan etika. Pemahaman kokoh atas konsep-konsep dasar ini akan membekali mahasiswa dengan lensa analitis yang diperlukan untuk mempelajari tahapan-tahapan proses strategis di bab-bab berikutnya.

A. Definisi dan Karakteristik Sektor Publik

Sebelum menyelami seluk-beluk manajemen strategis, pemahaman yang mendalam mengenai “arena” di mana strategi itu akan diterapkan yaitu sektor publik adalah suatu keharusan. Sektor publik memiliki DNA yang secara fundamental berbeda dari sektor swasta. Perbedaan ini tidak hanya terletak pada tujuan akhir di mana

laba menjadi motor penggerak utama sektor swasta, sementara pelayanan dan kesejahteraan publik menjadi misi sektor publik tetapi juga meresap ke dalam struktur, sumber pendanaan, basis akuntabilitas, dan sifat layanannya. Karakteristik unik inilah yang membuat adaptasi langsung model manajemen dari sektor swasta sering kali tidak efektif dan bahkan kontraproduktif (Ferlie & Ongaro, 2021).

Oleh karena itu, subbab ini akan menguraikan secara sistematis perbedaan esensial antara kedua sektor tersebut, mengidentifikasi peran dan fungsi vital yang dijalankan oleh organisasi sektor publik dalam sebuah negara, serta menganalisis berbagai tantangan inheren yang dihadapi para manajer publik. Tantangan-tantangan seperti ambiguitas tujuan, tekanan politik, pengawasan publik yang ketat, dan kompleksitas pengukuran kinerja merupakan realitas sehari-hari yang harus dikelola (Andersen, Bækgaard, & Kjeldsen, 2021). Memahami konteks yang kompleks ini adalah langkah pertama untuk dapat menghargai mengapa manajemen strategis di sektor publik memerlukan pendekatan, alat, dan pola pikir yang disesuaikan secara khusus.

1. Perbedaan Sektor Publik dan Sektor Swasta

Perbedaan paling mendasar terletak pada tujuan utama. Sektor swasta digerakkan oleh motif laba (*profit motive*) untuk memaksimalkan nilai bagi pemegang saham, sementara sektor publik bertujuan untuk memberikan barang dan jasa publik (*public goods/services*) dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara kolektif (Bryson, 2018). Perbedaan tujuan ini berimplikasi pada sumber pendanaan, di mana sektor publik mayoritas didanai oleh pajak yang bersifat paksaan, sedangkan sektor swasta memperoleh pendapatan dari transaksi sukarela dengan pelanggan. Akuntabilitas sektor publik bersifat multidimensi, tidak hanya kepada atasan, tetapi juga kepada lembaga legislatif, badan audit, media, dan masyarakat luas, membuatnya jauh lebih kompleks dibandingkan akuntabilitas sektor swasta yang lebih terfokus pada pemegang saham dan dewan direksi.

Sifat layanan yang diberikan juga berbeda secara signifikan. Sektor publik sering kali harus menyediakan layanan yang tidak menguntungkan secara komersial tetapi esensial bagi warga negara, seperti pertahanan, hukum, dan layanan sosial bagi kelompok rentan.

Selain itu, organisasi publik sering beroperasi dalam lingkungan nonkompetitif atau monopoli yang diamanatkan oleh hukum, berbeda dengan sektor swasta yang hidup dalam persaingan pasar (Ferlie & Ongaro, 2021). Motivasi pegawai juga menjadi pembeda kunci; banyak pegawai sektor publik didorong oleh *Public Service Motivation* (PSM), yaitu keinginan untuk melayani masyarakat dan berkontribusi pada kebaikan bersama, sebuah faktor yang tidak terlalu menonjol di sektor swasta (Andersen et al., 2021).

Perbedaan fundamental lainnya terletak pada sumber daya dan mandat. Organisasi sektor swasta memperoleh sumber daya dari investor dan pendapatan penjualan, dengan mandat untuk menghasilkan keuntungan. Sebaliknya, organisasi sektor publik didanai oleh pajak yang bersifat paksaan dan beroperasi di bawah mandat hukum dan politik yang kompleks (Bryson, 2018). Mandat ini sering kali mengharuskan mereka untuk melayani semua warga negara, termasuk mereka yang tidak mampu membayar, yang secara inheren menghilangkan motif laba dan menggantinya dengan tujuan pemerataan dan keadilan sosial.

2. Peran dan Fungsi Organisasi Sektor Publik

Organisasi sektor publik memegang peran krusial yang tidak dapat digantikan oleh mekanisme pasar. Fungsi utamanya mencakup penyediaan barang publik murni, seperti pertahanan nasional dan penegakan hukum, yang tidak dapat disediakan secara efisien oleh pasar karena sifatnya yang non-rival dan non-eksklusif. Selain itu, pemerintah berfungsi untuk melakukan redistribusi pendapatan dan kekayaan melalui sistem pajak progresif dan program jaring pengaman sosial untuk mengurangi ketimpangan dan memastikan standar hidup minimum bagi warganya (Hughes, 2023).

Fungsi penting lainnya adalah regulasi, di mana pemerintah menetapkan aturan main untuk melindungi konsumen, menjaga kelestarian lingkungan, dan memastikan stabilitas ekonomi. Peran ini sangat vital untuk mengatasi eksternalitas negatif, yaitu biaya sosial yang ditimbulkan oleh aktivitas ekonomi tetapi tidak ditanggung oleh produsen, seperti polusi (Bryson, 2018). Terakhir, pemerintah juga bertindak sebagai stabilisator ekonomi melalui kebijakan fiskal dan moneter untuk mengelola siklus bisnis, mengendalikan inflasi, dan mengurangi pengangguran.

Selain fungsi-fungsi tersebut, organisasi sektor publik juga memiliki peran krusial sebagai stabilisator ekonomi dan sosial. Selama masa resesi ekonomi, misalnya, pemerintah dapat meningkatkan pengeluaran untuk proyek-proyek publik (kebijakan fiskal ekspansif) untuk merangsang permintaan dan menciptakan lapangan kerja, sebuah peran yang tidak dapat diemban oleh sektor swasta (Ferlie & Ongaro, 2021). Demikian pula, melalui jaring pengaman sosial seperti bantuan tunai atau asuransi pengangguran, sektor publik berfungsi untuk mengurangi dampak guncangan ekonomi terhadap individu dan menjaga stabilitas sosial.

3. Tantangan Unik dalam Manajemen Sektor Publik

Manajer di sektor publik menghadapi serangkaian tantangan yang khas. Salah satu yang terbesar adalah ambiguitas dan konflik tujuan (*goal ambiguity*). Tidak seperti tujuan laba yang jelas di sektor swasta, tujuan organisasi publik sering kali bersifat abstrak (misalnya “meningkatkan keadilan sosial”), majemuk, dan bahkan saling bertentangan, hasil dari kompromi politik yang kompleks (El-Taliawi & Van der Wal, 2019). Hal ini menyulitkan pengukuran kinerja, karena “keberhasilan” menjadi sulit untuk didefinisikan dan dikuantifikasi.

Tantangan lainnya adalah intervensi politik dan pengawasan publik yang intens. Keputusan strategis di sektor publik tidak dapat dilepaskan dari dinamika politik dan harus mempertimbangkan kepentingan berbagai pemangku kepentingan yang saling bersaing. Setiap langkah diawasi oleh media, kelompok kepentingan, dan masyarakat, sehingga manajer publik harus beroperasi di bawah “akuarium” transparansi yang menuntut akuntabilitas tinggi (Ongaro & Ferlie, 2022). Selain itu, prosedur birokrasi yang kaku dan keterbatasan sumber daya (anggaran dan SDM) sering kali menghambat fleksibilitas dan inovasi yang diperlukan untuk merespons perubahan lingkungan secara cepat.

Salah satu tantangan paling signifikan adalah ambiguitas dalam mengukur keberhasilan. Berbeda dengan metrik laba rugi yang jelas di sektor swasta, indikator keberhasilan di sektor publik sering kali bersifat kualitatif dan dapat diperdebatkan, seperti “peningkatan kepercayaan publik” atau “peningkatan kualitas hidup” (Poister, 2018). Ambiguitas ini membuat evaluasi kinerja menjadi sangat sulit dan politis, karena berbagai pemangku kepentingan dapat memiliki definisi keberhasilan yang berbeda untuk program yang sama.

B. Konsep Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP)

Setelah memahami konteks unik sektor publik, kini kita beralih ke konsep inti: Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP). MSSP adalah pendekatan manajemen yang bertujuan untuk membantu organisasi publik menciptakan nilai publik dengan mengelola masa depan secara proaktif, bukan sekadar bereaksi terhadap krisis atau tekanan sesaat. Ini adalah tentang membuat pilihan-pilihan fundamental mengenai arah organisasi, prioritas layanan, dan cara terbaik untuk menggunakan sumber daya yang terbatas guna mencapai dampak maksimal bagi masyarakat (Bryson, 2018). Pendekatan ini menantang cara kerja birokrasi tradisional yang cenderung berfokus pada proses dan aturan internal.

Pentingnya strategi dalam administrasi publik modern tidak dapat dilebih-lebihkan. Dalam lingkungan yang ditandai oleh perubahan cepat dan sumber daya yang semakin ketat, organisasi publik yang gagal berpikir strategis berisiko kehilangan relevansi, menyalakan dana publik, dan gagal memenuhi ekspektasi warganya (George, Walker, & Monster, 2019). Subbab ini akan mendefinisikan secara formal apa itu MSSP dan tujuannya, menguraikan mengapa pendekatan strategis ini menjadi sangat vital, serta memperkenalkan beberapa model dasar yang sering digunakan sebagai kerangka kerja dalam praktik MSSP di berbagai belahan dunia.

1. Definisi dan Tujuan MSSP

Manajemen Strategis Sektor Publik (MSSP) dapat didefinisikan sebagai proses yang berkelanjutan dan dinamis untuk merumuskan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi keputusan-keputusan lintas fungsi yang memungkinkan organisasi publik mencapai tujuannya dalam lingkungan yang kompleks dan selalu berubah (Bryson, 2018). Ini bukan hanya tentang membuat sebuah “dokumen rencana strategis”, melainkan tentang menanamkan “pemikiran strategis” dan “tindakan strategis” ke dalam seluruh aspek organisasi. Proses ini melibatkan pemindaian lingkungan untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman, penilaian kapabilitas internal untuk mengenali kekuatan dan kelemahan, serta dialog dengan pemangku kepentingan untuk memahami mandat dan harapan mereka.

Tujuan utama MSSP adalah untuk meningkatkan kemampuan organisasi dalam menciptakan nilai publik (*public value*). Nilai ini dapat berupa layanan yang lebih efektif, penggunaan sumber daya yang lebih efisien, peningkatan keadilan dan kesetaraan, atau penguatan kepercayaan publik terhadap pemerintah (Poister, Aristigueta, & Hall, 2024). Secara lebih spesifik, MSSP bertujuan untuk memberikan arah yang jelas dan koheren bagi organisasi, memfokuskan alokasi sumber daya pada prioritas utama, meningkatkan kinerja dan akuntabilitas, serta membangun kapasitas adaptasi untuk menghadapi masa depan yang tidak pasti.

Secara esensial, tujuan MSSP adalah untuk meningkatkan “kecerdasan” organisasi publik dalam menavigasi masa depan. Ini bukan sekadar tentang membuat rencana, tetapi tentang membangun kapasitas organisasi untuk berpikir secara strategis, belajar dari lingkungannya, dan beradaptasi secara proaktif (Bryson, 2018). Dengan demikian, MSSP bertujuan untuk mengubah organisasi dari entitas yang reaktif dan terombang-ambing oleh tekanan sehari-hari menjadi entitas yang proaktif, memiliki tujuan, dan mampu membentuk masa depannya sendiri demi kepentingan publik.

2. Pentingnya Strategi dalam Administrasi Publik

Penerapan strategi menjadi penting karena beberapa alasan fundamental. Pertama, strategi membantu organisasi publik untuk fokus di tengah lautan tuntutan yang tak terbatas dan sumber daya yang sangat terbatas. Tanpa strategi, organisasi cenderung terjebak dalam “tirani urgensi”, di mana mereka hanya merespons krisis harian tanpa pernah mengatasi akar masalah atau bergerak menuju tujuan jangka panjang (Bryson, 2018). Strategi memaksa para pemimpin untuk membuat pilihan sulit tentang apa yang akan dilakukan dan, yang sama pentingnya, apa yang tidak akan dilakukan.

Kedua, penelitian metaanalisis secara konsisten menunjukkan bahwa perencanaan dan manajemen strategis memiliki hubungan positif dengan peningkatan kinerja organisasi di sektor publik. Organisasi yang menerapkan MSSP cenderung menunjukkan perbaikan dalam efektivitas program, efisiensi operasional, dan kepuasan pemangku kepentingan (George et al., 2019; El-Taliawi & Van der Wal, 2019). Ketiga, dalam sistem demokrasi, strategi berfungsi sebagai alat akuntabilitas yang penting. Dengan menyatakan secara

eksplisit tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, organisasi publik memberikan standar yang jelas bagi lembaga legislatif dan masyarakat untuk menilai kinerjanya.

Pentingnya strategi juga terletak pada kemampuannya untuk menciptakan koherensi dan sinergi di tengah fragmentasi pemerintahan. Organisasi pemerintah sering kali bekerja dalam “silo” atau kotak-kotak yurisdiksi yang terpisah, yang dapat menyebabkan tumpang tindih program atau bahkan kebijakan yang saling bertentangan (Ferlie & Ongaro, 2021). Sebuah kerangka strategis yang jelas di tingkat yang lebih tinggi dapat berfungsi sebagai “lem” yang mengikat berbagai lembaga ini, memastikan bahwa semua bagian dari pemerintahan bekerja menuju serangkaian tujuan bersama yang terkoordinasi.

3. Model-model Dasar MSSP

Terdapat beberapa model atau kerangka kerja MSSP yang umum digunakan, meskipun dalam praktiknya sering kali dimodifikasi dan digabungkan. Salah satu model yang paling berpengaruh adalah model perencanaan strategis Harvard, yang merupakan pendekatan linear klasik: analisis lingkungan (SWOT), perumusan strategi, implementasi, dan evaluasi. Model ini sangat terstruktur dan rasional, namun terkadang dikritik karena terlalu kaku untuk lingkungan publik yang dinamis (Ferlie & Ongaro, 2021).

Model lain yang sangat populer adalah Model Perencanaan Strategis John M. Bryson. Model ini lebih berorientasi pada proses dan partisipasi, terdiri dari 10 langkah yang dimulai dari kesepakatan awal, identifikasi mandat, klarifikasi misi dan nilai, analisis eksternal dan internal, identifikasi isu strategis, perumusan strategi, hingga penetapan visi organisasi untuk masa depan (Bryson, 2018). Model ini sangat menekankan pentingnya dialog dan keterlibatan pemangku kepentingan di seluruh proses. Selain itu, ada juga pendekatan yang lebih adaptif seperti strategi yang muncul (*emergent strategy*) dari Mintzberg, yang mengakui bahwa banyak strategi di sektor publik tidak lahir dari proses perencanaan formal, melainkan muncul secara inkremental dari pembelajaran dan adaptasi terhadap situasi di lapangan.

Model-model ini pada dasarnya menawarkan “peta” yang berbeda untuk perjalanan strategis. Model perencanaan strategis

klasik, misalnya, menyediakan peta yang sangat detail dan linear, cocok untuk medan yang relatif stabil. Sebaliknya, model strategi yang muncul (*emergent strategy*) lebih mirip kompas daripada peta, memberikan arah umum tetapi memungkinkan fleksibilitas untuk menemukan jalur baru saat melintasi medan yang tidak terduga dan terus berubah (Bryson, 2018). Pemilihan model yang tepat sering kali bergantung pada tingkat ketidakpastian dan kompleksitas lingkungan yang dihadapi organisasi.

C. Sejarah dan Perkembangan Manajemen Strategis

Konsep manajemen strategis yang kita kenal hari ini bukanlah sebuah penemuan yang muncul dalam semalam. Ia memiliki akar sejarah yang panjang dan telah melalui evolusi yang signifikan, melintasi berbagai disiplin dan konteks. Awalnya, pemikiran strategis lahir dan berkembang di medan perang, di mana para jenderal harus merencanakan pergerakan pasukan, mengantisipasi manuver lawan, dan mengelola sumber daya terbatas untuk memenangkan pertempuran. Prinsip-prinsip ini kemudian merembes ke dunia bisnis pada pertengahan abad ke-20 ketika perusahaan-perusahaan besar mulai menghadapi lingkungan pasar yang lebih kompleks dan kompetitif.

Baru pada dekade-dekade berikutnya para akademisi dan praktisi administrasi publik mulai menyadari relevansi pemikiran strategis untuk mengatasi tantangan di sektor pemerintahan. Adaptasi konsep ini dari konteks militer dan bisnis ke sektor publik bukanlah proses yang sederhana; ia memerlukan penyesuaian yang signifikan untuk mengakomodasi nilai-nilai, struktur, dan kompleksitas politik yang unik di pemerintahan (Hartwig, 2020). Subbab ini akan menelusuri jejak evolusi tersebut, mulai dari akarnya di pemikiran militer, perkembangannya di sekolah-sekolah bisnis, hingga adaptasi dan perkembangannya di sektor publik, serta mengenang beberapa tokoh kunci yang menjadi pionir dalam bidang MSSP.

1. Evolusi Pemikiran Strategis (dari Militer ke Bisnis)

Akar pemikiran strategis dapat dilacak kembali ribuan tahun ke tulisan-tulisan ahli strategi militer seperti Sun Tzu di Tiongkok (*The Art of War*) dan Carl von Clausewitz di Prusia (*On War*). Mereka meletakkan dasar-dasar konsep seperti pentingnya memahami

kekuatan dan kelemahan diri sendiri dan lawan, memanfaatkan medan, serta menjaga moral pasukan. Prinsip-prinsip ini menekankan pentingnya perencanaan, antisipasi, dan adaptasi untuk mencapai tujuan dengan sumber daya yang ada (Ferlie & Ongaro, 2021).

Pada tahun 1950-an dan 1960-an, seiring dengan pertumbuhan perusahaan multinasional dan meningkatnya kompleksitas pasar, para pemikir manajemen seperti Alfred Chandler, Igor Ansoff, dan Kenneth Andrews di Harvard Business School mulai mengadaptasi logika militer ini ke dalam konteks bisnis. Mereka memperkenalkan alat-alat seperti analisis SWOT dan konsep penyelarasan antara strategi, struktur, dan lingkungan eksternal. Fokusnya adalah bagaimana sebuah perusahaan dapat mencapai “keunggulan kompetitif” yang berkelanjutan di pasar (Rothaermel, 2023).

Transisi penting dalam evolusi ini adalah pergeseran fokus dari “mengalahkan musuh” menjadi “memenangkan pelanggan”. Sementara strategi militer berpusat pada konsep konflik *zero-sum*, strategi bisnis memperkenalkan gagasan untuk menciptakan nilai dan membangun hubungan jangka panjang dengan pelanggan (Rothaermel, 2023). Pergeseran ini membuka jalan bagi pengembangan alat-alat analisis baru yang berfokus pada pemahaman pasar dan kebutuhan pelanggan, yang kemudian juga memengaruhi cara organisasi publik berpikir tentang “pelanggan” mereka, yaitu warga negara.

2. Adaptasi Konsep Strategis ke Sektor Publik

Adaptasi manajemen strategis ke sektor publik dimulai secara signifikan pada akhir 1970-an dan 1980-an, didorong oleh gerakan *New Public Management* (NPM). Gerakan ini mengadvokasi adopsi teknik manajemen dari sektor swasta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintah. Namun, proses adaptasi ini tidak berjalan mulus. Para akademisi dan praktisi segera menyadari bahwa konsep “keunggulan kompetitif” tidak dapat langsung diterapkan, karena organisasi publik tidak bersaing untuk mendapatkan laba (Hartwig, 2020).

Konsep tersebut kemudian diterjemahkan menjadi “penciptaan nilai publik” (*public value creation*). Fokus strategi bergeser dari mengalahkan pesaing menjadi memaksimalkan dampak positif bagi masyarakat dengan sumber daya yang tersedia. Proses