

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi penyelarasan kebijakan imperatif dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 menggunakan perspektif *Policy Coherence* OECD yang mencakup dimensi *policy content coherence*, *policy-making process coherence*, dan *institutional mechanisms coherence*.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, diperoleh kesimpulan sebagai berikut.

1. Koherensi Isi Kebijakan (*Policy Content Coherence*)

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa dimensi koherensi isi kebijakan memperoleh tingkat koherensi sebesar 92,2% (kategori tinggi), yang menunjukkan bahwa sebagian besar indikator telah memenuhi pola koherensi yang diharapkan berdasarkan kerangka *Policy Coherence* OECD. Penyelarasan kebijakan imperatif dalam penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 menunjukkan koherensi formal yang tinggi. Keselarasan terlihat pada visi, misi, sasaran, arah pembangunan, dan sebagian besar Indikator Utama Pembangunan (IUP) yang mengacu pada RPJPN Tahun 2025-2045 dan Surat Edaran Bersama Menteri PPN/Bappenas dan Menteri Dalam Negeri.

Namun, koherensi substantif menunjukkan variasi antar komponen kebijakan dan perlu dibaca secara lebih hati-hati. Pada level sasaran pembangunan, koherensi substantif tergolong sangat kuat karena terjadi kesamaan tujuan pembangunan dan terbentuk *shared accountability* antara pemerintah pusat dan daerah. Sebaliknya, pada level indikator pembangunan, koherensi substantif lebih terbatas karena meningkatnya kebutuhan standarisasi

nasional mempersempit ruang adaptasi daerah dan menyebabkan beberapa indikator yang mencerminkan karakteristik spesifik Jawa Tengah tidak dapat dipertahankan.

Temuan penting penelitian ini menunjukkan bahwa koherensi isi kebijakan tidak bergerak secara linear antara keseragaman dan otonomi, tetapi mengikuti derajat operasionalisasi kebijakan. Semakin strategis dan normatif suatu komponen kebijakan, semakin besar ruang kontekstualisasi daerah. Sebaliknya, semakin operasional dan terukur suatu komponen kebijakan, semakin tinggi tingkat standardisasi dan pengendalian pemerintah pusat. Dengan demikian, koherensi isi kebijakan dibangun melalui kombinasi antara integrasi agenda nasional dan adaptasi daerah yang semakin terbatas pada level kebijakan yang lebih operasional. Penyesuaian arah pembangunan yang dikonfirmasi pusat menunjukkan bahwa koherensi tidak selalu dibangun melalui *adopsi literal*, tetapi juga melalui *policy translation* yang mempertahankan tujuan nasional dalam formulasi yang sesuai dengan kewenangan konstitusional daerah.

2. Koherensi Proses Kebijakan (*Policy-Making Process Coherence*)

Dimensi koherensi proses memperoleh tingkat koherensi sebesar 79,2% (kategori tinggi), yang menunjukkan bahwa proses penyelarasan telah berlangsung secara terintegrasi sejak tahap awal penyusunan RPJPD. Koherensi proses kebijakan dalam penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah menunjukkan koherensi formal yang tinggi. Penyelarasan berlangsung secara terintegrasi sejak tahapan identifikasi isu strategis, penyusunan rancangan awal, konsultasi, fasilitasi, evaluasi, hingga penetapan RPJPD menjadi Peraturan Daerah. Berbagai forum koordinasi dan asistensi teknis berjalan secara konsisten dan memungkinkan proses penyelarasan berlangsung tanpa mengganggu tahapan penyusunan dokumen.

Dari sisi koherensi substantif, proses penyusunan RPJPD menunjukkan kapasitas adaptif birokrasi yang tinggi dan kemampuan harmonisasi yang baik. Konflik vertikal yang bersifat terbuka tidak muncul karena perbedaan substansi dapat diselesaikan melalui konsultasi dan fasilitasi secara bertahap. Namun demikian, proses deliberasi tidak berlangsung dalam posisi yang sepenuhnya setara. Ruang dialog dan kompromi tersedia, tetapi tetap berada dalam koridor substansi pembangunan yang telah ditetapkan pemerintah pusat.

