

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGISIAN JABATAN PIMPINAN TINGGI DAN PENGANGKATAN DALAM JABATAN ADMINISTRASI DI LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL

ANALYSIS OF POLICY IMPLEMENTATION ON FILLING OF SENIOR EXECUTIVE POSITION AND APPOINTMENT OF ADMINISTRATIVE POSITION IN NATIONAL RESILIENCE INSTITUTE

Jacob Junian Endiarti
Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Selatan No. 10, Jakarta
e-mail: endiartia@gmail.com

(Diterima 29 Juli 2019, Direvisi 10 Oktober 2019, Disetujui 22 Oktober 2019)

Abstrak

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, maka terdapat perubahan mendasar bagi pengisian jabatan pimpinan tinggi di instansi pemerintah. Sesuai mandat oleh undang-undang tersebut, pengisian bagi jabatan pimpinan tinggi dilakukan secara terbuka dan kompetitif. Sementara itu, tata cara pengisian jabatan administrasi yang terdiri dari administrator, pengawas, dan pelaksana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil juga mengalami perubahan. Perubahan dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi dan administrasi tentu diharapkan dapat memperbaiki kinerja birokrasi. Lemhannas RI termasuk instansi pemerintah hibrida dalam hal asal sumber daya manusia yang terdiri dari PNS, prajurit TNI, dan anggota Polri. Perlu dilakukan analisis atas implementasi kebijakan pengisian jabatan pimpinan tinggi dan pengangkatan dalam jabatan administrasi. Hal ini bertujuan agar dapat diselami kondisi riil pelaksanaan dari kebijakan tersebut, sehingga dapat menjadi masukan kepada pemangku kepentingan terkait. Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan: (1) telaah peraturan perundang-undangan; (2) wawancara; (3) observasi. Hasil studi menunjukkan bahwa seluruh faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ini masih belum optimal.

Kata kunci: *implementasi kebijakan, pengisian dan pengangkatan jabatan, jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrasi, Lembaga Ketahanan Nasional*

Abstract

Since the enactment of Law Number 5 of 2014, there have been fundamental changes to the filling of high leadership positions in government agencies. Under the mandate of the law, charging for high-ranking positions is carried out openly and competitively. Meanwhile, the procedure for filling in administrative positions "consisting of administrators, supervisors and implementers" regulated in Government Regulation Number 11 of 2017 concerning Management of Civil Servants has also changed. Changes in filling high leadership and administrative positions are certainly expected to improve bureaucratic performance. The uniqueness of the National Resilience Institution is the origin of its human resources consisting of civil servants, TNI soldiers, and members of the National Police. In this case, it is necessary to analyze the implementation of the policy for filling in high-ranking positions and appointments in administrative positions. This aims to be able to be dived into the real conditions of implementation of the policy so that it can be input to relevant stakeholders. This study method uses a qualitative approach. Data collection techniques are carried out by (1) reviewing legislation; (2) interviews; (3) observation. The author projects that this study will provide an understanding of the implementation of the policy of filling high leadership positions and administration at the Indonesian Lemhannas. The results of the study indicate that all factors that influence the implementation of this policy are still not optimal.

Keywords: *policy implementation, job filling and appointment, senior executive position, administrative position, National Resilience Insitute*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Sejak tanggal 15 Januari 2014, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU PK) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah berganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Hal pokok yang mendasari pergantian peraturan perundang-undangan tersebut yakni adanya semakin kuatnya komitmen untuk menjalankan *merit system*. *Merit system* adalah suatu proses dalam pengisian dan promosi jabatan ataupun penghargaan yang didasarkan pada kemampuan pelaksanaan atau pencapaian suatu pekerjaan. Pada masa UU PK, implementasi pengisian dan promosi jabatan lebih kental dengan model *spoil system* seperti studi yang dilakukan oleh Prasodjo (2014), Kapita, Pangkey, dan Pombengi (2015), serta Monika (2017). Dengan pendekatan *merit system* diharapkan pola karier lebih terbuka dengan indikator yang jelas dan terukur serta objektif.

Jabatan berdasarkan UU ASN juga termasuk yang mengalami perubahan jika dibandingkan dengan UU PK. Jika sebelumnya dikenal jabatan dalam dua kategori besar, yaitu struktural dan jabatan, dalam UU ASN jabatan dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu jabatan pimpinan tinggi (JPT), jabatan administrasi (JA), dan jabatan fungsional (JF). JPT terdiri dari JPT Utama, JPT Madya, dan JPT Pratama. Masing-masing jenjang JPT tersebut berturut-turut sebagai berikut: JPT Utama disetarakan dengan kepala lembaga pemerintah nonkementerian (LPNK); JPT Madya disetarakan eselon Ia dan Ib; serta JPT Pratama disetarakan eselon II. Adapun JA terdiri atas jabatan administrator (setara eselon III), jabatan pengawas (setara eselon IV), dan jabatan pelaksana (setara dengan eselon V dan fungsional umum). Sementara JF adalah yang sebelumnya dikenal dengan jabatan fungsional tertentu (JFT).

Sehubungan dengan pengisian jabatan, terdapat perbedaan antara UU PK dengan UU ASN. Dalam rezim UU PK pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan eselon II ke bawah dilakukan melalui Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) (Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural (PP No. 100/2000). Sementara untuk jabatan eselon I dilakukan melalui usulan dari pimpinan instansi pemerintah kemudian ditetapkan oleh Presiden setelah sebelumnya mendapat penilaian dari Tim Penilai Akhir (Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2004 dan Pasal 13 PP No. 100/2000).

Sementara itu, dalam UU ASN pengisian seluruh jenjang JPT dilakukan secara terbuka dan kompetitif dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan (Pasal 108). Pengisian dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian masing-masing instansi pemerintah dengan sebelumnya membentuk panitia seleksi (Pasal 110). Adapun pengisian bagi JA diusulkan oleh Pejabat yang Berwenang kepada Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS (Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017).

