

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perencanaan pembangunan daerah merupakan wujud konkret dari pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui kerangka otonomi ini, pemerintah daerah memperoleh kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, dengan mempertimbangkan potensi, kebutuhan, serta karakteristik unik setiap daerah. Perencanaan menjadi instrumen kunci dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, karena melalui proses ini pemerintah daerah dapat menetapkan arah pembangunan jangka pendek, menengah, dan panjang yang mencerminkan aspirasi masyarakat sekaligus mempertimbangkan kapasitas wilayah. Dengan demikian, perencanaan tidak hanya merupakan proses teknokratis semata, melainkan juga mencerminkan kemandirian daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan.

Perencanaan pembangunan daerah merupakan instrumen strategis dalam penyelenggaraan otonomi daerah sekaligus sarana untuk menerjemahkan tujuan pembangunan nasional ke dalam konteks pembangunan daerah. Oleh karena itu, penyusunan RPJPD tidak hanya dituntut mencerminkan kebutuhan dan karakteristik daerah, tetapi juga harus selaras dengan arah pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam RPJPN.

Meskipun penyelarasan RPJPD dengan RPJPN telah diatur melalui berbagai instrumen kebijakan, keberhasilan penyelarasan selama ini umumnya diukur berdasarkan terpenuhinya kesesuaian administratif antara dokumen perencanaan daerah dengan ketentuan pemerintah pusat.

Pendekatan tersebut belum mampu menjelaskan apakah penyalarsan benar-benar menghasilkan keterpaduan tujuan pembangunan, konsistensi proses perumusan kebijakan, dan mekanisme kelembagaan yang mendukung hubungan pusat - daerah secara efektif. Dengan demikian, evaluasi penyalarsan RPJPD perlu bergeser dari sekadar menilai kepatuhan administratif menuju penilaian terhadap kualitas *policy coherence* yang terbentuk.

Fakta empiris menunjukkan bahwa penyalarsan kebijakan pusat - daerah belum sepenuhnya optimal. Provinsi Jawa Tengah masih menghadapi kesenjangan dalam capaian pembangunan dibandingkan dengan target nasional. Implementasi perencanaan pembangunan dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah menghadapi kompleksitas tantangan struktural dan teknis yang signifikan, khususnya berkenaan dengan disparitas antara target pembangunan nasional dan realisasi kinerja di tingkat regional. Provinsi Jawa Tengah merefleksikan fenomena ini secara konkret, di mana ketidaktercapaian berbagai indikator pembangunan menunjukkan adanya keselarasan perencanaan antara pusat dan provinsi hanya sebatas administratif, bukan pada substansi.

Tabel 1. 1 Deviasi Capaian Indikator Provinsi Jawa Tengah Terhadap Target Pusat

Indikator	Capaian Tahun 2024	Target Pusat untuk Provinsi Jawa Tengah	Deviasi
Pertumbuhan Ekonomi	4,95 Persen	7 Persen	(2,22) persen
Kemiskinan Ekstrem	0,89 Persen	0 Persen	(0,89) persen
Prevalensi Stunting	17,1 Persen	14 Persen	(3,1) persen

Sumber: RKPD Provinsi Jawa Tengah 2025

Hingga tahun 2024, pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Tengah hanya mencapai 4,95 persen, masih tertinggal dari target

nasional yang ditetapkan sebesar 7 persen. Kondisi serupa termanifestasi pada upaya penanganan stunting dan pengentasan kemiskinan ekstrem, di mana angka prevalensi stunting masih bertahan pada 17,1 persen dan kemiskinan ekstrem pada 0,89 persen, keduanya tidak dapat mencapai target nasional, masing-masing stunting sebesar 14 persen dan kemiskinan ekstreme sebesar 0 persen. Kesenjangan ini menegaskan adanya disfungsi dalam mekanisme koordinasi vertikal dan lemahnya sinkronisasi perencanaan lintas level pemerintahan.

Selain ketertinggalan terhadap target nasional tersebut, dinamika pembangunan di Provinsi Jawa Tengah juga menunjukkan adanya ketidakkonsistenan capaian pada level indikator makro pembangunan daerah dalam kurun waktu 2024-2025 terhadap target jangka panjang daerah.

Tabel 1. 2 Capaian Pembangunan Provinsi Jawa Tengah

Indikator	Tahun 2024	Tahun 2025	Target Jawa Tengah 2045
Pertumbuhan Ekonomi	4,95%	5,37%	4,48-5,53
Kemiskinan	10,47	9,39	0,25-0,75
Indeks Pembangunan Manusia	73,87	74,46	NA
Tingkat Pengangguran Terbuka	4,78%	4,33%	2,24-3,25
Gini Ratio	0,365	0,369	0,301-0,345
Stunting	17,1%	NA	4,50

Sumber: RKPD Provinsi Jawa Tengah 2025 diolah

Meskipun berbagai indikator pembangunan Provinsi Jawa Tengah, seperti indikator pada aspek ekonomi, indikator pada aspek sosial dan pembangunan manusia dan indikator pada aspek pembangunan wilayah menunjukkan tren perbaikan pada tahun 2025, namun capaian tersebut masih di bawah target pertumbuhan jangka panjang yang ditetapkan dalam agenda pembangunan nasional. Sejumlah target pembangunan strategis masih

menghadapi tantangan untuk mencapai sasaran yang ditetapkan secara nasional.

Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa meskipun kinerja pembangunan daerah terus mengalami kemajuan, masih terdapat kesenjangan antara capaian pembangunan daerah dan target pembangunan nasional yang perlu dijembatani melalui perencanaan pembangunan yang lebih terintegrasi, selaras, dan berkelanjutan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya keberadaan sistem perencanaan pembangunan yang mampu memastikan keterhubungan agenda pembangunan nasional dan daerah.

Penyelarasan tersebut diwujudkan melalui Surat Edaran Bersama Menteri PPN/Bappenas dan Menteri Dalam Negeri yang mengatur substansi RPJPD secara imperatif. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menjaga konsistensi pembangunan nasional, namun pada saat yang sama berpotensi membatasi ruang adaptasi daerah dalam menerjemahkan kebutuhan pembangunan lokal. Langkah penyelarasan ini bertujuan untuk mengurangi fragmentasi perencanaan yang selama ini menjadi kendala dalam sinkronisasi pembangunan antar level pemerintahan, serta meningkatkan koherensi dan konsistensi kebijakan lintas sektor.

Kebijakan imperatif ini mengacu pada tipe-tipe perencanaan yang dikemukakan oleh Glasson dalam buku Tarigan (2005) yaitu Perencanaan imperatif. Perencanaan imperatif merupakan tipe perencanaan yang mengatur secara ketat sasaran, prosedur, pelaksana, waktu pelaksanaan, bahan-bahan, serta alat-alat yang digunakan menjalankan rencana tersebut. Perencanaan jenis ini sering disebut perencanaan komando karena pelaksana di lapangan tidak memiliki kewenangan untuk mengubah apa yang telah tertera dalam rencana.

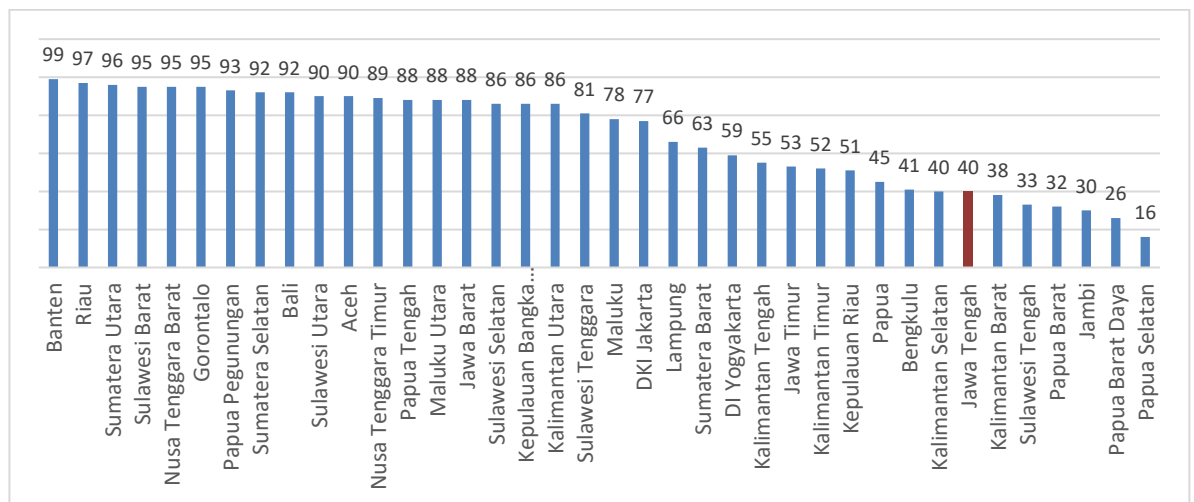
Kebijakan imperatif dalam penyusunan RPJPD mengacu pada prinsip bahwa terdapat kepentingan strategis nasional yang esensial dan mendesak untuk diadopsi secara seragam oleh pemerintah daerah. Meskipun demikian, pendekatan ini juga mengindikasikan kecenderungan sentralistik dengan penguatan otoritas perencanaan di tingkat pusat, yang dapat menimbulkan tantangan tersendiri ketika kebijakan yang ditetapkan pusat tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi lokal akibat keterbatasan informasi pusat terhadap konteks spesifik daerah, termasuk di Provinsi Jawa Tengah.

Sinkronisasi antara RPJPD provinsi dan RPJPN tidak hanya menjadi kewajiban administratif, melainkan juga menjadi kebutuhan strategis untuk memastikan bahwa setiap capaian pembangunan daerah dapat memberikan kontribusi nyata terhadap capaian pembangunan nasional. Karena pada dasarnya, pembangunan nasional adalah hasil agregasi dari pembangunan di setiap daerah. Provinsi, sebagai entitas pemerintahan sub - nasional dalam sistem desentralisasi, memegang peran penting sebagai penghubung antara kebijakan pusat dan dinamika lokal. Oleh karena itu, kualitas perencanaan di tingkat provinsi akan sangat menentukan keberhasilan pencapaian target nasional secara menyeluruh. Dalam perspektif hubungan antar pemerintah (*intergovernmental relations*), penyelarasan ini menjadi instrumen penting untuk memperkuat sinergi antara pusat dan daerah dalam mencapai tujuan pembangunan nasional yang inklusif, adil, dan berkelanjutan.

Dalam praktiknya, kebijakan penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN tidak sepenuhnya berjalan secara linier dan konsisten. Hal ini tercermin dari diterbitkannya dua Surat Edaran Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri yang masing-masing

memuat penyesuaian substansi dan teknis penyelarasan RPJPD dengan RPJPN. Perubahan dan penyesuaian kebijakan tersebut menunjukkan adanya dinamika di tingkat pusat yang secara langsung mempengaruhi proses perencanaan pembangunan jangka panjang di daerah.

Proses penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 menunjukkan dinamika yang menarik untuk dikaji. Pada tahap rancangan awal, tingkat keselarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN dilaporkan masih relatif rendah, yaitu sebesar 40 persen, sebagaimana tercermin dalam hasil evaluasi *ex - ante* oleh pemerintah pusat. Temuan ini mengindikasikan adanya kesenjangan awal antara substansi perencanaan daerah dan arah pembangunan nasional.



Gambar 1. 1 Tingkat Keselarasan Indikator Utama Pembangunan Rancangan RPJPD Provinsi se- Indonesia

Selanjutnya, melalui serangkaian proses penyesuaian, konsultasi, dan negosiasi kebijakan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, rancangan akhir RPJPD diarahkan untuk memenuhi ketentuan penyelarasan dengan RPJPN Tahun 2025-2045. Namun demikian, hingga tahap penyusunan rancangan akhir tersebut, belum terdapat penilaian atau pernyataan resmi dari Kementerian Dalam Negeri yang secara eksplisit mengukur

dan menetapkan tingkat keselarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN. Oleh karena itu, klaim keselarasan pada tahap rancangan akhir masih bersifat normatif - administratif dan belum dapat dipastikan secara akademik, sehingga memunculkan pertanyaan analitis mengenai sejauh mana tingkat keselarasan tersebut benar-benar tercapai serta bagaimana kualitas proses penyelarasan kebijakan imperatif yang berlangsung.

Fenomena pergeseran tingkat keselarasan RPJPD dari rancangan awal hingga rancangan akhir tidak dapat dipahami semata-mata sebagai keberhasilan administratif dalam memenuhi ketentuan normatif. Lebih dari itu, fenomena ini merefleksikan relasi kebijakan yang kompleks antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka kebijakan imperatif yang di dalamnya terdapat proses penyesuaian substansi, perundingan indikator dan target pembangunan, serta upaya daerah untuk tetap mempertahankan relevansi kebijakan dengan konteks lokal di tengah tuntutan keseragaman nasional. Oleh karena itu, evaluasi terhadap penyelarasan RPJPD tidak cukup dilakukan dengan menilai kesesuaian dokumen secara administratif, tetapi perlu menggunakan perspektif *policy coherence* untuk mengetahui apakah penyelarasan tersebut benar-benar menghasilkan integrasi kebijakan yang bermakna.

Selain itu, proses penyusunan RPJPD di tingkat daerah juga dihadapkan pada tantangan substantif dalam menyelaraskan indikator utama pembangunan dan target yang ditetapkan secara nasional. Sejumlah indikator dan target dalam RPJPN dinilai tidak sepenuhnya relevan atau rasional untuk diterapkan pada tingkat provinsi, mengingat perbedaan karakteristik wilayah, kapasitas fiskal, kewenangan pemerintahan, serta kondisi sosial ekonomi daerah. Kondisi ini mendorong pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian indikator maupun target, meskipun

secara normatif diwajibkan untuk mengikuti kebijakan imperatif yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Dalam konteks tersebut, konsep *policy coherence* sebagaimana dikembangkan oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) menjadi kerangka normatif dan analitis yang relevan untuk mengevaluasi penyelarasan kebijakan antara RPJPD dan RPJPN. OECD memandang *policy coherence* sebagai prinsip tata kelola yang menekankan pentingnya konsistensi isi kebijakan, koordinasi dalam proses perumusan kebijakan, serta dukungan mekanisme kelembagaan agar kebijakan lintas sektor dan lintas level pemerintahan tidak saling bertentangan, melainkan saling memperkuat dalam mencapai tujuan pembangunan jangka panjang.

Perspektif OECD, koherensi kebijakan tidak dimaknai semata-mata sebagai kesesuaian substansi secara vertikal antara dokumen nasional dan daerah. Lebih dari itu, koherensi mencakup keterpaduan tujuan dan sasaran pembangunan dalam isi kebijakan (*policy content*), efektivitas koordinasi dan komunikasi dalam proses perumusan kebijakan (*policy-making process*), serta keberfungsian aturan, prosedur, dan struktur kelembagaan yang menopang konsistensi kebijakan (*institutional mechanisms*). Dengan menggunakan kerangka ini, evaluasi terhadap penyelarasan RPJPD tidak berhenti pada penilaian dikotomi selaras atau tidak selaras, tetapi mampu mengungkap kualitas, kedalaman, serta dinamika proses penyelarasan yang terjadi.

Berdasarkan pemahaman tersebut, penelitian ini memandang penting untuk mengevaluasi penyelarasan kebijakan imperatif dalam penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan RPJPN Tahun 2025-2045 melalui perspektif *policy coherence* OECD. Evaluasi dilakukan dengan menelaah

konsistensi substansi kebijakan, dinamika koordinasi dalam proses penyusunannya, serta dukungan mekanisme kelembagaan yang mengatur relasi pusat-daerah. Selain menilai tingkat keselarasan kebijakan, penelitian ini juga mengkaji tantangan dan implikasi kebijakan imperatif dalam konteks desentralisasi, khususnya terkait ruang diskresi daerah, kapasitas adaptasi kebijakan, serta dinamika relasi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan jangka panjang.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang penelitian, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan utama dalam proses penyelarasan kebijakan imperatif dalam penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045, sebagai berikut:

- a. Belum optimalnya integrasi antara agenda pembangunan nasional dan kebutuhan pembangunan daerah dalam penyusunan RPJPD.
- b. Masih terjadinya perubahan substansi kebijakan selama proses penyusunan RPJPD sebagai konsekuensi diterbitkannya kebijakan imperatif melalui Surat Edaran Bersama.
- c. Masih terdapat indikator dan target pembangunan nasional yang belum sepenuhnya sesuai dengan kapasitas dan karakteristik daerah.
- d. Masih kompleksnya mekanisme penyelarasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyusunan RPJPD.
- e. Belum adanya evaluasi yang komprehensif mengenai koherensi isi kebijakan, proses perumusan kebijakan, dan mekanisme kelembagaan dalam penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi permasalahan yang telah diuraikan, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis kualitas koherensi kebijakan imperatif dalam penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan RPJPN Tahun 2025-2045 melalui perspektif *policy coherence* OECD. Sejalan dengan tiga elemen utama dalam kerangka tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana koherensi isi kebijakan antara RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan RPJPN Tahun 2025-2045 dalam kerangka kebijakan imperatif nasional?
- b. Bagaimana koherensi proses penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN Tahun 2025-2045?
- c. Bagaimana koherensi mekanisme kelembagaan dalam mendukung penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan RPJPN Tahun 2025-2045?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menganalisis Koherensi isi kebijakan antara RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan RPJPN Tahun 2025-2045 dalam kerangka kebijakan imperatif nasional.
- b. Menganalisis koherensi proses penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN Tahun 2025-2045.
- c. Menganalisis koherensi mekanisme kelembagaan (*institutional mechanisms*) dalam mendukung penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan RPJPN Tahun 2025-2045.

1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dari penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan kajian administrasi publik dan kebijakan publik, khususnya dalam penerapan teori *policy coherence* OECD pada konteks perencanaan pembangunan jangka panjang di negara dengan sistem desentralisasi. Penelitian ini memperkaya pemahaman mengenai bagaimana kebijakan imperatif mempengaruhi kualitas koherensi kebijakan serta relasi pusat - daerah dalam proses perumusan kebijakan pembangunan.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Pusat, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dalam perumusan dan penerapan kebijakan imperatif penyelarasan perencanaan pembangunan, terutama dalam menjaga konsistensi instrumen kebijakan serta mempertimbangkan kapasitas dan karakteristik daerah dalam penetapan indikator dan target pembangunan.
2. Bagi Pemerintah Daerah Provinsi, khususnya Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, penelitian ini dapat menjadi referensi dalam meningkatkan kualitas penyusunan dokumen RPJPD agar tidak hanya selaras secara normatif dengan kebijakan nasional, tetapi juga koheren secara substantif dan kontekstual dengan kebutuhan daerah.
3. Bagi Akademisi dan Peneliti, penelitian ini dapat menjadi rujukan empiris dalam kajian kebijakan imperatif, *policy coherence*, dan desentralisasi, serta membuka ruang penelitian lanjutan terkait evaluasi kualitas penyelarasan

kebijakan dalam perencanaan pembangunan lintas level pemerintahan.

1.6. Tinjauan Pustaka

1.6.1. Penelitian Terdahulu

Salah satu referensi dan rujukan peneliti ketika melakukan penelitian adalah penelitian terdahulu, baik dari segi nilai maupun metodologinya. Penelitian terdahulu bertujuan untuk memastikan hasil penelitian dan memberikan wawasan baru untuk penelitian tersebut sekaligus membantu peneliti menyempurnakan teori yang akan digunakan sebagai bahan kajian dalam penelitian. Meskipun topik penelitian terdahulu berbeda dengan penelitian ini, relevansi utamanya terletak pada bagaimana keselarasan kebijakan (*policy coherence*) dipahami dalam konteks hubungan pusat dan daerah serta perencanaan pembangunan.

Penelitian oleh Yuwono & Hanani (2025) mengenai *Koherensi Kebijakan Pengelolaan Sampah di Yogyakarta* menunjukkan bahwa meskipun tidak terdapat konflik regulasi, masih terdapat ketidaksesuaian dalam tujuan operasional, kelembagaan, dan lemahnya mandat nasional, yang pada akhirnya menghambat koherensi kebijakan. Relevansi penelitian ini adalah penegasan bahwa *policy coherence* tidak hanya menyangkut substansi regulasi, tetapi juga mencakup aspek koordinasi kelembagaan.

Penelitian yang dilakukan oleh R. N. Afsdy Saksono tentang keselarasan dalam perencanaan Pembangunan: Multilevel dalam jurnal researchgate. Penelitian ini membahas tentang studi teori hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam konteks

desentralisasi. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan disimpulkan bahwa Analisis terhadap permasalahan keselarasan perencanaan pembangunan daerah dan nasional memfokuskan pada sikap, nilai-nilai, dan perilaku birokrasi pemerintah daerah (inside bureaucracy) untuk menjawab mengapa pemerintah daerah belum menyeleraskan rencana pembangunan daerah dengan rencana pembangunan nasional, hasil yang kedua yaitu Analisis terhadap keselarasan rencana pembangunan daerah dan nasional dapat menggunakan agency theory dan representative bureaucracy, dengan menekankan pada nilai-nilai dan sikap birokrasi (inside bureaucracy) sehingga akan dapat dipahami bagaimana perilaku pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan daerah dalam kaitannya dengan kerangka rencana pembangunan nasional.

Penelitian Ningrum dkk. (2025) mengenai Harmonisasi Kebijakan dalam Sistem Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia menyoroti adanya ketidaksesuaian antara dokumen pembangunan nasional, provinsi, dan kota. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan dan kebijakan fiskal masih berjalan secara terfragmentasi. Studi ini memberikan pelajaran bahwa keselarasan dokumen perencanaan membutuhkan integrasi lintas level, meskipun fokus penelitian tersebut lebih diarahkan pada keterkaitan antara rencana pembangunan dan anggaran, bukan pada kebijakan imperatif dalam RPJPD.

Penelitian yang dilakukan oleh Septi Nur Wijayanti tentang Hubungan antara pusat dan daerah

dalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan menggunakan Teori model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menurut Clarke dan Steward (*The Agency Model*). Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa dalam substansi hubungan pusat dan daerah, pemerintah pusat yang mengendalikan penyelenggaraan pemerintahan. Bentuk kontrol pemerintah pusat diwujudkan dengan adanya penyerahan urusan melalui penyusunan NPSK yang disusun oleh pemerintah pusat sebagai landasan bagi pemerintah daerah melaksanakan urusan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat.

Penelitian oleh Rizki Amalia (2020) mengenai *Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah dalam RPJMN dan RPJMD* menemukan bahwa masih terdapat inkonsistensi indikator pembangunan antar dokumen. Penelitian ini menekankan pentingnya *policy coherence* vertikal dalam dokumen perencanaan.

Studi oleh Kuswanto (2019) tentang *Koherensi Kebijakan dalam Perencanaan Infrastruktur di Jawa Barat* juga memperlihatkan bahwa meskipun visi pembangunan daerah mengikuti arah nasional, banyak indikator teknis yang sulit diadaptasi karena keterbatasan kapasitas fiskal dan teknokratis daerah. Hal ini relevan dengan konteks Jawa Tengah yang juga menghadapi keterbatasan serupa

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Ari Purwandi melalui jurnal perspektif volume XVIII No. 2 Tahun 2013. dengan judul Harmonisasi pengaturan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah era

otonomi daerah menggunakan teori Stufentheori dari Hans Kelsen. Hasil dari penelitian ini adalah penggunaan asas hukum Lex superior derogat legi inferiori diterapkan secara kaku dalam hubungan antara pengaturan perencanaan pembangunan skala nasional (lex superior) dan pengaturan perencanaan pembangunan skala daerah (lex inferior) tentu akan mengedepankan kepastian hukum, sehingga dapat menggeser kepentingan yang lebih luas. Apabila kepastian hukum diikuti secara mutlak, maka hukum hanya akan berguna bagi hukum itu sendiri, tetapi tidak untuk Masyarakat.

Selanjutnya penelitian tentang analisis keselarasan dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran pemerintah daerah daerah istimewa Yogyakarta (studi pada dinas pertanian dan dinas pariwisata) yang dilakukan oleh Firsta Noorviant Dinarsofa dan Irwan Taufiq Ritonga, S. E., M. Bus., Ph. D., CA. berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa analisis keselarasan dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran Pemerintah DI Yogyakarta pada Dinas Pertanian dan Dinas Pariwisata menunjukkan keselarasan secara dimensi nomenklatur dan dimensi target kinerja, Posisi Dinas Pariwisata berada diatas Dinas Pertanian. Sedangkan keselarasan secara dimensi pagu anggaran, keduanya masih menunjukkan nilai yang buruk.

Penelitian selanjutnya membahas tentang penyelarasan antar dokumen perencanaan yang dilakukan oleh Daniel Ruwayari, Emson Windewani, Febriani Ayomi, dan Henrlizt dengan judul Penyelarasan Antara RTRW dan RPJPD Serta

Kepentingan Masyarakat Adat di Kabupaten Sarmi. Penelitian ini membahas pentingnya penyelarasan antara Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) di Kabupaten Sarmi serta kepentingan masyarakat adat dalam proses perencanaan pembangunan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun RTRW dan RPJPD memiliki tujuan yang sejalan, terdapat beberapa kendala dalam penyelarasan kedua dokumen ini. Beberapa tantangan yang dihadapi termasuk kurangnya koordinasi antar instansi, minimnya akses informasi bagi masyarakat adat, dan rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan. Penelitian juga menemukan bahwa keterlibatan masyarakat adat dalam perencanaan dapat meningkatkan relevansi dan keberlanjutan kebijakan pembangunan. Rekomendasi dari penelitian ini termasuk penguatan mekanisme partisipasi warga, peningkatan sosialisasi, dan memastikan bahwa kebijakan yang diambil mempertimbangkan kearifan lokal. Diharapkan bahwa dengan meningkatkan keselarasan antara RTRW dan RPJPD serta melibatkan aktif masyarakat adat, Kabupaten Sarmi dapat mencapai pembangunan yang lebih efektif, efisien, inklusif, dan berkelanjutan.

Penelitian oleh Rifka Sibarani (2017) membahas tantangan tata kelola kebijakan perubahan iklim di Indonesia dengan membandingkan penerapan desentralisasi dengan *multi-level governance*. Penelitian ini menunjukkan bahwa koordinasi antar instansi pemerintah belum kuat, dan daerah tidak selalu

diwajibkan secara hukum melaporkan kinerja emisi mereka, sehingga menunjukkan adanya gap dalam keselarasan kebijakan (*policy coherence*).

Penelitian oleh Pratama dan Yusuf (2021), meneliti keselarasan kebijakan pembangunan berkelanjutan di beberapa provinsi di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun terdapat instrumen perencanaan yang seragam, perbedaan kapasitas kelembagaan antar daerah menghambat pencapaian koherensi kebijakan. Temuan ini penting bagi penelitian ini karena memperlihatkan bahwa kelembagaan merupakan faktor krusial dalam penyelarasan kebijakan imperatif.

Penelitian yang dilakukan oleh Chairunisa dan Ahmad Syafiq (2022) dengan judul Koherensi Kebijakan *Food Estate* dengan Kebijakan Ketahanan Pangan dan Gizi yang menganalisis bagaimana aspek aktor, konteks, dan proses kebijakan dalam koherensi antara Kebijakan *Food Estate* dengan Kebijakan Ketahanan Pangan dan Gizi. Penelitian ini menunjukkan bahwa Koherensi antara kebijakan *Food Estate* dan kebijakan ketahanan pangan dan gizi cukup baik, tetapi belum optimal. Alasan utamanya adalah tidak ditemukan objektif tertulis mengenai Penganekaragaman penyediaan pangan; Kesesuaian dengan Skor Pola Pangan Harapan; Pedoman Gizi Seimbang. Secara dokumen formal terdapat kekosongan indikator yang secara eksplisit mengarah pada diversifikasi pangan berbasis gizi.

Dari hasil penelitian terdahulu yang digunakan sebagai rujukan, dapat disimpulkan bahwa hubungan pemerintah pusat dengan daerah sampai dengan saat ini masih menghadapi tantangan yang sangat serius dalam hal keselarasan kebijakan, kapasitas kelembagaan, dan tata kelola antar - level. Dalam konteks penyusunan RPJPD, studi-studi ini menegaskan bahwa hubungan pusat dan daerah seharusnya tidak hanya dipahami dalam kerangka *top-down* semata, tetapi juga menekankan pentingnya koordinasi horizontal, mekanisme negosiasi, serta penguatan peran *meta-governance* agar penyaluran kebijakan dapat berjalan lebih efektif dan berkelanjutan. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah adalah berdasarkan pada asas desentralisasi yang mengarah pada hubungan keagenan termasuk pada hubungan pusat dan daerah dalam hal penyaluran perencanaan, dimana pemerintah daerah hanya dimaknai sebagai agen pemerintah pusat yang hanya bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat dalam konteks implementasinya.

Mendasarkan pada judul penelitian yang dilakukan oleh peneliti, hubungan pusat dan daerah berdasarkan korelasinya dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah idealnya diterapkan hubungan timbal balik, saling melengkapi dan saling ketrergantungan, mengedepankan aspek teknokratik, politis dan mempertimbangkan perencanaan dari bawah agar material penyusunan perencanaan dan kebijakan lebih komprehensif dalam mencapai visi dan misi daerah.

Berbeda dengan penelitian terdahulu yang lebih banyak mengkaji sinkronisasi dokumen atau koordinasi

pusat-daerah secara umum, penelitian ini menggunakan perspektif *Policy Coherence* OECD untuk mengevaluasi penyalarsan RPJPD secara komprehensif melalui dimensi koherensi isi kebijakan, proses perumusan kebijakan, dan mekanisme kelembagaan.

Tabel 1. 3 Penelitian Terdahulu

NO.	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	LANDASAN TEORI	METODE	HASIL PENELITIAN
1	Yuwono & Hanani (2025)	Menganalisis koherensi kebijakan pengelolaan sampah di Kota Yogyakarta	<i>Policy Coherence</i> ; koordinasi kebijakan sektoral	Kualitatif deskriptif	Tidak terdapat konflik regulasi, namun ditemukan ketidaksesuaian tujuan operasional, definisi kelembagaan yang tidak seragam, serta lemahnya mandat nasional yang menghambat koherensi kebijakan
2	R. N. Afsdy Saksono (2020)	Menganalisis keselarasan perencanaan pembangunan nasional dan daerah dalam perspektif <i>multilevel governance</i>	<i>Agency Theory</i> ; <i>Representative Bureaucracy</i>	Kualitatif	Keselaran perencanaan dipengaruhi oleh nilai, sikap, dan preferensi birokrasi sebagai agen kebijakan, bukan semata oleh instrumen formal
3	Ningrum dkk. (2025)	Mengkaji harmonisasi kebijakan dalam sistem perencanaan dan penganggaran lintas level pemerintahan	Harmonisasi kebijakan; integrasi fiskal	Kualitatif studi kebijakan	Ditemukan ketidaksesuaian antara dokumen perencanaan dan kebijakan fiskal, menunjukkan lemahnya integrasi vertikal dalam sistem pembangunan
4	Rizki Amalia (2020)	Menganalisis sinkronisasi antara RPJMN dan RPJMD	Teori perencanaan pembangunan; sinkronisasi kebijakan	Kualitatif deskriptif	Terdapat inkonsistensi indikator pembangunan antara dokumen nasional dan daerah, terutama dalam aspek teknis operasional

NO.	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	LANDASAN TEORI	METODE	HASIL PENELITIAN
5	Kuswanto (2019)	Mengkaji koherensi kebijakan infrastruktur di Provinsi Jawa Barat	<i>Policy Coherence</i> ; perencanaan sektoral	Studi kasus kualitatif	Visi pembangunan daerah selaras dengan nasional, namun indikator teknis sulit diadaptasi akibat keterbatasan fiskal dan kapasitas teknokratis
6	Ari Purwandi (2013)	Menganalisis harmonisasi pengaturan perencanaan pembangunan dalam era otonomi daerah	<i>Stufentheorie</i> (Hans Kelsen); asas <i>lex superior derogat legi inferiori</i>	Normatif yuridis	Ditemukan penerapan asas hierarki hukum yang kaku antara kebijakan nasional dan daerah, yang berpotensi membatasi fleksibilitas daerah
7	Dinarsofa & Ritonga (2022)	Menganalisis keselarasan dokumen perencanaan dan penganggaran di DIY	Integrasi perencanaan dan penganggaran	Kualitatif deskriptif	Keselarasan nomenklatur dan target kinerja cukup baik, tetapi terdapat kelemahan pada aspek pagu anggaran
8	Ruwayari dkk. (2021)	Mengkaji penyelarasan RTRW dan RPJPD Kabupaten Sarmi	Teori perencanaan tata ruang; koordinasi kebijakan	Kualitatif studi kasus	RTRW dan RPJPD relatif selaras, namun terdapat kendala koordinasi antar instansi dan rendahnya partisipasi masyarakat
9	Rifka Sibarani (2017)	Menganalisis tata kelola kebijakan perubahan iklim dalam kerangka desentralisasi	Teori desentralisasi; <i>multilevel governance</i>	Kualitatif	Desentralisasi memunculkan hambatan koordinasi vertikal; daerah tidak diwajibkan melaporkan capaian kinerja emisi secara sistematis

NO.	PENELITI/TAHUN	TUJUAN PENELITIAN	LANDASAN TEORI	METODE	HASIL PENELITIAN
10	Pratama & Yusuf (2021)	Menganalisis keselarasan kebijakan pembangunan berkelanjutan di Indonesia	<i>Policy Coherence for Sustainable Development</i> (PCSD).	Kualitatif	Perbedaan kapasitas kelembagaan antar daerah menghambat pencapaian koherensi kebijakan pembangunan berkelanjutan
11	Chairunisa & Syafiq (2022)	Menganalisis bagaimana aspek aktor, konteks, dan proses kebijakan dalam koherensi antara Kebijakan <i>Food Estate</i> dengan Kebijakan Ketahanan Pangan dan Gizi.	Teori Koherensi Kebijakan - Nilsson et al. (2012) & <i>Policy Triangle</i> Walt & Gilson (1994).	Penelitian kualitatif	Koherensi antara kebijakan <i>Food Estate</i> dan kebijakan ketahanan pangan dan gizi cukup baik, tetapi belum optimal. Alasan utamanya adalah tidak ditemukan objektif tertulis mengenai Penganekaragaman penyediaan pangan; Kesesuaian dengan Skor Pola Pangan Harapan; Pedoman Gizi Seimbang. Artinya, secara dokumen formal terdapat kekosongan indikator yang secara eksplisit mengarah pada diversifikasi pangan berbasis gizi

1.6.2. Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan cabang ilmu administrasi yang mempelajari bagaimana pemerintah mengelola urusan publik melalui perumusan kebijakan, penyelenggaraan pelayanan, dan pengelolaan organisasi pemerintahan untuk mencapai tujuan negara secara efektif, efisien, dan akuntabel.

Menurut Dwight Waldo (1955), administrasi publik tidak hanya merupakan aktivitas teknis, tetapi juga proses politik yang mengandung nilai-nilai demokrasi, partisipasi, dan keadilan. Sementara itu, Mosher (1968) menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan proses pengelolaan urusan publik oleh birokrasi pemerintah melalui fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi dalam rangka mewujudkan kebijakan publik.

Secara umum administrasi publik mencakup tiga fungsi utama, yaitu pelaksanaan kebijakan publik, penyelenggaraan pelayanan publik, dan pengelolaan sumber daya publik. Perkembangan administrasi publik modern juga menekankan prinsip-prinsip *good governance*, seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi, efektivitas, dan orientasi pada hasil (*result-based management*).

Dalam penelitian ini, administrasi publik dipahami sebagai kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi dasar pelaksanaan sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Penyusunan RPJPD merupakan bagian dari fungsi administrasi publik yang mengintegrasikan proses perencanaan, koordinasi, dan implementasi kebijakan

pembangunan lintas tingkat pemerintahan.

1.6.3. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan dan tindakan pemerintah yang ditujukan untuk menyelesaikan masalah publik serta mencapai tujuan pembangunan. Definisi yang paling banyak digunakan dikemukakan oleh Thomas R. Dye (1972) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah *whatever governments choose to do or not to do*. Definisi tersebut menegaskan bahwa kebijakan tidak hanya berupa tindakan pemerintah, tetapi juga keputusan untuk tidak melakukan tindakan tertentu.

Sejalan dengan itu, Anderson (1978) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah untuk mengatur kehidupan masyarakat dan mencapai tujuan tertentu. Kebijakan publik memiliki karakter sebagai tindakan yang berorientasi pada tujuan, bersifat mengikat, dan dilaksanakan melalui perangkat birokrasi pemerintah.

Dalam perspektif implementasi kebijakan, Tachjan (2006) menjelaskan bahwa pendekatan *top-down* memandang kebijakan sebagai rangkaian perintah yang mengalir dari pembuat kebijakan kepada pelaksana melalui struktur birokrasi. Pendekatan ini menekankan pentingnya kepatuhan terhadap desain kebijakan yang telah ditetapkan oleh otoritas yang lebih tinggi.

Menurut William N. Dunn (2003), proses kebijakan publik meliputi lima tahapan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi atau

legitimasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi. Kelima tahapan tersebut membentuk suatu siklus kebijakan yang saling berkaitan.

Dalam penelitian ini, konsep kebijakan publik menjadi dasar untuk memahami kebijakan imperatif sebagai instrumen yang mengarahkan penyusunan RPJPD. Penelitian tidak berfokus pada proses pembentukan kebijakan, akan tetapi pada bagaimana kebijakan imperatif diimplementasikan melalui proses penyelarasan antara RPJPN dan RPJPD serta bagaimana implementasi tersebut menghasilkan tingkat koherensi kebijakan.

1.6.4. Perencanaan Imperatif dan Indikatif

Perencanaan menurut Siagian (2001:43) tidak lain dari susunan (rumusan) sistematis mengenai langkah (tindakan tindakan) yang akan dilakukan di masa depan, dengan didasarkan pada pertimbangan yang seksama atas potensi, faktor - faktor eksternal dan pihak yang berkepentingan dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Melalui pengertian ini, termuat prinsip - prinsip perencanaan, yakni : (1) apa yang akan dilakukan, yang merupakan jabaran dari visi dan misi; (2) bagaimana mencapai hal tersebut; (3) siapa yang akan melakukan; (4) lokasi aktivitas; (5) kapan akan dilakukan, berapa lama; dan (6) sumber daya yang dibutuhkan.

Menurut Tjokroamidjojo (1992:14) terdapat lima hal pokok yang perlu diketahui dalam perencanaan ataupun perencanaan pembangunan, yakni : 1) Permasalahan-permasalahan pembangunan suatu negara/ masyarakat yang dikaitkan dengan sumber-

sumber pembangunan yang dapat diusahakan, dalam hal ini sumber-sumber daya ekonomi dan sumber-sumber daya lainnya. 2) Tujuan serta sasaran yang ingin dicapai. 3) Kebijakan dan cara untuk mencapai tujuan dan sasaran rencana dengan melihat penggunaan sumber dan pemilihan alternatif yang terbaik. 4) Penerjemahan dalam program-program atau kegiatan-kegiatan usaha yang konkrit. 5) Jangka waktu pencapaian tujuan.

Sedangkan perencanaan menurut Undang-undang 25 Tahun 2004 didefinisikan sebagai proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan berbagai sumber daya yang tersedia. dalam Undang-Undang ini, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu: (1) politik; (2) teknokratik; (3) partisipatif; (4) atas-bawah (*top-down*); dan (5) bawah-atas (*bottom-up*). Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah.

Dalam konteks penelitian ini, implementasi kebijakan imperatif diterjemahkan dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang daerah bagaimana kebijakan imperatif dilaksanakan dan diterapkan untuk keselarasan perencanaan, sehingga proses perencanaan seharusnya mengedepankan 5 prinsip sebagaimana yang tertuang dalam Undang -

undang 25 Tahun 2004.

Perencanaan pembangunan adalah proses yang dirancang secara sistematis untuk menentukan arah pembangunan dalam jangka pendek, menengah, dan panjang. Menurut Tarigan (2005), terdapat berbagai pendekatan dalam perencanaan, seperti:

- 1) *Top-down* dan *bottom-up*;
- 2) Perencanaan fisik dan ekonomi;
- 3) Perencanaan alokatif dan inovatif;
- 4) Perencanaan indikatif dan imperatif.

Perencanaan imperatif menjadi pusat perhatian, karena kebijakan penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dilandasi pendekatan imperatif yang menuntut kesesuaian substansi dengan RPJPN. Perencanaan imperatif atau *command planning* merupakan model perencanaan yang menetapkan secara rinci seluruh aspek perencanaan, termasuk tujuan, indikator, waktu, pelaksana, hingga metode pelaksanaan. Perencanaan ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Bersifat otoritatif: Ditetapkan oleh otoritas tertinggi (pemerintah pusat).
- 2) Tidak fleksibel: Daerah tidak memiliki kebebasan untuk mengubah isi dokumen rencana.
- 3) Menekankan keseragaman: Visi, indikator, hingga frasa wajib tertentu harus tercantum dalam dokumen daerah.
- 4) Tujuannya sinkronisasi nasional: Untuk mencegah fragmentasi perencanaan.

Perencanaan imperatif berbeda dengan perencanaan indikatif yang memberi ruang adaptasi dan fleksibilitas bagi pelaksana kebijakan. Dalam konteks RPJPD, pendekatan imperatif ditandai dengan keharusan memuat delapan agenda transformasi nasional dalam RPJPN 2025-2045

1.6.5. ***Multilevel Government (MLG)***

Konsep *multilevel governance* (MLG) berkembang sebagai pendekatan yang menjelaskan bagaimana proses pemerintahan dan perumusan kebijakan publik tidak lagi sepenuhnya dijalankan secara hierarkis oleh pemerintah pusat, melainkan melibatkan interaksi antar pemerintahan pada berbagai tingkatan serta aktor-aktor lain yang saling bergantung.

Konsep ini pertama kali diperkenalkan oleh Marks (1993) dan kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Hooghe dan Marks (2001) dalam studi mengenai integrasi pemerintahan di Eropa. Dalam perspektif *multilevel governance*, kewenangan pemerintahan tidak dipusatkan pada satu tingkat pemerintahan tertentu, tetapi tersebar pada berbagai level yang saling berinteraksi dan saling memengaruhi dalam proses pengambilan keputusan publik.

Hooghe dan Marks (2003) mendefinisikan *multilevel governance* sebagai sistem tata kelola yang ditandai oleh pembagian kewenangan dan tanggung jawab di antara berbagai tingkat pemerintahan yang saling bergantung dan berinteraksi secara berkelanjutan. Melalui perspektif ini, pemerintah pusat tidak lagi dipandang sebagai satu-satunya aktor yang mengendalikan proses kebijakan, melainkan sebagai

salah satu aktor dalam jaringan pemerintahan yang memerlukan koordinasi dan kerja sama dengan pemerintah daerah serta aktor lainnya untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Dalam sistem *multilevel governance*, hubungan antar pemerintahan tidak semata-mata bersifat hierarkis, tetapi juga bersifat *interdependen*. Setiap level pemerintahan memiliki sumber daya, kewenangan, dan kapasitas yang berbeda sehingga keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan sangat bergantung pada kualitas koordinasi, komunikasi, dan integrasi kebijakan antar lembaga pemerintahan (Piattoni, 2010). Dengan demikian, efektivitas kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh kualitas kebijakan pada satu level pemerintahan, tetapi juga oleh kemampuan membangun keterpaduan tindakan dan konsistensi tujuan di antara berbagai level pemerintahan yang terlibat.

OECD (2020) menjelaskan bahwa tantangan utama dalam sistem *multilevel governance* adalah menjaga keseimbangan antara kebutuhan akan konsistensi kebijakan nasional dan kebutuhan akan fleksibilitas daerah untuk merespons kondisi serta karakteristik wilayah masing-masing. Semakin banyak aktor dan level pemerintahan yang terlibat dalam suatu kebijakan, semakin besar pula potensi munculnya fragmentasi kebijakan, tumpang tindih kewenangan, maupun inkonsistensi dalam implementasi kebijakan. Oleh karena itu, dibutuhkan mekanisme koordinasi dan instrumen kelembagaan yang mampu menjaga koherensi kebijakan antarlevel pemerintahan.

Dalam konteks desentralisasi di Indonesia, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menunjukkan karakteristik *multilevel governance* yang khas. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola urusan pemerintahan sesuai prinsip otonomi daerah, namun pada saat yang sama tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan berkewajiban mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Kondisi tersebut menciptakan hubungan yang bersifat interdependen sekaligus asimetris, di mana pemerintah pusat memiliki fungsi pengaturan dan pengendalian, sedangkan pemerintah daerah memiliki fungsi implementasi dan kontekstualisasi kebijakan sesuai kebutuhan wilayah.

Perspektif *multilevel governance* menjadi relevan dalam penelitian ini karena penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 melibatkan interaksi intensif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui mekanisme konsultasi, fasilitasi, evaluasi, dan penyelarasan substansi kebijakan. Proses penyelarasan tersebut menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan daerah tidak disusun secara independen oleh pemerintah daerah maupun ditentukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat, tetapi dibentuk melalui proses interaksi antarlembaga pemerintahan yang berlangsung secara berlapis.

Namun demikian, karakter hubungan *multilevel governance* dalam penyusunan RPJPD di Indonesia tidak sepenuhnya mencerminkan model ideal yang

menempatkan seluruh level pemerintahan pada posisi yang setara dalam proses pengambilan keputusan. Dalam praktiknya, pemerintah pusat tetap memiliki pengaruh yang dominan melalui berbagai instrumen pengendalian, seperti penetapan RPJPN, penerbitan Surat Edaran Bersama Menteri PPN/ Bappenas dan Menteri Dalam Negeri, serta mekanisme evaluasi terhadap dokumen RPJPD. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa *multilevel governance* dalam sistem perencanaan pembangunan Indonesia lebih tepat dipahami sebagai tata kelola multilevel yang berlangsung dalam kerangka hubungan pusat-daerah yang bersifat asimetris, di mana interaksi dan koordinasi antarlevel pemerintahan tetap terjadi, tetapi dalam batas - batas yang ditentukan oleh pemerintah pusat sebagai pemegang otoritas kebijakan nasional.

1.6.6. *Intergovernmental Relations*

Intergovernmental merupakan konsep yang menjelaskan hubungan, interaksi, dan pola kerja sama antar tingkat pemerintahan dalam melaksanakan fungsi - fungsi pemerintahan dan penyelenggaraan kebijakan publik. Konsep ini berkembang seiring dengan semakin kompleksnya pelaksanaan pemerintahan modern yang melibatkan pembagian kewenangan dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Wright (1988) mendefinisikan *intergovernmental relations* sebagai keseluruhan interaksi yang berlangsung di antara unit - unit pemerintahan yang berbeda, baik dalam bentuk koordinasi, konsultasi, pengawasan, negosiasi, maupun pertukaran sumber daya untuk mencapai tujuan

pemerintahan yang sama.

Hubungan antar pemerintahan dalam perspektif *intergovernmental relations* tidak dipahami semata-mata sebagai hubungan administratif yang bersifat formal, tetapi sebagai suatu proses interaksi yang dinamis dan berkelanjutan. Agranoff (2007) menjelaskan bahwa *intergovernmental relations* mencakup berbagai aktivitas koordinasi kebijakan, komunikasi, negosiasi, dan pengelolaan ketergantungan antar pemerintahan yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan publik yang semakin kompleks. Oleh karena itu, keberhasilan suatu kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh kapasitas masing-masing tingkat pemerintahan secara terpisah, tetapi juga oleh kualitas hubungan dan mekanisme interaksi yang dibangun di antara berbagai tingkat pemerintahan tersebut.

Wright (1988) mengidentifikasi tiga model hubungan antar pemerintahan, yaitu *coordinate authority model*, *inclusive authority model*, dan *overlapping authority model*.

1. *Coordinate authority model* menggambarkan hubungan di mana setiap tingkat pemerintahan memiliki kewenangan yang relatif terpisah dan independen.
2. *Inclusive authority model* menunjukkan hubungan yang bersifat hierarkis, di mana pemerintah daerah berada dalam lingkup kewenangan pemerintah pusat dan melaksanakan fungsi-fungsi yang sebagian besar ditentukan oleh pemerintah pusat.
3. *overlapping authority model* menggambarkan

hubungan yang ditandai oleh pembagian kewenangan yang saling beririsan sehingga memerlukan koordinasi dan negosiasi yang intensif antarlevel pemerintahan.

Perkembangan praktik pemerintahan modern menunjukkan bahwa hubungan antar pemerintahan cenderung bergerak menuju pola *overlapping authority model*. Agranoff dan McGuire (2003) menjelaskan bahwa semakin kompleksnya permasalahan pembangunan mengharuskan pemerintah pusat dan pemerintah daerah membangun hubungan yang bersifat interdependen. Tidak ada satu level pemerintahan yang mampu menyelesaikan seluruh permasalahan publik secara mandiri, sehingga koordinasi dan kolaborasi menjadi prasyarat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan implementasi kebijakan publik.

Dalam konteks negara desentralistik, *intergovernmental relations* berfungsi sebagai mekanisme untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan akan konsistensi kebijakan nasional dan kebutuhan akan fleksibilitas daerah dalam merespons karakteristik wilayah masing-masing. OECD (2020) menjelaskan bahwa hubungan antar pemerintahan yang efektif memerlukan mekanisme koordinasi vertikal yang memungkinkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah membangun kesamaan arah pembangunan tanpa menghilangkan kapasitas daerah untuk melakukan penyesuaian terhadap kondisi lokal. Dengan demikian, kualitas hubungan antar pemerintahan menjadi salah satu faktor penting yang menentukan tingkat koherensi kebijakan dalam sistem pemerintahan multilevel.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menunjukkan karakteristik yang bersifat campuran dalam sistem pemerintahan Indonesia. Di satu sisi, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai prinsip otonomi daerah. Namun di sisi lain, pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan untuk mengarahkan, membina, mengawasi, dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah guna menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa hubungan antar pemerintahan di Indonesia tidak sepenuhnya bersifat independen maupun sepenuhnya hierarkis, melainkan merupakan kombinasi antara interdependensi dan pengendalian vertikal.

Perspektif *intergovernmental relations* menjadi relevan dalam penelitian ini karena proses penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 melibatkan interaksi yang intensif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui berbagai mekanisme konsultasi, fasilitasi, asistensi teknis, evaluasi, dan penyelarasan substansi kebijakan. Berbagai forum tersebut menunjukkan bahwa penyusunan RPJPD bukan merupakan proses yang sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah daerah secara mandiri, tetapi berlangsung melalui hubungan antarpemerintahan yang terus-menerus dan saling memengaruhi.

Karakter *intergovernmental relations* dalam penyusunan RPJPD menunjukkan adanya hubungan

yang bersifat asimetris. Pemerintah pusat memiliki posisi yang lebih dominan melalui kewenangan menetapkan RPJPN, menerbitkan Surat Edaran Bersama Menteri PPN/Bappenas dan Menteri Dalam Negeri, serta melaksanakan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah RPJPD.

1.6.7. Koherensi Kebijakan (*Policy Coherence*)

a. Konsep Dasar *Policy Coherence*

Konsep *policy coherence* berkembang dalam literatur tata kelola global sebagai respons terhadap meningkatnya kompleksitas kebijakan publik yang melibatkan berbagai sektor, aktor, dan tingkat pemerintahan. Konsep ini secara sistematis dipromosikan dan dikembangkan oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) melalui agenda *Policy Coherence for Development* (PCD) dan kemudian diperluas menjadi *Policy Coherence for Sustainable Development* (PCSD) (OECD, 2005; OECD, 2019).

OECD mendefinisikan *policy coherence* sebagai upaya sistematis untuk memastikan bahwa kebijakan di berbagai sektor dan level pemerintahan tidak saling bertentangan, melainkan saling memperkuat dalam mencapai tujuan pembangunan (OECD, 2009; OECD, 2019). Dalam pengertian ini, koherensi kebijakan merupakan kapasitas sistem pemerintahan untuk merancang dan mengimplementasikan kebijakan yang konsisten, terintegrasi, dan mampu meminimalkan konflik kebijakan (*policy conflicts*) serta mengelola

potensi *trade-offs* secara efektif (OECD, 2019).

Dalam perspektif OECD, *policy coherence* tidak dimaknai sebagai kesesuaian formal antar dokumen kebijakan semata, melainkan mencakup keselarasan tujuan, konsistensi instrumen, serta kualitas koordinasi antar aktor dalam proses kebijakan (OECD, 2019). Dengan demikian, fokus utama koherensi kebijakan terletak pada kualitas hubungan antar kebijakan dan antar institusi dalam suatu sistem pemerintahan multilevel.

Konsep ini menjadi semakin relevan dalam konteks desentralisasi, di mana perumusan kebijakan melibatkan interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam sistem pemerintahan multilevel, tantangan utama bukan hanya merumuskan kebijakan yang baik, tetapi memastikan bahwa kebijakan tersebut konsisten dan terkoordinasi lintas level pemerintahan (OECD, 2019).

b. Elemen Utama *Policy Coherence*

Konsep *policy coherence* dalam literatur internasional banyak dikembangkan oleh Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), khususnya dalam agenda *Policy Coherence for Sustainable Development*. OECD menempatkan koherensi kebijakan sebagai prasyarat penting bagi tercapainya pembangunan yang terintegrasi, lintas sektor, dan lintas level pemerintahan.

OECD tidak merumuskan dimensi operasional yang rigid, namun menekankan tiga

elemen utama dalam pencapaian *policy coherence*, yaitu:

1. Isi Kebijakan (*Policy Content*): Elemen *policy content* merujuk pada konsistensi tujuan, sasaran, serta instrumen antar kebijakan di berbagai sektor dan level pemerintahan (OECD, 2019). Koherensi isi kebijakan tercapai apabila arah strategis dan prioritas pembangunan tidak saling bertentangan, melainkan mendukung pencapaian tujuan pembangunan yang terintegrasi. OECD menekankan bahwa ketidakkonsistenan tujuan dan instrumen kebijakan berpotensi menimbulkan fragmentasi kebijakan serta menghambat efektivitas pembangunan.
2. Proses Perumusan Kebijakan (*Policy-Making Process*): Elemen kedua menekankan pentingnya koordinasi, komunikasi, serta mekanisme penyelarasan antar aktor dalam proses kebijakan (OECD, 2019). Koherensi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh substansi kebijakan, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan melalui mekanisme konsultasi, negosiasi, dan koordinasi lintas sektor serta lintas level pemerintahan. OECD (2019) menegaskan bahwa tata kelola multilevel yang efektif merupakan prasyarat penting dalam menjaga konsistensi kebijakan.
3. Mekanisme kelembagaan (*institutional mechanisms*): Elemen ketiga berkaitan dengan

dukungan aturan, prosedur, struktur organisasi, serta kapasitas birokrasi yang memungkinkan konsistensi kebijakan terpelihara secara berkelanjutan (OECD, 2019). Tanpa dukungan kelembagaan yang memadai, konsistensi isi dan koordinasi proses kebijakan sulit untuk diwujudkan.

Dalam publikasi seperti *Policy Coherence for Sustainable Development 2019*, OECD juga menyoroti pentingnya mengelola interaksi kebijakan (*policy interactions*), mengidentifikasi potensi *trade-off*, serta memperkuat tata kelola *multilevel* sebagai bagian dari upaya menjaga koherensi. Dalam konteks kebijakan imperatif, potensi konflik dapat muncul ketika tuntutan keselarasan nasional berhadapan dengan kapasitas, kewenangan, dan karakteristik daerah. Oleh karena itu, analisis koherensi juga perlu memperhatikan bagaimana interaksi kebijakan tersebut dikelola agar menghasilkan sinergi, bukan fragmentasi.

Untuk memperkuat analisis, OECD (2019) bahkan merinci empat aspek operasional, yaitu:

1. Integrasi tujuan: sejauh mana tujuan pembangunan nasional diadopsi dalam dokumen daerah.
2. Kesesuaian indikator: keselarasan indikator pembangunan antar level pemerintahan.
3. Sinkronisasi kebijakan sektoral: keterpaduan lintas sektor agar tidak terjadi kontradiksi.
4. Alignment anggaran dan program: kesesuaian perencanaan dengan alokasi sumber daya.

Kerangka ini sejalan dengan temuan Nilsson et al. (2012) yang mengembangkan kerangka analisis koherensi kebijakan dengan menyoroti hubungan antar kebijakan dalam sektor lingkungan dan pembangunan. Nilsson dkk. membedakan tiga tingkat analisis:

1. Koherensi tujuan (*goal coherence*): kesesuaian tujuan antar kebijakan.
2. Koherensi instrumen (*instrumental coherence*): keterpaduan alat atau mekanisme kebijakan.
3. Koherensi implementasi (*implementation coherence*): sinergi dalam pelaksanaan kebijakan di lapangan.

Perspektif ini membantu memahami bagaimana koherensi kebijakan tidak hanya bersifat formal, tetapi juga substantif dalam praktik perencanaan pembangunan.

Selain itu, menurut May et al. (2006), koherensi kebijakan terjadi ketika instrumen kebijakan yang berbeda mengarah ke arah yang sama (*synergy*), bukan saling bertentangan (*conflict*). May et al. (2006) menekankan bahwa *policy coherence* harus dilihat sebagai hubungan yang menyeluruh antara instrumen kebijakan dan proses perumusan maupun pelaksanaan kebijakan. Menurutnya, koherensi kebijakan bukan hanya tentang konsistensi isi kebijakan, tetapi juga tentang proses koordinasi antar aktor dalam suatu domain kebijakan.

Benson & Jordan (2007), juga

menambahkan bahwa *policy coherence* bukan kondisi yang otomatis terjadi, melainkan hasil dari *political negotiation* dan koordinasi kelembagaan. Dengan demikian, *policy coherence* mensyaratkan adanya komitmen aktor, mekanisme koordinasi, serta kapasitas kelembagaan untuk menghindari fragmentasi kebijakan.

c. Posisi Teoritis Penelitian

Penelitian ini secara tegas menggunakan kerangka normatif *policy coherence* dari OECD sebagai *landasan* konseptual utama dalam menganalisis penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan RPJPN Tahun 2025-2045.

Berdasarkan sintesis atas elemen-elemen yang ditekankan OECD (2019), penelitian ini menurunkannya ke dalam tiga kategori analitis untuk kepentingan operasionalisasi empiris, yaitu:

1. Koherensi Isi Kebijakan, sebagai refleksi dari elemen *policy content*;
2. Koherensi Proses Perumusan Kebijakan, sebagai refleksi dari elemen *policy-making process*;
3. Koherensi Mekanisme Kelembagaan, sebagai refleksi dari elemen *institutional mechanisms*.

Kategori analitis tersebut bukan merupakan tipologi resmi OECD, melainkan konstruksi metodologis yang dikembangkan secara konsisten dari elemen-elemen normatif OECD guna memungkinkan evaluasi empiris terhadap kualitas penyelarasan kebijakan dalam konteks hubungan

pusat-daerah.

1.6.8. Desentralisasi

a. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi merupakan salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat serta meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum, desentralisasi dipahami sebagai proses pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan wilayah masing-masing.

Menurut Rondinelli, Nellis, dan Cheema (1983), desentralisasi adalah transfer tanggung jawab perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi lapangan, unit pemerintahan daerah, badan semi-otonom, maupun organisasi nonpemerintah. Desentralisasi dipandang sebagai instrumen untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan dalam merespons kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks melalui distribusi kewenangan kepada level pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat.

Lebih lanjut, Rondinelli (1981) menjelaskan bahwa desentralisasi tidak berarti pelepasan kontrol pemerintah pusat secara penuh, melainkan pemberian ruang kepada pemerintah daerah untuk menyesuaikan implementasi

kebijakan sesuai karakteristik lokal dalam kerangka tujuan nasional yang telah ditetapkan. Dengan demikian, makna penting desentralisasi bukan terletak pada kemandirian absolut daerah, tetapi pada pembagian kewenangan yang tetap menjaga integrasi sistem pemerintahan nasional.

Dalam konteks Indonesia, pelaksanaan desentralisasi diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah tetap berada dalam kerangka negara kesatuan, sehingga pemerintah pusat tetap memiliki fungsi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut H.A.W. Widjaja (2014), otonomi daerah pada hakikatnya merupakan pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah tidak dimaksudkan untuk menciptakan kemandirian daerah yang terpisah dari pemerintah pusat, melainkan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan

publik melalui pembagian kewenangan yang proporsional.

Dalam perspektif administrasi publik, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada era desentralisasi tidak lagi dipahami sebagai hubungan hierarkis yang sepenuhnya bersifat komando, tetapi berkembang menjadi hubungan koordinatif yang memerlukan sinergi antartingkat pemerintahan. Peters (2018) menjelaskan bahwa koordinasi kelembagaan menjadi prasyarat penting untuk menjaga konsistensi kebijakan publik dalam sistem pemerintahan yang melibatkan banyak aktor dan berbagai tingkatan pemerintahan. Tanpa mekanisme koordinasi yang memadai, desentralisasi berpotensi menimbulkan fragmentasi kebijakan dan ketidaksinkronan antara agenda pembangunan nasional dan daerah.

Kebutuhan akan koordinasi tersebut menjadi semakin penting dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menegaskan bahwa perencanaan pembangunan dilaksanakan secara terpadu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Oleh karena itu, penyusunan dokumen perencanaan daerah, termasuk RPJPD, tidak dapat dilepaskan dari kerangka pembangunan nasional yang telah

ditetapkan pemerintah pusat.

Dalam penelitian ini, konsep desentralisasi dipahami sebagai pemberian ruang kepada pemerintah daerah untuk menerjemahkan dan mengoperasionalkan kebijakan pembangunan sesuai karakteristik wilayah, namun tetap berada dalam kerangka kebijakan nasional yang bersifat mengikat. Penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN Tahun 2025-2045 melalui berbagai instrumen kebijakan imperatif menunjukkan bahwa hubungan pusat dan daerah dalam sistem perencanaan pembangunan Indonesia merupakan hubungan yang memadukan otonomi daerah dengan mekanisme pengendalian nasional. Pemerintah daerah memiliki ruang untuk melakukan adaptasi terhadap kebutuhan lokal, tetapi ruang tersebut dibatasi oleh tujuan, arah pembangunan, dan standar yang telah ditetapkan pemerintah pusat guna menjaga konsistensi pembangunan nasional menuju Indonesia Emas 2045.

b. Diskresi Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan.

Diskresi merupakan konsep yang merujuk pada ruang kebebasan yang dimiliki oleh pejabat atau institusi pemerintah untuk mengambil keputusan dan melakukan penyesuaian kebijakan dalam batas - batas yang ditentukan oleh peraturan. Diskresi dalam perspektif administrasi publik diperlukan karena peraturan dan kebijakan tidak selalu mampu mengantisipasi seluruh kondisi

empiris yang dihadapi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, dipandang sebagai instrumen yang memungkinkan pemerintah merespons permasalahan secara lebih fleksibel dan adaptif (Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2015).

Dalam konteks desentralisasi, diskresi daerah merupakan konsekuensi logis dari pemberian otonomi kepada pemerintah daerah. Rondinelli (1981) menjelaskan bahwa desentralisasi tidak semata-mata berarti pemindahan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian kebijakan sesuai dengan kebutuhan, karakteristik, dan permasalahan wilayah masing-masing. Melalui ruang diskresi tersebut, pemerintah daerah diharapkan memiliki kapasitas untuk mengembangkan kebijakan yang lebih responsif, inovatif, dan sesuai dengan konteks pembangunan lokal.

Perspektif serupa dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli (2007) yang menjelaskan bahwa efektivitas desentralisasi sangat dipengaruhi oleh derajat kewenangan dan fleksibilitas yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintahan. Semakin besar ruang diskresi yang tersedia, semakin besar pula peluang pemerintah daerah untuk melakukan inovasi kebijakan dan menyesuaikan program pembangunan dengan kebutuhan masyarakat.

Sebaliknya, apabila ruang diskresi terlalu terbatas, maka pemerintah daerah cenderung berfungsi sebagai pelaksana kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat dan memiliki kemampuan yang terbatas untuk melakukan kontekstualisasi kebijakan.

Diskresi dalam bidang perencanaan pembangunan daerah, berkaitan dengan kemampuan pemerintah daerah untuk menentukan prioritas pembangunan, menerjemahkan tujuan pembangunan nasional ke dalam konteks daerah, serta memilih instrumen dan strategi yang sesuai dengan karakteristik wilayahnya.

Bryant dan White (1982) menjelaskan bahwa perencanaan pembangunan yang efektif memerlukan keseimbangan antara arah pembangunan yang ditentukan secara nasional dan fleksibilitas daerah untuk mengadaptasi kebijakan sesuai kondisi lokal. Perencanaan yang terlalu terpusat berisiko mengurangi sensitivitas kebijakan terhadap kebutuhan daerah, sedangkan perencanaan yang terlalu terdesentralisasi berpotensi menimbulkan fragmentasi dan ketidaksinkronan pembangunan.

OECD (2020) menjelaskan bahwa dalam sistem pemerintahan multilevel, ruang diskresi daerah memiliki peran penting dalam menjaga keseimbangan antara konsistensi kebijakan nasional dan responsivitas terhadap kebutuhan lokal. Pemerintah pusat memerlukan instrumen yang mampu menjaga keselarasan tujuan

pembangunan, namun pada saat yang sama pemerintah daerah tetap memerlukan ruang untuk menyesuaikan cara dan instrumen pencapaian tujuan tersebut sesuai dengan kapasitas dan karakteristik wilayahnya. Oleh karena itu, tantangan utama dalam tata kelola multilevel bukan menentukan apakah daerah harus diberikan diskresi atau tidak, tetapi menentukan batas dan derajat diskresi yang proporsional sehingga konsistensi nasional dan adaptasi lokal dapat berjalan secara seimbang.

Dalam konteks Indonesia, ruang diskresi daerah dalam perencanaan pembangunan berada dalam kerangka negara kesatuan yang menganut desentralisasi. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menyusun perencanaan pembangunan sesuai karakteristik wilayah, namun tetap berkewajiban mengacu pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa diskresi daerah dalam perencanaan pembangunan bukan merupakan kebebasan yang bersifat penuh, melainkan ruang adaptasi yang beroperasi dalam koridor kebijakan nasional.

Perspektif diskresi daerah menjadi relevan dalam penelitian ini karena penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 menunjukkan adanya ruang bagi pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian terhadap substansi kebijakan nasional.

Dengan demikian, dalam konteks penyusunan RPJPD, diskresi daerah dapat dipahami sebagai kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan kontekstualisasi dan adaptasi kebijakan pembangunan dalam batas-batas yang ditentukan oleh kerangka kebijakan nasional. Keberadaan ruang diskresi tersebut menjadi penting karena memungkinkan pemerintah daerah menjaga relevansi kebijakan terhadap kebutuhan pembangunan lokal tanpa mengurangi konsistensi terhadap tujuan pembangunan nasional.

1.7. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran penelitian ini dibangun atas dasar fenomena kompleks dalam penyusunan perencanaan pembangunan jangka panjang daerah, khususnya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045. Dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, pemerintah daerah diwajibkan menyelaraskan dokumen perencanaan daerah dengan arah kebijakan nasional sebagaimana tertuang dalam RPJPN 2025-2045. Kewajiban tersebut ditegaskan melalui instrumen kebijakan imperatif berupa Surat Edaran Bersama dan pedoman teknis yang bersifat mengikat secara normatif. Instrumen ini berfungsi sebagai mekanisme pengendali untuk menjaga konsistensi, integrasi, dan kesinambungan pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun dalam praktiknya, penyelarasan kebijakan tidak selalu berlangsung secara linier dan tanpa friksi. Perbedaan karakteristik wilayah, kapasitas fiskal, kewenangan pemerintahan, kesiapan kelembagaan, serta kondisi sosial ekonomi daerah sering kali menimbulkan tantangan dalam mengadopsi indikator, target,

dan arah pembangunan nasional secara langsung di tingkat provinsi. Kondisi tersebut berpotensi memunculkan ketegangan antara tuntutan konsistensi vertikal kebijakan nasional dan kebutuhan adaptasi kebijakan di tingkat daerah. Oleh karena itu, penyelarasan RPJPD tidak hanya merupakan persoalan administratif atau kesesuaian formal dokumen, tetapi juga mencerminkan dinamika relasi kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi.

Untuk memahami fenomena tersebut, penelitian ini menggunakan konsep *policy coherence* sebagaimana dikembangkan oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) sebagai kerangka normatif utama. OECD menempatkan *policy coherence* sebagai prinsip tata kelola yang menekankan pentingnya konsistensi isi kebijakan, koordinasi dalam proses perumusan kebijakan, serta dukungan mekanisme kelembagaan agar kebijakan lintas sektor dan lintas level pemerintahan tidak saling bertentangan, melainkan saling memperkuat dalam mencapai tujuan pembangunan jangka panjang.

Meskipun OECD tidak merumuskan dimensi operasional secara tipologis, berbagai publikasinya secara konsisten menekankan tiga elemen kunci dalam pencapaian *policy coherence*, yaitu: (1) konsistensi isi kebijakan (*policy content*), (2) koordinasi dalam proses perumusan kebijakan (*policy-making process*), dan (3) dukungan mekanisme kelembagaan (*institutional mechanisms*). Berdasarkan sintesis atas elemen-elemen normatif tersebut, penelitian ini menurunkannya ke dalam tiga kategori analitis yang digunakan untuk mengevaluasi penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN Tahun 2025-2045.

Dengan demikian, analisis dalam penelitian ini difokuskan pada tiga elemen utama *policy coherence* sebagaimana ditekankan

dalam kerangka yang dikembangkan oleh OECD, yaitu isi kebijakan (*policy content*), proses perumusan kebijakan (*policy-making process*), dan mekanisme kelembagaan (*institutional mechanisms*). Ketiga elemen tersebut digunakan sebagai kerangka analitis untuk menilai kualitas penyelarasan kebijakan antara dokumen perencanaan pembangunan nasional dan daerah.

1. Isi Kebijakan (*Policy Content*)

Elemen ini menilai Koherensi substansi kebijakan antara dokumen perencanaan nasional dan daerah, khususnya keselarasan visi pembangunan, tujuan strategis, sasaran pembangunan, indikator kinerja, serta instrumen kebijakan yang digunakan. Dalam konteks penelitian ini, analisis difokuskan pada sejauh mana RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 mencerminkan orientasi pembangunan yang ditetapkan dalam RPJPN 2025-2045 sebagai bagian dari upaya menjaga konsistensi kebijakan lintas level pemerintahan.

2. Proses Perumusan Kebijakan (*Policy-Making Process*)

Elemen ini berkaitan dengan koherensi proses penyusunan kebijakan yang melibatkan berbagai aktor dan tingkat pemerintahan. Analisis diarahkan pada mekanisme koordinasi, komunikasi, konsultasi, serta proses penyesuaian kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyusunan RPJPD. Dalam konteks ini, proses penyelarasan kebijakan tidak hanya dipahami sebagai penyesuaian dokumen secara administratif, tetapi juga sebagai hasil dari interaksi, negosiasi, dan koordinasi antar aktor kebijakan dalam sistem pemerintahan multilevel.

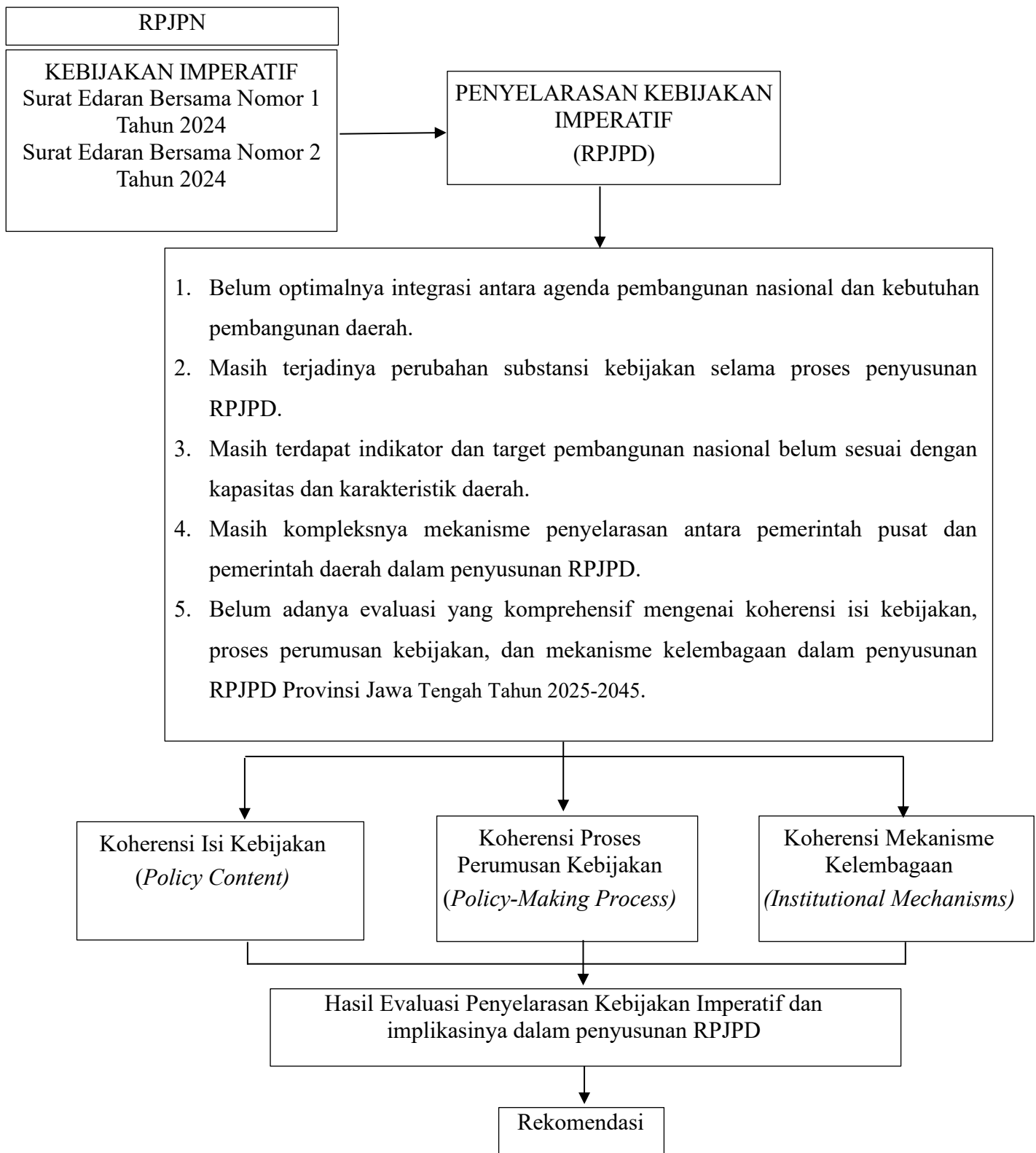
3. Mekanisme Kelembagaan (*Institutional Mechanisms*)

Elemen ini menyoroti peran aturan, prosedur,

kapasitas birokrasi, serta struktur kelembagaan yang memungkinkan terciptanya koherensi kebijakan. Analisis pada elemen ini mencakup keberadaan regulasi, pedoman teknis, mekanisme evaluasi, serta perangkat koordinasi yang mendukung proses penyelarasan RPJPD dengan RPJPN. Dalam konteks kebijakan imperatif, mekanisme kelembagaan juga mencakup instrumen regulatif yang digunakan pemerintah pusat untuk memastikan konsistensi perencanaan pembangunan daerah dengan agenda pembangunan nasional.

Dalam kerangka ini, prinsip desentralisasi tidak diposisikan sebagai variabel analitis yang berdiri sendiri, melainkan sebagai perspektif yang digunakan untuk menafsirkan dinamika hubungan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah. Perspektif ini penting untuk memahami sejauh mana penyelarasan kebijakan imperatif tidak hanya menghasilkan konsistensi vertikal secara formal, tetapi juga tetap memberikan ruang adaptasi, diskresi, dan responsivitas daerah terhadap kondisi dan kebutuhan lokal.

Melalui pendekatan tersebut, penelitian mengevaluasi kualitas penyelarasan kebijakan secara lebih komprehensif melalui analisis terhadap konsistensi substansi kebijakan, dinamika proses perumusan kebijakan, serta dukungan mekanisme kelembagaan yang mengatur hubungan pusat dan daerah. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan tidak hanya menghasilkan penilaian mengenai tingkat penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN 2025-2045, tetapi juga memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana kebijakan imperatif berinteraksi dengan sistem desentralisasi dalam praktik perencanaan pembangunan jangka panjang.



Gambar 1. 2 Kerangka Pikir Penelitian

1.8. Metode Penelitian

1.8.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan memperoleh pemahaman mendalam dan komprehensif mengenai proses penyalarsan kebijakan imperatif dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini berupaya mengkaji fenomena kebijakan yang kompleks, dinamis, dan kontekstual, khususnya terkait relasi kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah, yang tidak dapat sepenuhnya dijelaskan melalui pendekatan kuantitatif.

Sejalan dengan Denzin dan Lincoln (1994), penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menggunakan latar alamiah untuk menafsirkan fenomena sosial dengan melibatkan berbagai metode pengumpulan data. Bogdan dan Taylor dalam Moleong, (2007) menegaskan bahwa pendekatan kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari informan serta perilaku yang diamati.

Creswell (1998:15) menjelaskan bahwa ciri khas pendekatan penelitian kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh individu atau sekelompok individu dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk menggali secara mendalam bagaimana kebijakan imperatif dipahami, diterjemahkan, dan dinegosiasikan oleh aktor-aktor perencanaan di tingkat daerah dalam kerangka desentralisasi.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif-analitis dengan desain studi kasus (*case study*). Penelitian ini menggunakan desain studi kasus tunggal (*single case study*), karena penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 merupakan fenomena kebijakan kontemporer yang memiliki karakteristik khusus, yaitu adanya implementasi kebijakan imperatif melalui Surat Edaran Bersama Menteri PPN/Bappenas dan Menteri Dalam Negeri yang mempengaruhi proses penyelarasan dokumen pembangunan daerah. Kasus ini dipilih secara purposif karena merepresentasikan praktik penyelarasan kebijakan nasional dan daerah dalam kerangka desentralisasi yang sedang berlangsung.. Menurut Yin (2018), studi kasus merupakan strategi penelitian yang tepat ketika pertanyaan penelitian berfokus pada bagaimana dan mengapa suatu fenomena kontemporer terjadi dalam konteks kehidupan nyata. Pemilihan desain studi kasus didasarkan pada kompleksitas fenomena implementasi kebijakan imperatif yang memerlukan analisis mendalam terhadap konteks spesifik Provinsi Jawa Tengah.

1.8.2. Ruang Lingkup/Fokus

Ruang lingkup penelitian ini terfokus pada evaluasi penyelarasan kebijakan imperatif dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan RPJPN Tahun 2025-2045, menggunakan kerangka analisis *policy coherence* sebagaimana dikembangkan oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). Fokus kajian

penelitian meliputi:

1. Nilai dan substansi kebijakan imperatif dalam perencanaan pembangunan yang ditetapkan melalui Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri PPN/Bappenas;
2. Tingkat dan kualitas penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN 2025-2045, ditinjau dari konsistensi tujuan, keselarasan indikator, dan koherensi instrumen kebijakan;
3. Dinamika proses penyelarasan kebijakan, termasuk mekanisme konsultasi, penyesuaian, dan negosiasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
4. Relasi kebijakan antar-level pemerintahan (pusat - provinsi) dalam konteks kebijakan imperatif dan prinsip desentralisasi;
5. Implikasi penerapan kebijakan imperatif terhadap ruang diskresi dan otonomi daerah dalam perencanaan pembangunan jangka panjang.

Definisi operasional istilah kunci pada penelitian ini:

1. **Penyelarasan.**

Penyelarasan kebijakan adalah serangkaian proses aktif yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menyesuaikan substansi RPJPD dengan kerangka kebijakan nasional, khususnya RPJPN Tahun 2025–2045 dan Surat Edaran Bersama Menteri PPN/Bappenas dan Menteri Dalam Negeri. Penyelarasan mencakup kegiatan identifikasi, penyesuaian, penerjemahan, konsultasi, fasilitasi, serta revisi substansi dokumen selama proses

penyusunan RPJPD berlangsung. Dengan demikian, penyalarsan dipahami sebagai proses atau tindakan (process-oriented concept), bukan sebagai kondisi akhir ataupun kualitas hubungan kebijakan yang dihasilkan.

2. Keselarasan.

Keselarsan kebijakan adalah tingkat kesesuaian antara substansi dokumen RPJPD dengan dokumen kebijakan nasional (RPJPN dan Surat Edaran Bersama) yang dapat diidentifikasi melalui persandingan isi dokumen secara formal dan administratif. Keselarasan menunjukkan sejauh mana visi, misi, sasaran, arah pembangunan, dan indikator pembangunan daerah memiliki keterkaitan dan kesesuaian dengan dokumen nasional. Dengan demikian, keselarsan dipahami sebagai kondisi atau keadaan dokumen (document-oriented condition) yang menggambarkan tingkat kesesuaian substansi kebijakan, tetapi belum menunjukkan kualitas hubungan kebijakan secara menyeluruh.

3. Koherensi.

Koherensi kebijakan adalah kualitas hubungan antar kebijakan yang menunjukkan tingkat konsistensi substansi isi kebijakan, keterpaduan proses perumusan kebijakan, dan keberfungsian mekanisme kelembagaan secara simultan dalam mendukung tercapainya tujuan pembangunan yang sama. Koherensi tidak hanya menilai kesesuaian dokumen, tetapi juga menilai bagaimana kebijakan dibangun, diimplementasikan, dan dijaga

konsistensinya melalui proses dan mekanisme kelembagaan antarlevel pemerintahan. Dengan demikian, koherensi dipahami sebagai kualitas sistem kebijakan secara keseluruhan (*system-oriented quality*) yang melampaui keselarasan formal-administratif.

Penyelarasan merupakan proses, keselarasan merupakan kondisi yang dihasilkan dari proses tersebut, sedangkan koherensi merupakan kualitas sistem kebijakan yang terbentuk dari proses penyelarasan dan tingkat keselarasan yang dicapai.

Batasan temporal penelitian mencakup periode penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah 2025-2045, dengan mempertimbangkan konteks kebijakan imperatif yang ditetapkan melalui regulasi nasional terkait. Batasan substantif penelitian difokuskan pada aspek perencanaan strategis jangka panjang, bukan pada implementasi program dan kegiatan operasional.

1.8.3. Lokus Penelitian

Lokus penelitian ditetapkan di Provinsi Jawa Tengah, dengan fokus utama pada aktivitas penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Jawa Tengah.

Pemilihan Provinsi Jawa Tengah sebagai lokus penelitian didasarkan pada beberapa pertimbangan: (1) Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi dengan kompleksitas pembangunan yang tinggi dan karakteristik wilayah yang beragam; (2) terdapat fenomena dan dinamika keselarasan antara target

pembangunan nasional dan kapasitas daerah; (3) aksesibilitas data dan informan yang memadai; dan (4) Provinsi Jawa Tengah mengalami proses penyelarasan RPJPD yang intensif dalam kerangka kebijakan imperatif nasional.

1.8.4. Fenomena Penelitian

Penyelarasan kebijakan imperatif dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Tengah merupakan proses sinkronisasi kebijakan pembangunan jangka panjang antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam kerangka Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025-2045. Penyelarasan tersebut tidak dimaknai semata sebagai kesesuaian administratif atau kesamaan redaksional antar dokumen perencanaan, melainkan sebagai proses kebijakan yang mencerminkan konsistensi arah pembangunan, keterpaduan instrumen, serta efektivitas koordinasi antar level pemerintahan dalam sistem desentralisasi.

Penelitian ini menggunakan konsep *policy coherence* sebagaimana dikembangkan oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) sebagai kerangka normatif utama. OECD menempatkan *policy coherence* sebagai prinsip tata kelola yang menekankan pentingnya konsistensi isi kebijakan (*policy content*), koordinasi dalam proses perumusan kebijakan (*policy-making process*), serta dukungan mekanisme kelembagaan (*institutional mechanisms*) agar kebijakan lintas sektor dan lintas level pemerintahan tidak saling bertentangan, tetapi saling memperkuat dalam mencapai tujuan

pembangunan jangka panjang.

Meskipun OECD tidak merumuskan dimensi operasional secara tipologis, berbagai publikasinya secara konsisten menegaskan tiga elemen utama tersebut sebagai prasyarat terwujudnya koherensi kebijakan. Berdasarkan sintesis atas elemen normatif tersebut, penelitian ini menurunkannya ke dalam tiga kategori analitis yang digunakan untuk mengevaluasi kualitas penyelarasan RPJPD Provinsi Jawa Tengah dengan RPJPN 2025-2045, yaitu:

1. Koherensi Isi Kebijakan (*Policy Content Coherence*)
2. Koherensi Proses Perumusan Kebijakan (*Policy-Making Process Coherence*)
3. Koherensi Mekanisme Kelembagaan (*Institutional Mechanisms Coherence*)

Ketiga kategori ini digunakan untuk menilai sejauh mana penyelarasan kebijakan tidak hanya bersifat formal administratif, tetapi juga substantif dan operasional dalam praktik perencanaan pembangunan.

Dalam penelitian ini, prinsip desentralisasi tidak diposisikan sebagai variabel tersendiri, melainkan sebagai perspektif analitis dalam menafsirkan capaian setiap aspek koherensi. Perspektif ini digunakan untuk menilai apakah tingkat koherensi yang dicapai tetap memberikan ruang adaptasi, diskresi, dan responsivitas daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, operasionalisasi konsep dalam penelitian ini dijabarkan sebagai berikut:

1. Koherensi Isi Kebijakan (*Policy Content*

Coherence)

Dimensi ini menganalisis sejauh mana substansi kebijakan pembangunan jangka panjang daerah yang tertuang dalam RPJPD Provinsi Jawa Tengah koheren dengan substansi kebijakan pembangunan nasional dalam RPJPN Tahun 2025-2045.

Koherensi isi kebijakan tidak dipahami sebagai kesamaan redaksional semata, tetapi sebagai kesesuaian orientasi strategis, arah pembangunan, prioritas kebijakan, serta integrasi indikator pembangunan antara level nasional dan daerah.

Indikator yang dianalisis dalam dimensi ini meliputi:

- a. Koherensi visi dan misi pembangunan RPJPD dengan visi dan misi pembangunan nasional dalam RPJPN 2025-2045;
 - b. Koherensi sasaran dan arah pembangunan daerah dengan sasaran dan arah pembangunan nasional;
 - c. Adopsi Indikator Utama Pembangunan (IUP) nasional dalam dokumen RPJPD.
2. Koherensi Proses Perumusan Kebijakan (*Policy-Making Process Coherence*)

Dimensi ini menganalisis bagaimana proses penyelarasan RPJPD dengan RPJPN dijalankan dalam praktik. Fokus analisis terletak pada kualitas koordinasi, komunikasi, dan mekanisme penyelarasan antar-aktor dalam tahapan penyusunan dokumen perencanaan.

Dimensi ini menilai apakah proses penyusunan RPJPD mencerminkan mekanisme konsultasi, evaluasi, revisi, serta interaksi vertikal yang mendukung konsistensi kebijakan.

Indikator yang dianalisis meliputi:

- a. Integrasi kebijakan dan proses perumusan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan RPJPN Tahun 2025-2045 dan Surat Edaran Bersama;
 - b. Kecepatan dan Ketepatan Respon Birokrasi terhadap mandat;
 - c. Deliberasi dan Resolusi Konflik Vertikal yang menggambarkan Pola interaksi dan komunikasi kebijakan dalam proses penyelarasan dalam penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045;
 - d. Dialektika antara teknokratis dengan politis.
3. Koherensi Mekanisme Kelembagaan (*Institutional Mechanisms Coherence*)

Dimensi ini menganalisis sejauh mana struktur organisasi, pembagian kewenangan, instrumen regulatif, serta ruang diskresi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Koherensi kelembagaan menekankan bahwa konsistensi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi dan proses, tetapi juga oleh konfigurasi kelembagaan yang menopang hubungan pusat-daerah.

Indikator yang dianalisis meliputi :

- a. Instrumen pengendalian dan penjaminan mutu yang menggambarkan proses pengendalian

meliputi konsultasi dan evaluasi pemerintah pusat dan pengendalian dan penjaminan mutu internal melalui reviu APIP.

- b. Derajat fleksibilitas dan ruang diskresi pemerintah daerah dalam menyesuaikan kebijakan nasional dengan karakteristik dan kapasitas daerah.

Tabel 1. 4 Operasional Konsep

No	Rumusan Masalah	Dimensi	Indikator	Ukuran/Deskripsi analisis
1	Bagaimana Koherensi Isi Kebijakan?	Koherensi Isi Kebijakan (<i>Policy Content Coherence</i>)	Koherensi visi dan misi pembangunan	Menganalisis tingkat keselarasan visi dan misi RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 dengan visi dan misi RPJPN Tahun 2025-2045, meliputi kesesuaian jumlah misi, substansi misi, serta orientasi pembangunan jangka panjang nasional.
			Koherensi sasaran dan arah pembangunan	Menganalisis kesesuaian sasaran visi dan arah pembangunan RPJPD dengan sasaran visi dan arah pembangunan RPJPN, termasuk keterkaitan tujuan pembangunan daerah dengan agenda pembangunan nasional menuju Indonesia Emas 2045.
			Adopsi Indikator Utama Pembangunan (IUP)	Menganalisis tingkat adopsi dan penyelarasan Indikator Utama Pembangunan nasional ke dalam RPJPD, termasuk penggunaan

No	Rumusan Masalah	Dimensi	Indikator	Ukuran/Deskripsi analisis
				indikator turunan maupun indikator proksi yang tetap mendukung pencapaian target pembangunan nasional.
2	Bagaimana Koherensi Proses?	Koherensi Proses Perumusan Kebijakan (<i>Policy-Making Process Coherence</i>)	Integrasi kebijakan dan proses perumusan	Menganalisis bagaimana RPJPN Tahun 2025-2045 dan Surat Edaran Bersama Menteri PPN/Bappenas dan Menteri Dalam Negeri diintegrasikan ke dalam proses penyusunan RPJPD, meliputi tahapan penyelarasan substansi, penggunaan pedoman teknis, dan penyesuaian dokumen.
			Kecepatan dan ketepatan respons birokrasi terhadap mandat	Menganalisis kemampuan birokrasi daerah dalam merespons kebijakan imperatif pemerintah pusat secara cepat dan tepat, termasuk penyesuaian dokumen, pemenuhan jadwal penyusunan, serta tindak lanjut rekomendasi hasil konsultasi dan evaluasi.
			Deliberasi dan resolusi konflik vertikal	Menganalisis mekanisme konsultasi, fasilitasi, asistensi, dan evaluasi antara pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam menyelesaikan perbedaan substansi kebijakan

No	Rumusan Masalah	Dimensi	Indikator	Ukuran/Deskripsi analisis
				serta menjaga keselarasan RPJPD dengan RPJPN.
			Dialektika teknokratik-politis	Menganalisis interaksi antara aktor teknokratik (Bappeda dan perangkat perencana) dengan aktor politis (DPRD/Bapemperda) dalam pembahasan RPJPD, termasuk proses komunikasi, negosiasi, kompromi, dan pengambilan keputusan substantif.
3	Bagaimana Koherensi Mekanisme Kelembagaan?	Koherensi Mekanisme Kelembagaan (<i>Institutional Mechanisms Coherence</i>)	Instrumen pengendalian dan penjaminan mutu	Menganalisis keberadaan dan efektivitas instrumen pengendalian penyelarasan RPJPD yang meliputi konsultasi rancangan awal, fasilitasi dan asistensi pemerintah pusat, reviu APIP, evaluasi Raperda RPJPD, serta tindak lanjut hasil evaluasi sebagai mekanisme <i>quality control</i> dan <i>quality assurance</i> .
			Derajat fleksibilitas dan ruang diskresi daerah	Menganalisis tingkat keleluasaan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam menyesuaikan kebijakan nasional dengan karakteristik daerah, termasuk ruang adaptasi terhadap visi, misi, arah pembangunan, dan indikator pembangunan dalam koridor

No	Rumusan Masalah	Dimensi	Indikator	Ukuran/Deskripsi analisis
				kebijakan nasional yang ditetapkan pemerintah pusat.

1.8.5. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data kualitatif yang diperoleh melalui dua sumber utama:

1. Data Primer,

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian sebagai sumber informasi utama. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi dan wawancara.

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui pihak lain, bukan data yang diperoleh dari subjek penelitian. Data sekunder yang diperoleh melalui studi dokumentasi berupa dokumen tertulis, dokumen elektronik, foto dokumentasi dan data pendukung lainnya.

Data sekunder terdiri dari:

- a. Dokumen regulasi: UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, Permendagri No. 86/2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Inmendagri Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Penyusunan RPJPD Tahun 2025-2045.
- b. Dokumen kebijakan: Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Bappenas (pertama dan kedua).

- c. Dokumen perencanaan: RPJPN 2025-2045, RPJPD Provinsi Jawa Tengah 2025-2045, dokumen perencanaan terkait.
- d. Dokumen pendukung: Hasil konsultasi, Laporan Hasil reviu APIP, Hasil evaluasi, Hasil rekomendasi dan persetujuan DPRD dan dokumen analisis lainnya.

1.8.6. Pemilihan Informan

Pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling* dengan pendekatan *key person* (Patton, 2015), berdasarkan relevansi, kompetensi, dan keterlibatan dalam proses penyusunan RPJPD. Peneliti mengidentifikasi informan berdasarkan pemahaman awal tentang objek penelitian dan kriteria relevansi dengan fenomena yang diteliti.

1. Informan Kunci (*Key Informants*).
 - a. Kepala Bappeda Provinsi Jawa Tengah.
 - b. Ketua Bapemperda RPJPD Provinsi Jawa Tengah 2025-2045
 - c. Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri.
 - d. Direktur Pengembangan Wilayah Indonesia Barat Kementerian PPN/Bappenas.
 - e. Inspektur Provinsi Jawa Tengah
 - f. Kepala Bidang Perencanaan Pembangunan.
 - g. Kepala Sub Koordinator Perencanaan Pembangunan.
 - h. Fungsional ahli Perencana.
 - i. Staf teknis penyusun RPJPD.
2. Kriteria Pemilihan Informan.
 - a. Relevansi: Memiliki keterlibatan langsung atau

tidak langsung dalam proses penyusunan RPJPD.

- b. Kompetensi: Memiliki pengetahuan dan pengalaman terkait perencanaan pembangunan khususnya penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045.
- c. Aksesibilitas: Bersedia dan dapat diwawancarai.

1.8.7. Teknis Pengumpulan Data

1. Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara semi-terstruktur yang memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap perspektif dan pengalaman informan. Teknik wawancara mengacu pada pendekatan Kvale dan Brinkmann (2015) yang menekankan pada dialog interaktif untuk memperoleh pemahaman mendalam.

2. Observasi

Observasi merupakan teknik pengambilan data yang dilakukan dengan pengamatan langsung ketika melakukan penelitian. Observasi dilakukan untuk mengamati peristiwa-peristiwa di lapangan sehingga data yang disajikan menjadi data yang valid.

3. Studi Dokumentasi

Analisis dokumen dilakukan terhadap berbagai dokumen kebijakan, perencanaan, dan regulasi terkait. Teknik analisis dokumen mengacu pada pendekatan Bowen (2009) yang menekankan pada analisis konten dan analisis tematik

1.8.8. Teknik analisis data

Teknik analisis data pada penelitian ini dilakukan dari tahap reduksi data, penyajian data, *hingga* penarikan kesimpulan. Analisis data ialah langkah selanjutnya untuk mengelola data dimana data yang diperoleh, dikerjakan dan dimanfaatkan untuk menyimpulkan persoalan yang diajukan dalam menyusun hasil penelitian. Dalam model ini terdapat 3 (tiga) komponen pokok. Menurut pendapat Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2012), ketiga komponen tersebut adalah sebagai berikut:

1. Reduksi Data (*data reduction*).

Data yang di peroleh dilapangan jumlahnya sangat banyak, oleh karena itu perlu dicatat dengan sangat rinci dan teliti. Seperti yang telah di kemukakan, makin lama peneliti di lapangan, maka jumlah data juga akan semakin banyak, kompleks dan rumit. Hal itu perlu juga segera dilakukan tindakan analisis data dan melalui reduksi data yang berarti merangkum dan memilih hal - hal pokok saja, memfokuskan pada hal-hal yang dianggap penting, dan dicari bentuk dan temanya serta membuang yang tidak terlalu diperlukan dalam hal ini yaitu data yg tidak begitu penting.

2. Penyajian Data (*data display*).

Penyajian data dilakukan dalam bentuk teks naratif, matriks, bagan, dan diagram yang memungkinkan penarikan kesimpulan. Penyajian data diorganisir secara sistematis untuk memfasilitasi analisis dan interpretasi.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*conclusion drawing and verification*).

Langkah selanjutnya dalam suatu analisis data kualitatif yaitu adalah penarikan kesimpulan dan pengecekan/verifikasi. Bentuk kesimpulan awal yang dibuat masih bersifat sementara, dapat berubah apabila tidak diketemukan bukti yang kuat, yang dapat mendukung tahap pengumpulan data berikutnya.

Pada penelitian ini, proses analisis juga dilakukan melalui teknik pencocokan pola (*pattern matching*), yaitu membandingkan pola teoritis yang dikembangkan dari dimensi *Policy Coherence* OECD yang meliputi *policy content coherence*, *policy-making process coherence*, dan *institutional mechanisms coherence* dengan temuan empiris penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045. Teknik ini digunakan untuk mengevaluasi tingkat koherensi kebijakan dengan mengidentifikasi apakah temuan empiris menunjukkan koherensi yang bersifat formal atau substantif.

Tabel 1. 5 Indikator Penilaian Jenis Koherensi

JENIS KOHERENSI	DEFINISI OPERASIONAL	INDIKATOR UTAMA
Koherensi Formal	Tingkat kesesuaian dokumen, struktur, prosedur, dan instrumen kebijakan antara RPJPD dengan RPJPN dan SEB secara administratif dan regulatif.	Persamaan frasa, struktur dokumen, kesesuaian indikator, kepatuhan terhadap prosedur konsultasi dan evaluasi
Koherensi Substansial	Tingkat keterhubungan makna, tujuan, arah pembangunan, proses deliberasi, dan mekanisme	Konsistensi tujuan pembangunan, rasionalitas indikator terhadap kebutuhan

	kelembagaan yang secara nyata menghasilkan integrasi kebijakan nasional dan daerah.	daerah, kebermanaan deliberasi, serta kemampuan mekanisme kelembagaan menjaga keseimbangan antara konsistensi nasional dan responsivitas daerah.
--	---	--

Koherensi formal merupakan tingkat kesesuaian kebijakan yang ditunjukkan melalui kepatuhan terhadap struktur dokumen, kesamaan frasa, indikator, prosedur, dan instrumen yang dipersyaratkan dalam kebijakan nasional. Koherensi formal menekankan dimensi administratif dan kepatuhan dokumen (*document compliance*).

Koherensi substantif merupakan kualitas hubungan kebijakan yang menunjukkan keterpaduan makna, rasionalitas penyesuaian, relevansi substansi, serta kemampuan kebijakan mengakomodasi konteks dan kebutuhan daerah tanpa menghilangkan konsistensi tujuan nasional. Koherensi substantif menekankan integrasi kebijakan yang bermakna (*meaningful policy integration*).

Tabel 1. 6 Kriteria Penilaian Koherensi

TINGKAT	KRITERIA
Tinggi	Koherensi formal dan substantif sama-sama kuat. Terdapat konsistensi isi kebijakan, proses perumusan, dan mekanisme kelembagaan yang dapat ditelusuri secara jelas serta didukung oleh hubungan yang bermakna antara agenda pembangunan nasional dan daerah.

Sedang	Koherensi formal relatif kuat, tetapi koherensi substantif masih terbatas karena adanya pembatasan diskresi, ruang adaptasi yang belum terdefinisi secara eksplisit, atau proses deliberasi yang belum berlangsung secara setara.
Rendah	Koherensi hanya bersifat formal - redaksional atau administratif dan belum menunjukkan keterhubungan substantif antar isi kebijakan, proses perumusan, maupun mekanisme kelembagaan.

Dengan demikian, penilaian koherensi dalam penelitian ini tidak hanya didasarkan pada tingkat kesesuaian dokumen secara administratif, tetapi juga mempertimbangkan kualitas hubungan substantif antara kebijakan nasional dan daerah. Suatu kebijakan dapat menunjukkan koherensi formal yang tinggi, namun belum tentu memiliki koherensi substantif yang kuat apabila ruang adaptasi daerah, kualitas deliberasi, atau relevansi kebijakan terhadap kebutuhan pembangunan daerah masih terbatas.

Setelah dilakukan analisis *pattern matching* untuk membandingkan pola empiris dengan pola teoritis berdasarkan kerangka *Policy Coherence for Sustainable Development* (PCSD) OECD, setiap indikator terlebih dahulu dinilai berdasarkan koherensi formal dan koherensi substantif, kemudian diklasifikasikan ke dalam kategori tinggi, sedang, atau rendah sesuai tingkat keterpenuhan kedua dimensi koherensi tersebut.

Dalam penelitian ini juga digunakan kategori "Tinggi*" untuk menunjukkan kondisi ketika koherensi formal dan substantif sama - sama berada pada kategori

tinggi, namun proses terbentuknya koherensi tersebut mengandung karakteristik penting yang perlu dicermati secara analitis. Karakteristik tersebut antara lain berupa dominasi mekanisme pengendalian vertikal pemerintah pusat, keterbatasan ruang adaptasi daerah, atau adanya *trade-off* antara efektivitas pengendalian dan fleksibilitas daerah. Dengan demikian, tanda bintang tidak menurunkan tingkat penilaian koherensi, tetapi berfungsi sebagai penanda bahwa koherensi yang tinggi tersebut dicapai melalui mekanisme yang memiliki implikasi teoritis terhadap hubungan pusat - daerah.

Agar proses penilaian tersebut berlangsung secara lebih sistematis, transparan, dan dapat ditelusuri (*traceable*), setiap indikator selanjutnya dioperasionalkan ke dalam kriteria atau pola yang dapat diamati berdasarkan hasil penelitian. Kriteria tersebut disusun dengan mengacu pada pola teoritis OECD, ketentuan penyelarasan dalam Surat Edaran Bersama Menteri PPN/Bappenas dan Menteri Dalam Negeri, serta karakteristik implementasi penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 yang ditemukan selama penelitian.

Setiap kriteria dinilai berdasarkan keterpenuhannya melalui bukti empiris hasil wawancara, studi dokumen, dan observasi. Tingkat keterpenuhan tersebut kemudian dihitung dalam bentuk persentase sebagai representasi deskriptif untuk memperkuat interpretasi hasil *pattern matching*. Dengan demikian, persentase yang dihasilkan bukan merupakan analisis kuantitatif maupun pembentukan indeks statistik, melainkan alat bantu untuk

menunjukkan sejauh mana setiap indikator memenuhi pola koherensi yang diharapkan.

Secara matematis, persentase keterpenuhan dihitung menggunakan rumus sebagai berikut.

$$\text{Persentase Koherensi} = \frac{\text{Jumlah Seluruh Kriteria}}{\text{Jumlah Kriteria Terpenuhi}} \times 100\%$$

Tabel berikut menyajikan definisi operasional masing-masing indikator beserta kriteria yang digunakan sebagai dasar penilaian tingkat keterpenuhan koherensi pada setiap dimensi penelitian.

Tabel 1. 7 Kriteria Penilaian Persentase Koherensi

Dimensi	Indikator	Definisi operasional	Kriteria/pola yang diukur
Koherensi Isi Kebijakan	Koherensi visi	Kesesuaian orientasi dan substansi visi RPJPD dengan visi nasional RPJPN dan mandat SEB.	1. Visi memuat frasa wajib "Maju" sesuai SEB (ya/tidak) 2. Visi memuat frasa wajib "Berkelanjutan" sesuai SEB (ya/tidak) 3. Visi mencerminkan substansi transformasi nasional, bukan sekadar penyalinan (ya/tidak)
	Koherensi misi	Tingkat kesesuaian jumlah dan substansi misi RPJPD dengan 8 misi pembangunan nasional dalam SEB.	1. Jumlah misi RPJPD = 8 sesuai SEB (ya/tidak) 2. Substansimisi identik/selaras dengan misi nasional (jumlah selaras/total) 3. Penyesuaian misi didasarkan pada batas kewenangan konstitusional dan dikonfirmasi pusat (ya/tidak)
	Koherensi sasaran visi	Tingkat kesesuaian jumlah dan	1. Jumlah sasaran visi RPJPD = 5 sesuai SEB

Dimensi	Indikator	Definisi operasional	Kriteria/pola yang diukur
		substansi sasaran visi RPJPD dengan 5 sasaran nasional dalam SEB.	(ya/tidak) 2. Seluruh 5 sasaran selaras substansi dengan sasaran nasional (jumlah selaras/total) 3. Konsistensi sasaran dari rancangan awal hingga Perda ditetapkan (ya/tidak)
	Koherensi arah pembangunan	Tingkat kesesuaian jumlah dan substansi arah pembangunan RPJPD dengan 17 arah nasional dalam SEB.	1. Jumlah arah pembangunan RPJPD = 17 sesuai SEB (ya/tidak) 2. Jumlah arah yang selaras langsung dari 17 arah 3. Jumlah arah yang disesuaikan namun dikonfirmasi pusat 4. Penyesuaian didasarkan pada batas kewenangan konstitusional (ya/tidak)
	Koherensi indikator sasaran visi	Tingkat kesesuaian indikator sasaran visi RPJPD dengan indikator yang diarahkan dalam SEB.	1. Indikator sasaran visi mengikuti kerangka SEB II (ya/tidak) 2. Indikator yang ditambahkan pusat dalam SEB II diadopsi (ya/tidak) 3. Penggunaan indikator proksi memiliki dasar rasional (ya/tidak)
	Adopsi IUP	Tingkat adopsi dan keselarasan 45 Indikator Utama Pembangunan (IUP) RPJPD terhadap IUP dalam SEB.	1. Jumlah IUP RPJPD = 45 sesuai SEB (ya/tidak) 2. Jumlah IUP yang selaras substansi dari 45 IUP 3. IUP tidak selaras menggunakan proksi yang mendukung substansi nasional (ya/tidak)
Koherensi Proses Kebijakan	Integrasi proses perumusan	Tingkat keterpaduan penyelarasan dalam	1. Penyelarasan dimulai sejak identifikasi isu strategis, bukan koreksi akhir

Dimensi	Indikator	Definisi operasional	Kriteria/pola yang diukur
		seluruh tahapan penyusunan RPJPD sejak awal hingga penetapan Perda.	(ya/tidak) 2. Seluruh tahapan normatif (Permendagri 86/2017 dan Inmendagri) diikuti (ya/tidak) 3. Forum substantif di luar kewajiban formal dilaksanakan (ya/tidak)
	Kecepatan dan ketepatan respons birokrasi	Kemampuan birokrasi daerah merespons perubahan mandat (SEB I → SEB II) secara cepat dan proporsional.	1. Penyesuaian SEB II dilakukan tanpa mengganggu jadwal penyusunan (ya/tidak) 2. Penyesuaian proporsional hanya pada bagian yang berubah, bukan seluruh dokumen (ya/tidak) 3. Birokrasi mampu membedakan karakter perubahan SEB I (struktural) dan SEB II (substantif) (ya/tidak)
	Deliberasi dan resolusi konflik vertikal	Ketersediaan dan kualitas mekanisme deliberasi antara pemerintah pusat dan daerah selama proses penyusunan.	1. Forum konsultasi, fasilitasi, dan asistensi teknis tersedia dan berjalan (ya/tidak) 2. Perbedaan substansi diselesaikan tanpa konflik terbuka (ya/tidak) 3. Daerah berhasil mengubah/mempertahankan substansi tertentu melalui deliberasi (ya/tidak)
	Dialektika teknokratik-politis	Kualitas keterlibatan DPRD/Bapemperda dalam pembahasan substansi RPJPD sebagai Perda.	1. DPRD/Bapemperda terlibat secara prosedural dalam pembahasan Raperda (ya/tidak) 2. Rekomendasi DPRD diakomodasi dalam dokumen (ya/tidak) 3. DPRD berpengaruh substantif dalam menentukan

Dimensi	Indikator	Definisi operasional	Kriteria/pola yang diukur
			arah kebijakan (bukan hanya persetujuan formal) (ya/tidak)
Koherensi Mekanisme Kelembagaan	Instrumen pengendalian dan penjaminan mutu	Keberadaan dan keberfungsian mekanisme pengendalian berlapis dalam menjaga konsistensi RPJPD dengan RPJPN.	1. SEB berfungsi sebagai instrumen penyalarsan substantif (ya/tidak) 2. Konsultasi rancangan awal berjalan sebagai pengendalian ex-ante (ya/tidak) 3. Reviu APIP dilaksanakan sebelum evaluasi eksternal (ya/tidak) 4. Evaluasi Kemendagri sebagai pengendalian akhir berjalan (ya/tidak)
	Derajat fleksibilitas dan ruang diskresi daerah	Ketersediaan dan kejelasan ruang adaptasi daerah dalam sistem penyalarsan RPJPD.	1. Daerah dapat menggunakan indikator proksi yang rasional (ya/tidak) 2. Penyesuaian arah pembangunan dimungkinkan dengan konfirmasi pusat (ya/tidak) 3. Batas fleksibilitas didefinisikan secara eksplisit dalam instrumen SEB (ya/tidak)

1.8.9. Keabsahan data

Keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan konsep *trustworthiness* yang dikembangkan oleh Lincoln dan Guba (1985), yang meliputi *credibility*, *transferability*, *dependability*, dan *confirmability*. Pendekatan ini dipilih karena sesuai dengan karakteristik penelitian kualitatif yang

menekankan pada kedalaman pemahaman terhadap fenomena sosial.

1. *Credibility* dilakukan melalui triangulasi sumber dan triangulasi metode. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari informan yang berasal dari Bappeda Provinsi Jawa Tengah, DPRD Provinsi Jawa Tengah, APIP, serta Kementerian Dalam Negeri dan Bappenas. Triangulasi metode dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara dengan dokumen RPJPN, RPJPD, Surat Edaran Bersama, notulensi rapat, serta dokumen hasil konsultasi dan evaluasi.
2. *Transferability* dilakukan dengan menyajikan deskripsi yang rinci mengenai konteks penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 sehingga pembaca dapat menilai kemungkinan penerapan hasil penelitian pada konteks daerah lain.
3. *Dependability* dilakukan melalui penyusunan jejak audit (*audit trail*), yaitu mendokumentasikan seluruh tahapan penelitian mulai dari pengumpulan data, reduksi data, analisis, hingga penarikan kesimpulan sehingga proses penelitian dapat ditelusuri kembali.
4. *Confirmability* dilakukan dengan menjaga objektivitas penelitian melalui penggunaan bukti empiris berupa hasil wawancara, dokumen resmi, dan berbagai sumber data lainnya sebagai dasar dalam penyusunan interpretasi dan kesimpulan penelitian.