Temuan penting penelitian ini menunjukkan bahwa koherensi proses dibangun lebih melalui mekanisme harmonisasi preventif daripada melalui negosiasi antar level pemerintahan yang setara. Keberhasilan penyelarasan lebih ditentukan oleh kemampuan birokrasi daerah merespons mandat nasional secara cepat dan adaptif dibandingkan oleh kemampuan daerah untuk secara substantif memengaruhi arah kebijakan nasional. Dengan demikian, koherensi proses memperlihatkan pola hubungan pusat-daerah yang bersifat asimetris, di mana kapasitas adaptif birokrasi daerah menjadi faktor utama keberhasilan penyelarasan.

3. Koherensi Mekanisme Kelembagaan (*Institutional Mechanisms Coherence*)

Dimensi koherensi mekanisme kelembagaan memperoleh tingkat koherensi sebesar 83,3% (kategori tinggi). Koherensi mekanisme kelembagaan dalam penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah menunjukkan koherensi formal yang tinggi. Sistem pengendalian dan penjaminan mutu yang melibatkan Surat Edaran Bersama, konsultasi rancangan awal, reviu APIP, dan evaluasi pemerintah pusat berjalan secara berlapis, saling melengkapi, dan efektif menjaga konsistensi antara RPJPD dan RPJPN sepanjang proses penyusunan dokumen.

Namun demikian, koherensi substantif berada pada kategori sedang. Pemerintah daerah masih memiliki ruang untuk melakukan kontekstualisasi kebijakan melalui penggunaan indikator proksi, penyesuaian rumusan arah pembangunan, dan penerjemahan substansi pembangunan sesuai karakteristik wilayah. Akan tetapi, ruang tersebut lebih banyak berada pada aspek operasional dan implementatif, sedangkan substansi strategis pembangunan telah ditentukan melalui kerangka kebijakan nasional. Selain itu, batas fleksibilitas yang tersedia tidak didefinisikan secara eksplisit dan lebih banyak bergantung pada penafsiran dalam forum konsultasi dan evaluasi.

Temuan penting penelitian ini menunjukkan bahwa koherensi kelembagaan dibangun melalui kombinasi antara pengendalian vertikal yang kuat dan fleksibilitas adaptasi yang terkendali (*controlled flexibility*). Sistem ini berhasil mengurangi risiko fragmentasi kebijakan antar daerah dan menjaga konsistensi pembangunan nasional, tetapi belum sepenuhnya mampu mengatasi rigiditas vertikal yang membatasi responsivitas kebijakan terhadap kebutuhan spesifik wilayah. Dengan demikian, keberhasilan koherensi kelembagaan dicapai melalui trade-off antara kebutuhan standarisasi nasional dan keterbatasan ruang diskresi daerah.

Berdasarkan keseluruhan hasil penelitian, implementasi penyelarasan kebijakan imperatif dalam penyusunan RPJPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025-2045 berhasil menghasilkan koherensi formal yang tinggi pada dimensi isi kebijakan, proses kebijakan, dan mekanisme kelembagaan. Akan tetapi, koherensi substantif menunjukkan tingkat yang bervariasi dan perlu diinterpretasikan secara lebih hati-hati. Pada dimensi isi kebijakan, ruang adaptasi daerah semakin menyempit pada komponen yang lebih operasional. Pada dimensi proses kebijakan, harmonisasi berhasil dibangun tetapi