Bagi instansi pemerintah pusat pada umumnya, implementasi atas perubahan kebijakan pengisian jabatan tersebut tentunya merupakan suatu tantangan tersendiri. Hal ini diidentifikasi sebagai kelemahan dalam pelaksanaan seleksi terbuka JPT, yaitu (Irfan, 2017): (1) biaya yang dibutuhkan cukup tinggi; (2) adanya kecenderungan demarkasi melalui persyaratan yang sulit dipenuhi peserta luar instansi; dan (3) panjangnya waktu yang diperlukan. Apalagi bagi instansi pemerintah pusat yang sumber daya manusia di dalamnya terdapat PNS atau ASN serta prajurit TNI dan anggota Polri. Kedua tipe aparatur negara selain PNS tersebut dapat menduduki jabatan dalam

“instansi pemerintah tertentu” (Pasal 109 ayat (3) UU ASN). Dalam penjelasannya, “instansi pemerintah tertentu” adalah sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 (UU TNI) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 (UU Polri) yang terdiri dari sepuluh instansi pemerintah pusat. Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (Lemhannas RI) adalah salah satu dari instansi pemerintah tertentu sebagaimana dimaksud.

Berdasarkan penelusuran, topik terkait jabatan pada instansi pemerintah tertentu yang dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Polri belum banyak dilakukan penelitian. Studi yang dilakukan oleh Fahrani (2018) adalah mengenai bagaimana kriteria dan syarat jabatan di instansi pemerintah tertentu yang dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Polri. Sementara Rivera (2018) melakukan penelitian tentang peralihan status anggota Polri menjadi PNS. Studi ini berusaha memberikan kontribusi sebagaimana topik di atas. Jabatan yang diteliti tidak hanya JPT, tetapi juga JA. Penulis berusaha melakukan analisis implementasi kebijakan atas pengisian JPT dan pengangkatan dalam JA dengan studi kasus pada Lemhannas RI. Peralihan rezim dari UU PK kepada UU ASN berimbas pada perubahan *closed career system* menuju *open career system*. Ini tentunya akan menimbulkan dinamika tersendiri di internal Lemhannas RI yang terbiasa dengan sistem karier tertutup melalui sidang Badan Pertimbangan Karier (Bapekar).

Telaah Literatur

Jabatan pada Instansi Pemerintah

Jabatan dapat berarti “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi; fungsi; dinas” (Pusat Bahasa, 2008). Sementara itu dalam Pasal 1 PP No. 11/2017 disebutkan bahwa, “jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan fungsi, tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang pegawai ASN dalam suatu satuan organisasi”. Dalam instansi pemerintah, jabatan dibagi menjadi tiga jenis, yaitu: Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), Jabatan Administrasi (JA), dan Jabatan

Fungsional (JF). JPT adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah. JA adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. JF adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu (Pasal 1 PP No. 11/2017).

Setiap jenis jabatan memiliki jenjang, tanggung jawab, dan akuntabilitas masing-masing. Hal ini tentunya akan memiliki implikasi dari masing-masing jabatan dalam instansi pemerintah. Baik JPT dan JA adalah sama-sama dapat dikategorikan dalam “jabatan struktural”, yang dalam rezim UU PK pengangkatannya diatur dalam PP No. 100/2000¹. Jabatan struktural tersebut memegang kewenangan lini (*line authority*) yang menunjukkan bahwa kedua jabatan memiliki kewenangan untuk memberikan arahan kepada bawahan, tempat melapor atas pekerjaan bawahan tersebut, sekaligus yang menguasai sumber daya unit kerjanya (Mintzberg, 1979; Daft, 2010; Robbins & Coulter, 2012).

Ada perbedaan konsep pengisian jabatan bagi JPT dan JA. JPT wajib dilakukan pengisian jabatan secara terbuka, sehingga rekrutmen dan seleksi adalah dari PNS yang ada di dalam dan di luar suatu instansi pemerintah (Pasal 108 UU ASN, Pasal 110 PP No. 11/2017). Bahkan di dalam Pasal 106 UU ASN, JPT Utama dan Madya tertentu dapat diisi dari non-PNS dengan persetujuan Presiden. Namun, ternyata dalam Pasal 112 PP No. 11/2017, JPT Utama yang memperoleh hak keuangan dan fasilitas lainnya setara menteri dapat pula diangkat melalui penugasan atau penunjukan langsung oleh Presiden. Adapun bagi JA tidak memiliki kewajiban untuk dilakukan pengisian jabatan secara terbuka seperti JPT². Sehingga pengisian untuk JA

1 Salah satu jabatan dalam JA, yaitu jabatan pelaksana, tidak termasuk kategori dalam “jabatan struktural” dalam rezim UU PK dan PP No. 100/2000.

2 Untuk jabatan pelaksana, pengisian jabatan juga dapat dilakukan melalui pengadaan PNS (Pasal 49 ayat (1) PP No. 11/2017).

dapat berasal dari SDM yang ada di dalam suatu instansi pemerintah (Pasal 49 ayat (2) PP No. 11/2017).

Dalam pengisian JPT, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 UU ASN, terdapat pengaturan bahwa pengisian jabatan di instansi pemerintah tertentu dapat diisi dari prajurit TNI dan anggota Polri. Jabatan yang dapat diisi tersebut adalah pada instansi pemerintah yang sesuai dengan UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) dan UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Polri). Prajurit TNI dan anggota Polri tersebut tidak dapat beralih status menjadi PNS, sehingga tetap dalam status mereka.

Analisis terhadap Implementasi Kebijakan Publik

Secara istilah, kebijakan publik (*public policy*) bisa dimaknai beragam oleh para ahli. Paling sederhana adalah definisi dari Dye (2011) yaitu, “*whatever government choose to do or not to do.*” Sementara itu Friedrich (1940) menjelaskan bahwa kebijakan adalah keputusan yang diusulkan oleh individu, kelompok, atau pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Dunn (2008) menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan (termasuk untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan.

Adapun analisis (*analysis*) diantara pengertiannya adalah, “proses memisahkan sesuatu menjadi elemen-elemen penyusunnya” (*the process of separating something into its constituent elements*) (Oxford University Press, 2019). Sementara definisi untuk analisis kebijakan adalah suatu pendekatan yang rasional dan sistematis untuk mengidentifikasi berbagai alternatif kebijakan berdasarkan bukti-bukti yang kuat (*robust evidences*) atas suatu permasalahan kebijakan yang ada di masyarakat (Dror, 1971; Ukeles, 1977; Carley, 1980).

Analisis kebijakan terbagi menjadi dua fokus besar, yaitu analisis ‘terhadap’

kebijakan (*analysis ‘of’ policy*) dan analisis ‘untuk’ kebijakan (*analysis ‘for’ policy*). Istilah ini pertama kali dipopulerkan oleh Gordon, Lewis, dan Young (1977), dimana analisis terhadap kebijakan terdiri dari analisis penentuan kebijakan (*analysis of policy determination*) dan analisis muatan kebijakan (*analysis of policy content*). Sementara analisis untuk kebijakan terdiri dari advokasi kebijakan (*policy advocacy*), informasi untuk kebijakan (*information for policy*), serta pemantauan dan evaluasi kebijakan (*policy monitoring and evaluation*).

Santoso (2010) menjelaskan bahwa kedua fokus analisis kebijakan tersebut sesungguhnya berasal dari dua perspektif dalam analisis. Perspektif pertama dibangun atas premis objektivitas analisis. Perspektif ini berkontribusi dengan berkembangnya fokus atau tradisi analisis terhadap kebijakan. Perspektif kedua dibangun atas premis intersubjektivitas analisis. Fokus atau tradisi analisis untuk kebijakan berkembang dari perspektif ini. Analisis terhadap kebijakan ini yang relatif lebih populer dan menjadi standar bagi sebagian besar analisis.

Lebih lanjut, Santoso (2010) menjelaskan bahwa analisis untuk kebijakan adalah analisis yang ditujukan untuk memproduksi suatu produk yang secara spesifik menjadi bagian dari proses kebijakan tertentu. Sementara, analisis terhadap kebijakan adalah untuk memproduksi ‘pengetahuan’ tentang proses kebijakan. Hal ini sejalan dengan pemahaman Hill (2005) dimana dalam membahas mengenai muatan kebijakan (*policy content*), keluaran kebijakan (*policy output*), dan proses kebijakan (*policy process*) digunakan istilah ‘*studies*’.

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah satu dari beberapa langkah dari proses kebijakan publik. Secara generik, proses kebijakan publik dimulai dari *agenda setting* atau perumusan masalah, formulasi dan pengambilan keputusan, implementasi, pemantauan, serta evaluasi kebijakan. Dalam setiap tahapan tersebut, dapat dilakukan analisis kebijakan dengan dua macam corak fokus sebagaimana di atas, yaitu analisis terhadap kebijakan dan analisis untuk

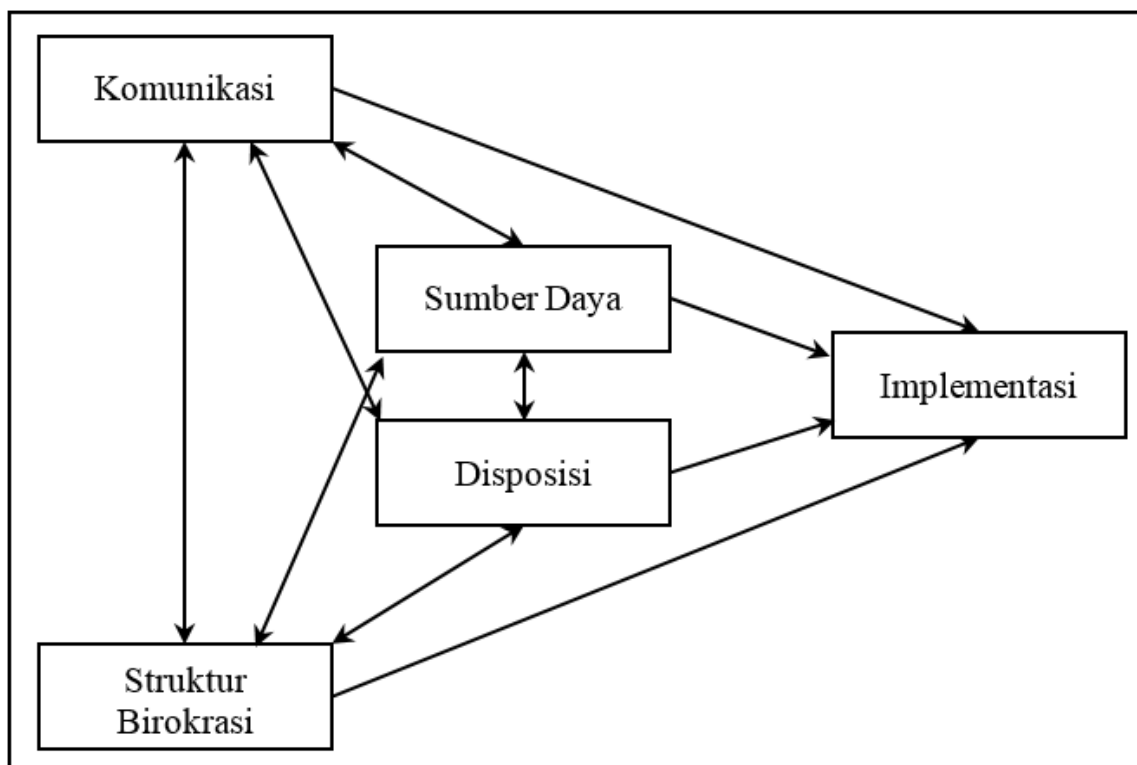
kebijakan. Studi ini merupakan analisis terhadap implementasi kebijakan (*analysis of policy implementation*). Analisis terhadap implementasi kebijakan akan menjelaskan kesesuaian antara tujuan dengan *outcome* dari proses implementasi kebijakan (Santoso, 2010). Faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan adalah hal yang diamati dan dianalisis dalam studi ini.

Model yang akan digunakan dalam studi ini adalah yang dikembangkan oleh George C. Edwards III dalam karyanya "*Implementing Public Policy*". Edwards III (1980) menjelaskan ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi. Lebih lanjut dijelaskan oleh Edwards III sebagai berikut:

1. *Communication* – *The first requirement for effective policy implementation is that those who are to implement a decision must know what they are supposed to do.*

2. *Resources* – *Implementation orders may be accurately transmitted, clear, and consistent, but if implementations lack the resources necessary to carry out policies, implementations is likely to be ineffective.*
3. *Dispositions or attitude* – *If implementers are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decision makers intended. But when implementers attitudes or perspectives differ from the decision makers, the process of implementing a policy becomes more complicated.*
4. *Bureaucratic structure* – *Policy implementers may know what to do and have sufficient leisure and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. Two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating procedures (SOPs) and fragmentation.*

Gambar 1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik



Sumber: Edwards III (1980)

Dalam faktor komunikasi, terdapat tiga hal penting yaitu: transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Faktor sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan terdiri atas staf yang memadai serta keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas, serta wewenang dan fasilitas yang diperlukan. Disposisi atau sikap dalam implementasi kebijakan dapat dinilai dari bagaimana sikap yang ditunjukkan oleh para pelaksana (*implementers*). Faktor terakhir terkait dengan struktur birokrasi, dapat dilakukan telaah antara kebijakan yang diimplementasikan dengan struktur birokrasi yang ada (Edwards III, 1980).

Penelitian Terdahulu

Sebagaimana telah disebutkan di atas, topik terkait jabatan pada instansi pemerintah tertentu yang dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Polri telah mendapat perhatian dari peneliti lain. Fahrani (2018), misalnya, meneliti tentang kriteria dan syarat dari jabatan ASN tertentu yang dapat diduduki oleh anggota Polri dan prajurit TNI. Berdasarkan analisisnya, tentu saja terdapat perbedaan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan yang menduduki jabatan tersebut. Untuk itu, disimpulkan bahwa kriteria jabatan ASN tertentu hendaknya harus merujuk kepada tugas dari institusi TNI dan Polri. Sementara itu syarat jabatannya harus sesuai dengan kompetensi yang terkait dengan fungsi TNI dan Polri.

Dalam penelitiannya, Sudrajat, Kurniati, dan Hartini (2019) berpendapat bahwa sistem merit berdasarkan UU ASN tidak dapat diimplementasikan secara penuh oleh pemerintah. Hal ini disebabkan karena terdapat dua mekanisme dalam pengisian jabatan di instansi pemerintah. JPT dilaksanakan secara seleksi terbuka, sementara JA dilaksanakan secara seleksi internal. Ketiga penulis tersebut merumuskan permasalahan: (1) bagaimana standarisasi proses pengisian JPT dan JA berdasarkan sistem merit; dan (2) apa kategorisasi yang dapat digunakan dalam menciptakan objektivitas dalam seleksi terbuka dan seleksi

internal. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa setiap mekanisme pengisian jabatan memiliki perbedaan dalam norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK). Tetapi ada aspek mendasar yang harus dipenuhi, yaitu: kualifikasi, kompetensi (manajerial, teknis, dan sosial kultural), dan kinerja.

Nasir (2019) mencoba memotret implementasi kebijakan seleksi terbuka JPT Pratama di Kabupaten Toraja Utara. Peneliti coba mengurai implementasi kebijakan tersebut berdasarkan empat faktor dari George C. Edwards III (1980), yaitu: struktur birokrasi, sumber daya, disposisi, dan komunikasi. Temuan dari penelitiannya adalah terdapat ketidaktepatan dalam implementasi kebijakan seleksi terbuka, yaitu: (1) menyertakan JPT Pratama yang merupakan wewenang Kementerian Dalam Negeri (Kepala Dinas Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil; dan (2) terdapat calon peserta yang tidak memenuhi persyaratan usia maupun syarat telah mengikuti Diklatpim III.

Tampilang, Sambiran, dan Pangemanan (2019) mencoba menggambarkan atau mendeskripsikan mengenai proses mutasi eselon III dan IV di Kabupaten Minahasa, Provinsi Sulawesi Utara. Penelitian mereka menghasilkan kesimpulan sebagai berikut: (1) proses mutasi adalah untuk meningkatkan produktivitas; (2) proses mutasi masih belum berdasarkan sistem merit yang berbasis kualifikasi, kompetensi, dan kinerja; dan (3) proses mutasi masih belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

METODE PENELITIAN

Studi ini adalah membahas analisis implementasi kebijakan dengan fokus pengisian JPT dan JA di Lemhannas RI. Pemilihan Lemhannas RI sebagai objek dikarenakan alasan kemudahan dalam mengumpulkan data penelitian. Alasan berikutnya adalah penulis juga sudah mengenal dengan baik objek penelitian ini serta keterbatasan sumber daya, baik tenaga, waktu, dan biaya.

Studi ini dilakukan dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Karakteristik penelitian kualitatif diantaranya sebagai berikut (Creswell, 2009):

1. *Natural setting* – *Qualitative researchers tend to collect data in the field at the site where participant experience the issue or problem under study.*
2. *Researcher as key instrument* – *Qualitative researchers collect data themselves through examining documents, observing behavior, or interviewing participants.*
3. *Multiple sources of data* – *Qualitative researchers typically gather multiple forms of data, such as interview, observations, and documents, rather than single data source.*
4. *Inductive data analysis* – *Qualitative researchers build their patterns, categories, and themes from the bottom up, by organizing the data into increasingly more abstract units of information.*
5. *Participants' meaning* – *In the entire qualitative research process, the researcher keeps a focus on learning the meaning that the participants hold about the problem or issue, not the meaning that the researchers bring to the research or writers express in the literature.*

Data yang digunakan dalam studi ini berasal dari data primer dan sekunder. Pengumpulan data primer dilakukan dengan observasi dan wawancara dengan *stakeholders* terkait. Pendekatan yang dilakukan untuk observasi adalah dengan menyusun catatan lapangan dengan melakukan observasi sebagai pengamat (*observer*). Wawancara dilakukan secara tidak terstruktur, terbuka, dan penulis membuat catatan atas wawancara tersebut. Pengumpulan data sekunder berasal dari peraturan perundang-undangan terkait, peraturan yang ada di internal organisasi, maupun studi kepustakaan yang relevan.

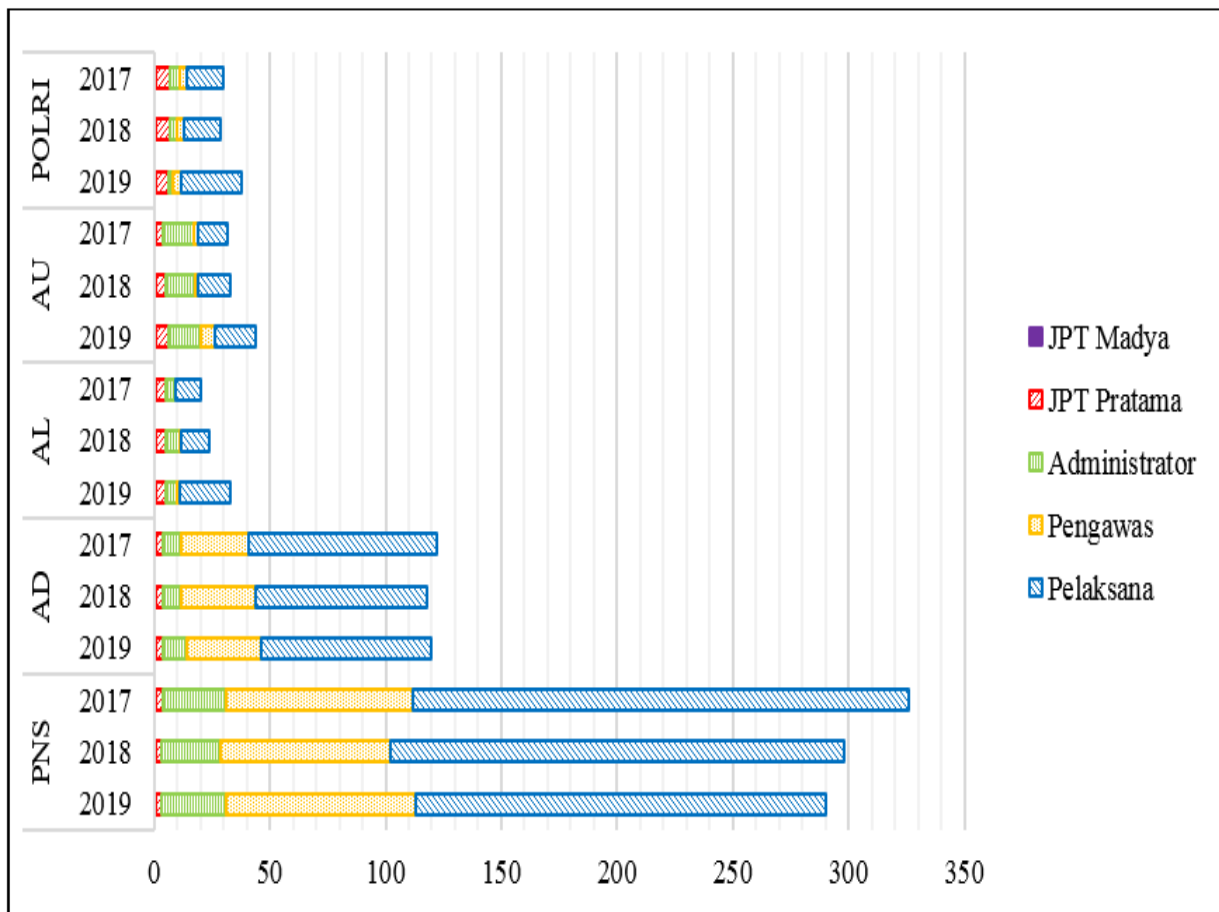
PEMBAHASAN

Deskripsi Komposisi SDM dalam JPT dan JA di Lemhannas RI

Studi yang dilaksanakan pada Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (Lemhannas RI) menghasilkan beberapa temuan. *Pertama*, komposisi SDM di Lemhannas RI selama tiga tahun ke belakang (2017 s.d. 2019) masih di dominasi oleh PNS dengan rerata sekitar 304 orang. Pada tahun 2017, jumlah PNS di Lemhannas RI sejumlah 325 orang. Jumlah ini terus menurun pada dua tahun berikutnya, yaitu 297 orang pada tahun 2018 dan 289 orang pada tahun 2019 (lihat Gambar 2). Hal ini kemungkinan disebabkan dengan adanya PNS yang pensiun dan tidak adanya penerimaan Calon PNS (CPNS) selama kurun waktu tersebut. Jumlah prajurit TNIAD yang bertugas di Lemhannas RI juga mengalami penurunan: 121 orang (2017), 117 orang (2018), dan 119 orang (2019). Kenaikan secara kuantitatif dialami oleh TNI AL, TNI AU, dan Polri.

Kedua, dari penelaahan terhadap data kepegawaian selama tiga tahun terakhir, maka diperoleh gambaran awal terhadap JPT dan JA yang ada di lingkungan Lemhannas RI. JPT yang ada di lingkungan Lemhannas RI sejumlah 24 jabatan dengan perincian satu JPT Utama, empat JPT Madya, dan 19 JPT Pratama. Sementara itu, terdapat 501 JA dengan perincian 59 Jabatan Administrator, 125 Jabatan Pengawas, dan 317 Jabatan Pelaksana. Dari Gambar 3 diperoleh informasi bahwa secara umum seluruh JA masih didominasi oleh PNS. Adapun JPT Pratama didominasi oleh prajurit TNI AU dan anggota Polri, yaitu masing-masing 5 (lima) orang. JPT Madya tidak dimasukkan ke dalam grafik, karena jabatan tersebut dibagi rata diantara PNS, TNI (AD, AL, dan AU), serta Polri.

Gambar 2. Grafik Perbandingan Unsur SDM di Lemhannas RI pada JPT dan JA



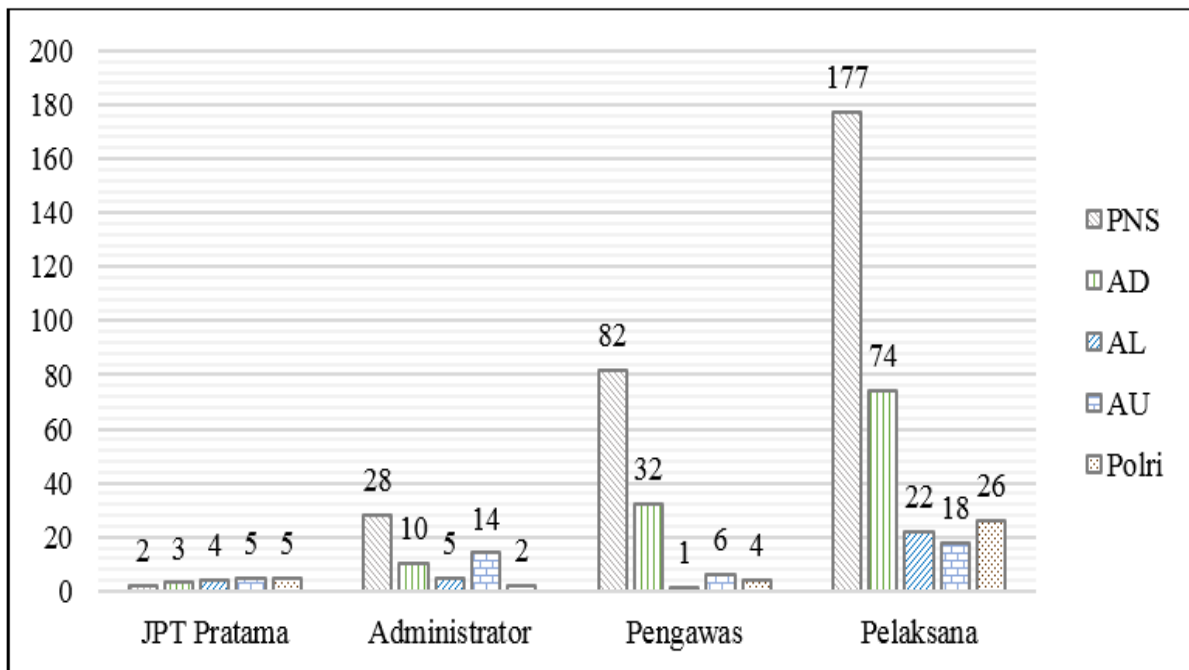
Sumber: Data SDM Lemhannas RI Tahun 2017 s.d. 2019

Ketiga, selama kurun waktu tahun 2017 sampai dengan 2019, seleksi terbuka bagi JPT Madya, sebagai mekanisme dalam pengisian JPT, hanya terjadi pada satu jabatan saja, yaitu: Deputi Bidang Pengkajian Strategik. Sementara itu, bagi JPT Pratama dalam periode tersebut tidak pernah dilaksanakan seleksi terbuka. Pergantian pegawai atau personel yang menduduki jabatan tersebut dilakukan dengan mekanisme Sidang Bapekar. Bagi prajurit TNI dan anggota Polri, hasil Sidang Bapekar tersebut merupakan masukan bagi Sidang Pra Dewan Jabatan dan Kepangkatan Tinggi (Wanjakti) dan dilanjutkan Sidang Wanjakti. Mekanisme Pra Wanjakti dan Wanjakti ini diklaim, setidaknya oleh TNI, sebagai pelaksanaan *merit system*.

Keempat, para pimpinan yang membidangi Sumber Daya Manusia (SDM) atau

Kepegawaian di Lemhannas RI kurang memiliki pemahaman yang memadai mengenai peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan pengisian JPT dan pengangkatan JA. Akibatnya, pengisian JPT dan pengangkatan JA dilakukan dengan cara yang biasanya dilakukan (*business as usual*). Di sisi lain, para pimpinan yang membidangi SDM atau Kepegawaian di Lemhannas RI didominasi oleh selain PNS. Secara berjenjang dari atas ke bawah: (1) Sekretaris Utama selaku Pejabat yang Berwenang dijabat oleh seorang jenderal bintang dua Polisi; (2) Kepala Biro Umum dijabat oleh seorang jenderal bintang satu Polisi; (3) Kepala Bagaian SDM dijabat oleh seorang TNI AU berpangkat kolonel; dan (4) Kepala Subbagian Perawatan Personel dijabat oleh PNS.

Gambar 3. Grafik JPT dan JA di Lemhannas RI



Sumber: Data SDM Lemhannas RI per Maret 2019

Kelima, dalam implementasi kebijakan juga perlu adanya pemantauan (*monitoring*) yang baik pula. Sebaiknya terdapat instansi pemerintah yang melakukan pemantauan atas implementasi kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA, terutama bagi instansi yang serupa dengan Lemhannas RI.

Hasil Studi

Dalam pembahasan hasil studi, penulis akan menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA di Lemhannas RI. Faktor-faktor tersebut adalah sebagaimana model dari Edwards III di atas, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi.

Implementasi suatu kebijakan dapat berjalan dengan baik jika kebijakan tersebut dikomunikasikan dengan baik kepada pelaksana kebijakan (*implementers*). Sebagaimana diuraikan pada hasil studi di atas, masih terdapat kekurangan dalam komunikasi atas kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA di Lemhannas RI. Pemahaman atas kebijakan dari pimpinan hingga administrator, terutama di bidang

SDM atau kepegawaian masih kurang memadai. Apalagi dengan latar belakang yang bukan dari PNS. Oleh karena itu, pola komunikasi atas kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA dengan pendekatan *top-down* menjadi tidak efektif.

Komunikasi yang disarankan untuk digunakan dalam implementasi kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA di Lemhannas RI bisa dengan pendekatan *bottom-up*. Maksudnya adalah para pimpinan di bidang SDM atau kepegawaian diberikan masukan atau nasihat dari pelaksana ataupun pejabat fungsional yang berkompeten sehingga para pimpinan memiliki pemahaman yang memadai. Selain itu, dapat juga digunakan sarana sosialisasi guna internalisasi atas pemahaman implementasi kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa dukungan sumber daya yang memadai. Sumber daya yang terpenting bagi keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah SDM. Tanpa SDM yang baik dari sisi kualitas dan kuantitas, implementasi

kebijakan menjadi suatu hal yang sulit. Terkait dengan implementasi kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA, diperlukan SDM yang memahami tidak hanya peraturan perundang-undangan terkait, tetapi juga diperlukan SDM yang memahami mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pelaporan, hingga evaluasi dari implementasi kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan diperlukan penguatan dalam program kerja yang terkait di bidang SDM atau kepegawaian. Bidang tersebut adalah Bagian SDM, Biro Umum, dan Sekretariat Utama. SDM yang memahami betul dari mulai tahap perencanaan hingga evaluasi tersebut belum dimiliki oleh Lemhannas RI. Padahal sumber daya keuangan (*financial resources*) merupakan hal yang penting pula dalam implementasi kebijakan. Dalam instansi pemerintah, sumber daya keuangan diawali dengan proses perencanaan dan penganggaran. Oleh karenanya, kebutuhan SDM yang memahami terkait hal ini menjadi penting.

Disposisi dalam implementasi kebijakan dapat menunjukkan bagaimana sikap *policy implementers* (pelaksana kebijakan) terhadap suatu kebijakan yang diimplementasikan. Pelaksana kebijakan dalam hal ini adalah para pimpinan di Lemhannas RI, utamanya di bidang SDM atau kepegawaian, secara berjenjang dari bawah hingga atas. Pimpinan masih terlihat enggan dalam menjalankan kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam pernyataannya, mereka mendukung hal tersebut untuk dilaksanakan di Lemhannas RI.

Keengganan ini dapat dipahami bahwa pimpinan memiliki kecenderungan untuk berupaya menjalankan “kebijakan internal organisasi yang tidak tertulis”. Pimpinan berupaya menyeimbangkan komposisi latar belakang SDM dalam JPT dan JA. Seperti terlihat pada Gambar 2 di atas, selama tiga tahun terlihat tren konsisten berapa jumlah prajurit TNI (AD, AL, dan AU), anggota Polri, dan PNS disetiap jenjang JPT dan

JA. Efek selanjutnya adalah tidak adanya perencanaan anggaran untuk pelaksanaan pengisian JPT dengan seleksi terbuka, maupun seleksi dalam rangka pengangkatan JA.

Pimpinan Lemhannas RI di bidang SDM atau kepegawaian hendaknya dapat lebih mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan teknis terkait pengisian JPT dan pengangkatan JA dapat merujuk kepada Pasal 147 sampai dengan Pasal 160 PP No. 11/2017 tentang Manajemen PNS. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut, terutama terkait dengan pengisian JPT secara terbuka, merupakan salah satu indikator dalam Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah sebagaimana diatur dalam Permenpanrb No. 30/2018 tentang Perubahan atas Permenpanrb No. 14/2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah.

Adapun pada struktur birokrasi, sudah terdapat Subbagian Administrasi dan Pembinaan Karier Personel di bawah Bagian SDM. Unit ini yang diantaranya memiliki tanggung jawab seleksi jabatan yang ada di Lemhannas RI. Sehubungan dengan itu, Bagian SDM memiliki tujuh orang PNS yang menduduki jabatan fungsional di bidang kepegawaian, yaitu: empat orang analis kepegawaian dan tiga orang asesor SDM aparatur. Sementara itu, 20 orang pegawai merupakan pejabat pelaksana yang mengurus administrasi pada umumnya.

Dalam implementasi kebijakan selain struktur organisasi itu sendiri, penting untuk melihat prosedur operasional. Dalam implementasi pengisian JPT, Lemhannas RI menggunakan peraturan eksternal dan internal, yaitu: (1) Permenpanrb No. 13/2014 tentang Tata Cara Pengisian JPT Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah; dan (2) Pergub Lemhannas RI No. 01/2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Badan Pertimbangan Karier (Bapekar) di Lingkungan Lemhannas RI. Secara umum peraturan internal lebih sering digunakan, baik untuk keperluan pengisian JPT maupun pengangkatan JA.

Pada struktur birokrasi, perlu ada desain organisasi agar Lemhannas RI dapat lebih optimal dalam melaksanakan implementasi kebijakan pengisian JPT maupun pengangkatan JA. Perlu ada perhitungan Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja (ABK) yang tepat agar dapat menunjang implementasi kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA. Sementara dalam hal prosedur operasional, bagi pengisian JPT, Lemhannas RI perlu mengikuti dan melaksanakan peraturan teknis terakhir, yaitu: Permenpanrb No. 15/2019 tentang Pengisian JPT Secara Terbuka dan Kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah. Adapun dalam hal pengangkatan JA, perlu adanya revisi terhadap Pergub Lemhannas RI No. 01/2012 dengan mendasarkan pada PP No. 11/2017. Sehingga pengangkatan JA tetap dalam kerangka sistem merit.

PENUTUP

Simpulan

Hasil analisis terhadap faktor-faktor menunjukkan bahwa secara umum implementasi kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan JA di Lemhannas RI masih belum berhasil. *Pertama*, komunikasi model *top-down* tidak dapat mendukung keberhasilan dalam implementasi kebijakan. *Kedua*, ada dua jenis sumber daya yang penting, tetapi justru belum dapat mendukung implementasi kebijakan, yaitu: SDM dan anggaran. *Ketiga*, disposisi atau perilaku dari pelaksana kebijakan, dalam hal ini adalah para pejabat terkait di bidang SDM atau kepegawaian, dalam tiga tahun belakangan belum menunjukkan pula dukungan sepenuhnya. Hal ini berimplikasi pada tidak teralokasinya anggaran yang memadai. *Keempat*, struktur birokrasi Lemhannas RI masih perlu optimalisasi melalui desain organisasi. Selain itu, Lemhannas RI masih cenderung menggunakan peraturan internal yang cenderung kepada *closed system*.

Saran

Penulis menyarankan Lemhannas RI lebih dapat memperhatikan implementasi kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan dalam JA. Hal ini merupakan kepatuhan terhadap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, kepatuhan terhadap kebijakan pengisian JPT dan pengangkatan dalam JA yang terdapat dalam UU ASN merupakan salah satu indikator dalam Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah sebagaimana diatur dalam Permenpanrb No. 30/2018 (perubahan dari Permenpanrb No. 14/2014).

DAFTAR PUSTAKA

- Carley, M. (1980). *Rational Techniques in Policy Analysis*. London: Heinemann Educational Books Ltd.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Daft, R. L. (2010). *Management* (9th ed.). Mason, Ohio: South-Western Cengage Learning.
- Dror, Y. (1971). *Ventures in Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Dunn, W. N. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. (2011). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Fahrani, N. S. (2018, November). Analisis Kriteria dan Syarat Jabatan ASN Tertentu yang Dapat Diisi dari Anggota POLRI dan Prajurit TNI. *Civil Service*, 12(2), 139-154.
- Friedrich, C. J. (1940). Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility. Dalam C. J. Friedrich, & E. S. Mason, *Public Policy: A Year Book of The Graduate School of Public Administration, Harvard*

- University. Cambridge, Massachusetts: The Harvard University Press.
- Gordon, I., Lewis, J., & Young, K. (1977). Perspective on Policy Analysis. *Public Administration Bulletin*(25), 26-30.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process* (4th ed.). Essex: Pearson Education Ltd.
- Irfan, M. (2017, Maret). Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah. *Civil Aparatus Policy Brief*(005), hal. 4.
- Kapita, M., Pangkey, M. S., & Pombengi, J. D. (2015). Peranan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan dalam Penyelenggaraan Mutasi Pegawai Negeri Sipil di Halmahera Utara. *Jurnal Administrasi Publik*, 3(31), 1-9.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Ann Arbor, Michigan: Prentice-Hall.
- Monika, R. R. (2017, Oktober). Politisasi Birokrasi Penataan Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2012-2014. *Jurnal Online Mahasiswa FISIP*, 4(2), 1-8.
- Nasir. (2019). Implementasi Kebijakan Seleksi Terbuka dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkup Pemerintahan Kabupaten Toraja Utara. *Kolaborasi: Jurnal Administrasi Publik*, 5(2), 154-174.
- Oxford University Press. (2019). *Analysis*. Dipetik Juni 19, 2019, dari Oxford Dictionaries: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/analysis>
- Prasodjo, E. (2014). Undang-Undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesionalisme Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 8(1), 13-29.
- Pusat Bahasa. (2008). *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Rivera, V. (2018). Peralihan Status Kepegawaian Anggota Polri Menjadi Pegawai Negeri Sipil. *Jurnal HAN UNILA*, 5(1), 13.
- Robbins, S. P., & Coulter, M. (2012). *Management* (11th ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Santoso, P. (2010). *Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: JPP Fisipol UGM.
- Sudrajat, T., Kurniati, S., & Hartini, S. (2019). Bridging The Legal Gap Between Open Selection and Internal Selection of State Civil Apparatus Promotion In Indonesia. *1st International Conference on Life and Applied Sciences for Sustainable Rural Development*. 255, hal. 1-7. Purwokerto: IOP Publishing. doi:<https://doi.org/10.1088/1755-1315/255/1/012053>
- Tampilang, J. H., Sambiran, S., & Pangemanan, F. (2019). Proses Mutasi Jabatan Eselon III dan IV di Kabupaten Minahasa. *Jurnal Eksekutif*, 3(3), 1-9.
- Ukeles, J. B. (1977). Policy Analysis: Myth or Reality? *Public Administration Review*, 37, 223-228.