berlangsung dalam hubungan yang tidak sepenuhnya setara. Pada dimensi kelembagaan, pengendalian vertikal yang efektif diikuti oleh keterbatasan ruang diskresi daerah yang belum terdefinisi secara eksplisit.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa dalam sistem perencanaan pembangunan Indonesia, koherensi kebijakan tidak diwujudkan melalui hubungan pusat-daerah yang sepenuhnya deliberatif dan setara, tetapi melalui mekanisme pengendalian vertikal yang kuat dengan ruang adaptasi daerah yang terbatas dan terkendali. Dengan demikian, keberhasilan penyelarasan RPJPD tidak dapat dipahami semata-mata sebagai keberhasilan menghasilkan dokumen yang selaras dengan RPJPN, tetapi juga sebagai proses kebijakan yang mengandung *trade-off* antara kebutuhan menjaga konsistensi pembangunan nasional dan kebutuhan mempertahankan responsivitas pembangunan daerah terhadap karakteristik wilayahnya.

Surat Edaran Bersama (SEB) adalah instrumen yang berhasil mewujudkan koherensi formal yang tinggi, tetapi belum sepenuhnya mengoptimalkan koherensi substantif karena tidak menyediakan kerangka diskresi yang jelas bagi daerah. Berdasarkan keseluruhan temuan ketiga dimensi tersebut, penelitian ini mengajukan konsep *controlled coherence* sebagai model koherensi kebijakan yang relevan untuk konteks desentralisasi asimetris Indonesia. Berbeda dari model koherensi OECD yang mengandaikan deliberasi setara antar level pemerintahan, *controlled coherence* menggambarkan kondisi di mana konsistensi antar level dicapai terutama melalui instrumen imperatif pusat, dengan pengendalian yang dominan atas deliberasi, ruang adaptasi yang ada namun tidak terdefinisi secara sistemik, dan legitimasi yang lebih bersifat prosedural-administratif. Model ini berkontribusi pada pemahaman bahwa adaptasi kerangka policy coherence OECD untuk konteks negara kesatuan dengan variasi kapasitas daerah yang besar perlu mempertimbangkan dimensi hubungan pusat - daerah yang bersifat asimetris.

5.2. Saran

1. Dimensi Koherensi Isi Kebijakan (*Policy Content Coherence*)

Penelitian menunjukkan bahwa koherensi isi kebijakan berhasil dibangun secara formal melalui keselarasan visi, misi, sasaran, arah pembangunan, dan sebagian besar indikator pembangunan dengan RPJPN dan Surat Edaran Bersama. Namun demikian, koherensi substantif menunjukkan bahwa ruang kontekstualisasi daerah semakin menyempit pada komponen kebijakan yang lebih operasional, terutama pada indikator pembangunan.

Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang lebih eksplisit mengenai ruang adaptasi daerah dalam penyusunan RPJPD, khususnya terhadap indikator dan target pembangunan yang tidak dapat diterapkan secara langsung karena perbedaan karakteristik wilayah dan pembagian kewenangan. Selain itu, penyusunan pedoman penyelarasan perlu membedakan secara lebih jelas antara substansi yang wajib diselaraskan secara penuh dan substansi yang masih memungkinkan dilakukan kontekstualisasi daerah. Kejelasan tersebut penting agar integrasi pembangunan nasional tetap terjaga tanpa menghilangkan relevansi pembangunan terhadap kebutuhan spesifik daerah.

2. Dimensi Koherensi Proses Kebijakan (*Policy-Making Process Coherence*)

Penelitian menunjukkan bahwa koherensi proses kebijakan dibangun melalui mekanisme harmonisasi preventif dan kapasitas adaptif birokrasi daerah yang tinggi. Namun demikian, proses deliberasi yang berlangsung masih menunjukkan hubungan pusat-daerah yang asimetris, dimana ruang dialog tersedia tetapi berada dalam koridor kebijakan nasional yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan temuan tersebut, mekanisme konsultasi dan

fasilitasi penyusunan RPJPD perlu diarahkan tidak hanya sebagai sarana verifikasi kepatuhan dokumen, tetapi juga sebagai forum pembelajaran kebijakan dan pertukaran pengetahuan antar level pemerintahan. Proses penyelarasan sejak tahap awal juga perlu diperkuat melalui mekanisme *early alignment* sehingga pemerintah daerah memiliki kesempatan yang lebih memadai untuk mengidentifikasi potensi permasalahan dan kebutuhan adaptasi sebelum substansi kebijakan berkembang menjadi dokumen yang lebih rigid.

SEB merupakan instrumen yang berhasil mewujudkan koherensi formal yang tinggi, tetapi belum sepenuhnya mengoptimalkan koherensi substantif, sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap SEB. Evaluasi terhadap SEB perlu diarahkan pada tiga aspek: pertama, penetapan substansi SEB yang lebih awal dalam siklus perencanaan agar daerah tidak menghadapi perubahan mandat di tengah proses penyusunan; kedua, perumusan kerangka fleksibilitas yang terdefinisi secara eksplisit, mengelompokkan mana yang wajib selaras penuh, mana yang dapat diadaptasi dengan justifikasi kewenangan, dan mana yang dapat dikontekstualisasikan secara lokal; ketiga, memperluas orientasi penjaminan mutu dari kepatuhan prosedural menuju relevansi substantif, agar SEB tidak hanya menghasilkan dokumen yang koheren secara formal tetapi juga bermakna bagi pembangunan daerah.

3. Dimensi Koherensi Mekanisme Kelembagaan (*Institutional Mechanisms Coherence*)

Penelitian menunjukkan bahwa koherensi mekanisme kelembagaan berhasil dibangun melalui sistem pengendalian dan penjaminan mutu yang berlapis dan terintegrasi. Namun demikian, efektivitas pengendalian tersebut diikuti oleh ruang fleksibilitas daerah yang bersifat terbatas, tidak terdefinisi secara eksplisit, dan

lebih banyak bergantung pada interpretasi dalam forum konsultasi dan evaluasi.

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan perumusan kerangka kelembagaan yang secara lebih jelas mendefinisikan derajat fleksibilitas daerah dalam proses penyelarasan RPJPD. Salah satu alternatif yang dapat dipertimbangkan adalah penyusunan matriks fleksibilitas penyelarasan yang mengelompokkan substansi pembangunan ke dalam kategori yang wajib diselaraskan secara penuh, dapat disesuaikan secara terbatas, dan dapat dikontekstualisasikan secara lebih fleksibel oleh daerah. Selain itu, fungsi penjaminan mutu perlu diperluas tidak hanya pada aspek kepatuhan administratif, tetapi juga pada penilaian terhadap relevansi substantif kebijakan dan kemampuan dokumen perencanaan merespons kebutuhan pembangunan daerah.

Temuan penelitian ini juga menunjukkan pentingnya pengembangan sistem monitoring dan evaluasi yang mampu mengukur tingkat koherensi akhir RPJPD secara lebih objektif. Hingga saat ini belum tersedia ukuran resmi mengenai tingkat keselarasan akhir RPJPD dengan RPJPN setelah dokumen ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Kondisi tersebut menyebabkan penilaian keberhasilan penyelarasan masih lebih banyak didasarkan pada interpretasi terhadap substansi dokumen daripada pada ukuran evaluasi yang terstandar.

4. Pengembangan Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini menunjukkan bahwa koherensi kebijakan dalam penyusunan RPJPD di Indonesia bekerja melalui kombinasi antara pengendalian vertikal pemerintah pusat dan ruang adaptasi daerah yang terbatas. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya perlu dilakukan pada daerah dengan karakteristik kapasitas kelembagaan, kondisi politik, dan tingkat ketergantungan fiskal

yang berbeda untuk memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai variasi implementasi kebijakan imperatif dalam sistem perencanaan pembangunan Indonesia.

Selain itu, penelitian selanjutnya perlu mengembangkan instrumen pengukuran koherensi kebijakan yang lebih operasional dan terukur, baik melalui pendekatan indeks, skoring, maupun model evaluasi berbasis indikator. Pengembangan instrumen tersebut penting untuk menghasilkan ukuran yang lebih objektif mengenai tingkat koherensi formal dan koherensi substantif dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah.