

## EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *MINIMUM ESSENTIAL FORCE (MEF)* PADA POSTUR PEWIRA TNI ANGKATAN UDARA

Oleh : Sigit Priyono\*

### ABSTRACT

The objective of this research was to understand comprehensively of the evaluation of implementation policy of Minimum Essential Force (MEF) in pertain of human resources focus on officers in the Indonesian Airforce, I was a qualitative research with an evaluative method of CIPP model, conducted in Ofice of Ministry of Defence, Indonesian Armed forces Head quaters, and Indonesian Airforce head quaters, Jakarta.

The data were collected through participant observation using interview, observation, document study, and recording as well as focus group discussion. The data analysis and interpretation indicates that (1) Indonesian defence policy to build of minimum essential force by small and more effective with limited of budget; (2) Scope Defence policy at minimum essential force: (a) Organization (b) Defence Budget (c) Human resources, Three of them are able to protect of the sourvergnity and territorial integrity in the border or in the flash point area; (3) MEF Policy In the Indonesian Air Force should be implemented particularly officers as backbond to catch up effectivity, efficiency, equity, and responsiveness of implementation management system in the The Indonesian Air Force organization was found to more effective.

The findings of this evaluation by CIPP methode scored 3,24 as good result, and give some recommendation to practice continuous improvement to redesign of defence policy by involving of society and in practica to the Air Force organization to reconstruct human resources planning especially for officers.

**Keywords:** Defence Management System, CIPP Methode Evaluation, and Indonesian Airforce .

### PENDAHULUAN

Persoalan kebijakan pertahanan negara di Indonesia hingga saat ini masih belum dipandang sebagai *public goods* yang dianggap penting serta sejajar dengan kepentingan sektor-sektor pembangunan lainnya. Sehingga tak heran jika diskursus tentang isu-isu pertahanan selalu dikaitkan dengan persoalan anggaran dan seringkali terjebak dalam perdebatan klasik *guns versus butter* atau *stick or carrot*.

Dalam perdebatan panjang itu, ditetapkanlah kebijakan pembangunan postur pertahanan Negara Minimum Essential Force (MEF) pada tahun 2010 yang kemudian dijadikan sebagai Road map pembangunan pertahanan sampai tahun 2024. Harapanya, dengan adanya kebijakan tersebut, *mindset* tentang pentingnya pembangunan postur pertahanan dapat berubah dari dulunya masih bersifat sektoral, belum sistemik, serta lebih mengedepankan sikap otoriter aktor pengambil keputusan yang

seringkali lebih mementingkan kepentingan pengambil keputusan dana supplier dengan rasionalisasi anggaran yang sangat minim dan terbatas. Menjadi lebih terarah, terintegrasi, serta sesuai akan kebutuhan dan potensi ancaman.

Secara *legal formal*, dasar kebijakan pembangunan postur pertahanan MEF telah diletakkan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2009-2025, yang kemudian diturunkan pada setiap segmen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 tentang peningkatan kondisi dan jumlah alutsista setiap matra yang dilaksanakan menurut validasi postur dan struktur pertahanan untuk dapat melampaui kebutuhan kekuatan pertahanan minimal sebagaimana diatur dalam peraturan Presiden nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN dan Peraturan Presiden nomor 7 tahun 2008 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara yang telah diformulasikan

\* Mahasiswa Program Doktoral Ilmu Manajemen Konsentrasi Manajemen Sumberdaya Manusia, Universitas Negeri Jakarta

melalui Peraturan Menteri Pertahanan RI nomor 16 tahun 2008 tentang kebijakan penyelenggaraan pertahanan Negara.<sup>2</sup>

Selain itu, Secara spesifik juga telah dikatakan bahwa kebijakan pembangunan postur pertahanan MEF telah dilegalkan dalam Peraturan Menteri Pertahanan nomor 2 tahun 2010 sebagai implementasi kebijakan dalam strategic defence review (SDR) dalam mewujudkan MEF sebagai komponen Utama di wilayah Flash Point untuk merespon kepentingan mendesak, maka urgensi pembangunan postur pertahanan Negara melalui dua pertimbangan pokok yaitu; **pertama**, pertimbangan ancaman (threat based planning) yang merupakan perencanaan pembangunan kekuatan yang didasarkan pada pendekatan prediksi ancaman yang dihadapi perhitungan kebutuhan kekuatan, kemampuan, dan gelar dengan mempertimbangkan kekuatan musuh yang akan dihadapi; **kedua**, perencanaan pembangunan kapabilitas (capability based planning) yang merupakan perencanaan pembangunan kekuatan untuk mencapai tingkat kekuatan tertentu yang dibutuhkan untuk dapat melaksanakan tugas dengan mempertimbangkan kemampuan anggaran dan aset Negara yang dimiliki.<sup>3</sup>

Secara *Das Sollen* kebijakan pertahanan negara yang diatur dalam beberapa pasal di Undang-undang 3 tahun 2002, telah mengamanatkan agar negara melakukan pembangunan postur pembangunan manusia sebagai aspek penting dalam postur pertahanan. Hanya saja secara *Das Sein* hal itu ternyata tidak diimplementasikan dengan baik terutama dalam membangun postur SDM Pertahanan negara.

## KERANGKA TEORITIS

### Konsepsi Evaluasi Kebijakan Publik

Menakar definisi evaluasi tidaklah mudah, kompleksitas perkembangan pemahaman dan konteks keilmuan yang beragam telah berpengaruh sangat signifikan bagi definisi evaluasi sehingga menjadi sangat variatif dan kaya. Beberapa pakar seperti Jody Fitzpatrick (2009), mengatakan bahwa “*Evaluation with a focus on description*”.<sup>4</sup> Selain itu, ada juga Stufflebeam (2000), yang mengatakan bahwa “*Evaluation means a study designed and conducted to assist some audience to assess an object’s merit and worth*”.<sup>5</sup> Sedangkan Andres Steinmetz berpendapat “*Evaluation suggests making judgment of worth, and these judgments are generally by strong emotional reactions*”.<sup>6</sup> Dari beberapa pengertian dan konsep evaluasi yang dikemukakan

oleh para ahli, dapat kita tarik kesimpulan bahwa pada dasarnya evaluasi dilakukan untuk mencari nilai dan kegunaan dari obyek yang dievaluasi untuk mencari nilai dan kegunaan dari kebijakan tersebut.

Secara lebih spesifik, Dunn (2003) mendefinisikan evaluasi yang merupakan arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan lainnya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.<sup>7</sup>

Sedangkan menurut Robert H. Davis (1992), evaluasi adalah “*a continuous process of collecting and interpreting information in order to assess decisions made in designing a learning system*”.<sup>8</sup> Pengertian di atas dapat dimaknai bahwa evaluasi adalah proses yang sistematis menilai sesuatu berdasarkan kriteria tertentu, yang selanjutnya diikuti dengan pengambilan sebuah keputusan atas objek yang dievaluasi, sehingga evaluasi dan penilaian hampir sama, bedanya dalam evaluasi berakhir dengan rekomendasi-rekomendasi dan atau pengambilan keputusan dari perbaikan kebijakan yang telah direview secara holistik dengan kaidah ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, sedangkan penilaian hanya sebatas memberikan nilai saja.

Berdasarkan beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli tersebut di atas, maka dapat disintesakan bahwa evaluasi kebijakan Publik adalah suatu proses pengukuran, penilaian, dan membandingkan yang dilaksanakan secara sistematis dengan pendekatan strategi, manajemen maupun pragmatis atas rumusan, implementasi, kinerja dan lingkungan kebijakan dengan tujuan untuk mengetahui kegagalan dan keberhasilan untuk kepentingan mengambil keputusan berikutnya. Hal ini sangat perlu untuk menilai keberhasilan dan tidaknya terhadap evaluasi implementasi kebijakan minimum essential force di TNI AU yang memerlukan critical review terhadap kebijakan pemerintah yang telah dilaksanakan selama lima tahun, sejak tahun 2010-2014.

### Konsepsi Evaluasi Implementasi Kebijakan

Evaluasi implementasi dilaksanakan untuk mencapai tujuan sesuai dengan obyek evaluasinya dan tujuan melaksanakan evaluasi implementasi

sebagaimana pendapat Stufflebeam (2003) bahwa tujuan terpenting dari evaluasi adalah bukan untuk membuktikan (kesalahan/keuntungan) tetapi untuk memperbaiki sebagaimana tertulis “*The most important purpose of evaluation is not to prove, but to improve it is a move agents the views that evaluation should be inquisitions, one short investigation, activities solely conducted by evaluators, or only instruments funded projects.*”<sup>9</sup>

Selain itu, Wirawan juga menjelaskan bahwa tujuan utama dari tindakan evaluasi adalah untuk menentukan kelayakan atau nilai sesuatu dalam evaluasi.<sup>10</sup> Evaluasi merupakan kegiatan monitoring rutin atau permanen mengenai aktualisasi, intervensi perbaikan atau peningkatan pengetahuan dasar mengenai kebijakan sebagaimana pendapat Vendung: *Evaluation as qualified monitoring is usually a routine zed, continuo's feature at public decision-making system, as impact assessment, evaluation is frequently commissioned on specific accession, whether permanent or periodic monitoring or impact assessing, however evaluation is performed for either accountability, intervention improvement of basic knowledge advancement.*<sup>11</sup>

Dunn sendiri berpendapat bahwa evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian yaitu; 1). Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (ex-ante evaluation); 2). Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau monitoring; 3). Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (ex-post evaluation). Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik mencapai hasil sesuai dengan apa yang sudah direncanakan.<sup>12</sup> Lebih lanjut Dunn mengemukakan bahwa informasi yang dihasilkan dari evaluasi merupakan nilai (values) yang antara lain berkaitan dengan; 1). Efektivitas, mengilustrasikan unit pelayanan, yakni penilaian pada hasil, tanpa memperhitungkan biaya; 2). Efisiensi (Efficiency), yakni perbandingan antara hasil dengan biaya, atau (hasil/biaya); 3). Kecukupan, untuk mengetahui seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan 4). Perataan (equity), yakni keseimbangan (proporsional) dalam pembagian hasil (manfaat) dan/ atau biaya (pengorbanan); 5). Responsitas, untuk mengetahui apakah hasil kebijakan telah memuaskan kebutuhan dan 6). Ketepatan, untuk mengetahui apakah hasil atau tujuan yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai.<sup>13</sup>

Maka dari beberapa teori evaluasi tersebut dapat disimpulkan bahwa evaluasi adalah suatu proses pengukuran, penilaian, dan membandingkan yang

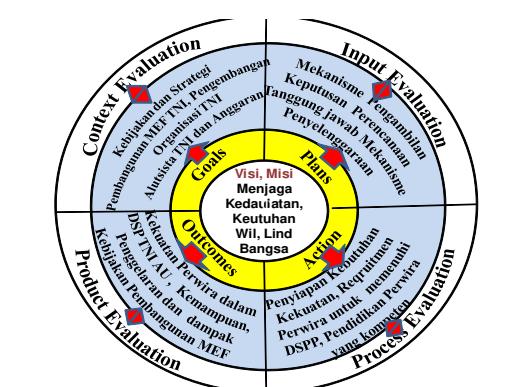
dilaksanakan secara sistematis dengan pendekatan strategi, manajemen maupun pragmatis atas rumusan, implementasi, kinerja dan lingkungan kebijakan dengan tujuan untuk mengetahui kegagalan dan keberhasilan untuk kepentingan mengambil keputusan berikutnya.

## METODOLOGI

Metodologi penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan riset kebijakan secara deskriptif dan explanatif. Desain penelitian ini menggunakan model CIPP sebagai yang diformulasikan oleh Daniel Stufflebeam yang meliputi context, input, process dan product melalui tahapan kegiatan yang diharapkan bisa dilaksanakan secara konsisten. Berikut model dan desain penelitian model CIPP.

Gambar 3.3.

Model Evaluasi Implementasi kebijakan Kekuatan Pertahanan Minimal / MEF Pembangunan Postur Perwira Di TNI AU menggunakan Model Evaluasi CIPP dari daniel L Stufflebeam.



## PEMBAHASAN

1. Evaluasi latar kebutuhan dan urgensi penerapan kebijakan MEF TNI pada sistem penyelenggaraan pembangunan postur TNI AU (Komponen Konteks)

Evaluasi konteks dengan komponen latar kebutuhan dan urgensi penerapan kebijakan MEF TNI pada sistem penyelenggaraan pembangunan postur TNI AU berdasarkan evaluasi dapat diuraikan bahwakondisi yang melatarbelakangi adalah penggunaan anggaran yang pada sebelumnya hanya habis pada kebutuhan operasional personil seperti gaji pegawai, sehingga tidak ada pengembangan pada alutsista TNI AU. Oleh karenanya, ketika kuantitas personil dari TNI AU ini dapat dikembangkan sesuai kebutuhan organisasi, ada harapan TNI AU dapat meningkatkan sarana alutsistanya demi perbaikan sistem pertahanan Negara.<sup>14</sup>

Temuan lain adalah belum terealisasinya rumusan pasal 15 Undang-Undang Nomor 3 tahun 2002 yakni; (1) Dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat 2, Presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional. Dewan Pertahanan Nasional berfungsi sebagai penasihat Presiden dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan dan pengerahan segenap komponen pertahanan Negara.

Dimana dalam hal ini sesuai amanat Undang-Undang Nomor 3 tahun 2002, pasal 15 menyebutkan dalam merumuskan kebijakan umum pertahanan melibatkan peranan masyarakat yang diwadahi dalam Dewan Pertahanan Nasional sebagai anggota tidak tetap, akan tetapi sampai sekarang yang berjalan sudah 13 tahun Dewan Pertahanan tersebut belum terbentuk.

Dalam menguatkan peran masyarakat guna merumuskan permasalahan pertahanan negara sesuai amanat Undang-Undang nomor 3 tahun 2002, maka perlu direalisasikan pembentukan Dewan Pertahanan Nasional. Sehingga tanggungjawab pertahanan bukan lagi domain TNI saja melainkan masyarakat Indonesia pun dapat menuangkan gagasannya ditambah dengan lulusan Unhan non militer yang mendapat bekal kompetensi bidang pertahanan dengan tingkat magister yang dapat dihandalkan.

## 2. Evaluasi Perencanaan Penerapan kebijakan MEF TNI pada sistem penyelenggaraan pembangunan Postur TNI (Komponen Input).

Komponen input mengevaluasi aspek yang meliputi perencanaan penerapan kebijakan kekuatan pertahanan minimal (MEF) TNI pada sistem penyelenggaraan pembangunan Postur TNI, yang mencakup mengenai mekanisme pengambilan keputusan perencanaan pembangunan MEF dan tanggung jawab pada mekanisme penyelenggaraan pembangunan MEF TNI.

Berdasarkan penelitian, pelaksanaan perencanaan SDM yang menjadi komponen penting dalam pembangunan MEF TNI bahwa telah dilaksanakan dengan menunjukkan keberhasilanya, dalam hal sedikitnya terdapat empat aspek perencanaan SDM yang telah menjadi acuan di TNI meliputi: (a) Proyeksi jumlah SDM TNI yang dibutuhkan (*forecasting of employees*), (2) melakukan identifikasi SDM yang tersedia dalam organisasi (*human resource audit*), dan (3) melakukan analisis keseimbangan penawaran dan permintaan (*demand and suplay analysis*), (4) menjalankan program aksi (*action program*).

Sejalan diterapkannya kebijakan pertahanan negara MEF pada aspek pembangunan organisi dan Alutsista TNI, tentunya mutlak diikuti pembangunan SDM khususnya Perwira untuk bisa mengawakinya terutama pada level manajerial. Sumberdaya Manusia merupakan kunci keberhasilan dalam kebijakan MEF ini sesuai tujuan kebijakan MEF yang telah ditetapkan. Substansi pada aspek personel adalah *the man behind the gun and the right man on the right place*. Prajurit dan senjata ibarat dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain.

## 3. Evaluasi Implementasi Kebijakan kebijakan MEF TNI pada sistem penyelenggaraan pembangunan Postur TNI AU (Komponen Proses).

Pada tahap evaluasi proses yaitu meliputi implementasi Kebijakan kebijakan kekuatan pertahanan minimal (MEF) TNI pada sistem penyelenggaraan pembangunan Postur Perwira TNI AU, yang mencakup tiga hal yakni: (1) Rekrutmen Perwira untuk memenuhi DSP, (2) Pendidikan Perwira yang kompeten, (3) Penyiapan Kebutuhan Kekuatan MEF TNI AU Bidang Personel.

Jumlah dan Komposisi Perwira yang Ideal (*right sizing*) untuk tercapainya kekuatan/jumlah dan komposisi Perwira di atas diharapkan tercapai postur Angkatan Udara sesuai yang telah dituangkan dalam perencanaan 2010-2014, sehingga jumlah Perwira diawal tahun 2010 sampai dengan akhir tahun 2014 penambahan Perwira tidak signifikan atau *zero growth*. Walaupun ada pembentukan satuan baru, namun tidak menambah jumlah Perwira, karena disatu sisi ada perampingan organisasi menuju organisasi yang *right sizing*. Transformasi diharapkan dapat menyelesaikan masalah ketidakseimbangan antara kondisi ideal dengan kondisi nyata kebutuhan Perwira di strata atau jenjang kepangkatan tertentu yang dilakukan melalui konsistensi penataan jumlah Perwira dihadapkan kebutuhan pembangunan kekuatan Perwira pada periode tertentu dengan tetap memedomani pembangunan kekuatan Perwira yang diharapkan pada posisi *zero growth*.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI tanggal 16 Oktober 2004 yang memperpanjang usia pensiun untuk Perwira dari 55 tahun menjadi 58 tahun, Bintara dan Tamtama dari 48 tahun menjadi 53 tahun yang berdampak sampai dengan saat ini menyebabkan terhambatnya proses regenerasi yang ditandai dengan adanya

ketidakseimbangan komposisi Perwira, juga adanya kebijakan pemerintah tentang pembangunan kekuatan pokok minimum dihadapkan kepada ketersediaan anggaran yang diprioritaskan untuk pengembangan Alut/Alutsista Pembangunan Kekuatan Perwira pada tahun 2010-2014 diharapkan pada posisi *zero growth*.

Tertatanya jumlah Perwira menuju *zero growth* pada perwira dan tercapainya penataan komposisi Perwira yang mengawaki organisasi dan pengembangan organisasi yang ideal dalam mengawaki organisasi melalui proses penilaian dan perhitungan beban kerja terhadap organisasi Angkatan Udara maupun jabatan yang ada, sehingga diperoleh TOP/DSP yang ideal, profesional dan efektif. Dengan diketahui beban kerjanya suatu organisasi dan jabatan yang ada didalamnya, maka dapat ditentukan Perwira pengawakannya, dapat ditentukan jumlah Perwira yang harus ada dalam unit organisasi tersebut, serta kedepan dapat pula digunakan sebagai konsep penentuan besaran pemberian tunjangan kinerja Perwira.

Dalam perencanaan rekrutmen perwira untuk memenuhi DSP, pihak TNI AU yang berwenang pada personil telah membuat rencana konkret, dalam artian dimana dijelaskan secara matematis rencana tersebut. Rencana matematis ini berkenaan dengan menentukan kebutuhan perwira yang bersumber dari (AAU, PA PK dan Setukpa).

$$\sum \frac{(x+y)}{17} + 20\% \sum \frac{(x+y)}{17}$$

Rumus di atas merupakan perencanaan matematis dalam menentukan kebutuhan perwira. Dimana X mempresentasikan Jabatan di dalam struktur TNI AU, Y mempresentasikan Jabatan di luar struktur TNI AU, sedangkan 20% merupakan tingkat deviasi yang diperhitungkan.

Temuan tentang pelaksanaan rekrutmen sesuai DSP adalah pada kenyataannya hasil dari rekrutmen sumberdaya manusia TNI AU yang sesuai dengan TOP dan DSP adalah masih banyaknya korps yang memiliki personil melebihi batas standar dari yang ditetapkan pada DSP. Sehingga perlu perhatian serius oleh pimpinan TNI AU dalam proses rekrutmen dan DSP yang tersedia.

Di sisi lain, dampak pengembangan personil perwira setelah mengikuti pelatihan dan pembinaan dapat mendukung posisi sesuai dengan kemampuan dan kompetensi yang dimiliki. Titik berat pelatihan dan Penugasan. Metode pemberian pelatihan dan penugasan secara berkelanjutan bagi setiap anggota

militer merupakan cara yang efektif di dalam mendukung terbentuknya tuntutan prajurit yang profesional dalam rangka mewujudkan TNI AU yang lebih baik. Dengan metode pelatihan dan penugasan tersebut, seorang prajurit akan terlatih dengan dinamika pelaksanaan tugas yang memerlukan analisa dan pertimbangan teknis. Sehingga diharapkan setiap prajurit mempunyai visi yang sama dalam pelaksanaan tugas.

Sesuai ciri khas matra udara TNI AU merupakan organisasi yang berbobot teknologi dan padat materiil. Maka dalam persiapan kualitas sumberdaya manusia untuk pengawakan alutsista memerlukan waktu yang relatif lama, maka sumberdaya manusianya harus dipersiapkan secara dini untuk menghadapi pengawakan yang semakin berkembang di masa akan datang. Oleh karena itu, dalam rangka upaya persiapan kebutuhan kekuatan MEF TNI AU bidang personil yakni pertumbuhan personil diarahkan untuk pemenuhan kebutuhan organisasi dengan ratio yang lebih besar pada kesatuan operasional daripada pendukung dimana dalam pelaksanaannya diupayakan agar terjadi keseimbangan antara penambahan dan penyusutan personil.<sup>15</sup>

Temuan yang didapatkan dalam persiapan kebutuhan kekuatan MEF bidang personil ini yakni tidak diimplementasikan secara utuh. Ada beberapa hal yang menjadi landasan dari tidak diimplementasikannya ini, seperti kondisi jabatan yang ada, dan kondisi organisasi serta personilnya. Lalu ada temuan pertumbuhan personil dengan skala 0,1% - 0,4% yang artinya adanya penyimpangan kebijakan *zero growth*.<sup>16</sup>

#### 4. Evaluasi Hasil-Hasil Yang Dicapai Setelah Penerapan Kebijakan MEF Pada Sistem Penyelenggaraan Pembangunan Postur Perwira TNI AU

Pada komponen evaluasi hasil membahas hasil-hasil yang dicapai dalam menerapkan kebijakan MEF pada sistem penyelenggaraan pembangunan postur perwira TNI AU. Hal ini dapat ditinjau dari sudut pandang peningkatan profesionalisme, pembinaan Perwira telah dilaksanakan melalui peningkatan SDM Perwira dimulai dari penerimaan calon prajurit sampai dengan peningkatan keterampilan. Pada kegiatan penerimaan prajurit diterapkan kenaikan standard nilai akademik, kesamaan jasmani, kesehatan dan psikologis. Dengan memiliki sumber yang baik maka profesionalisme akan mudah didapat dan ditingkatkan. Bagi perwira yang sudah aktif, peningkatan

profesionalnya dilaksanakan dengan cara memberikan pembekalan ketrampilan, pendidikan, latihan, kursus/ penataran dan penugasan.

Sejalan dengan program Reformasi Birokrasi Angkatan Udara yang dituangkan dalam program Penataan Sistem Manajemen Perwira Angkatan Udara ditetapkan adanya delapan sub Program yang meliputi penataan sistem rekrutmen Perwira secara on line, analisa jabatan, evaluasi jabatan, penyusunan standard kompetensi jabatan, assesment individu, membangun/memperkuat database Perwira dan pengembangan pendidikan dan pelatihan Perwira berbasis kompetensi. Keberhasilan penataan sistem manajemen Perwira diukur berdasarkan penilaian pencapaian target/sasaran yang telah ditetapkan dalam periode tertentu dari aspek input, proses, output dan outcome yang telah ditetapkan sebelumnya.

Melalui kedelapan sub program reformasi birokrasi di atas merupakan juga wujud pengelolaan dan pembinaan terhadap Perwira Angkatan Udara yang berkualitas yang dimulai dari rekrutmen, pembinaan karier, pendidikan dan penyediaan data yang integratif secara transparan, akuntabel dan terukur sesuai pola Binkar Angkatan Udara, termasuk melaksanakan penilaian dan perhitungan beban kerja unit organisasi dan jabatan/individu untuk menentukan pengawakan organisasi, sehingga dapat terwujud organisasi yang ideal (*right sizing*). Hal ini sesuai dengan area perubahan pelaksanaan program Reformasi Birokrasi TNI berdasarkan kebijakan pemerintah yang diterbitkan oleh Kementerian Penertiban Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Guna merealisasikan kebijakan Penataan Sistem Manajemen Perwira di lingkungan Angkatan Udara, telah dibuat road map sebagai arah dan pedoman untuk mengatur pelaksanaan Penataan Sistem Manajemen Perwira di lingkungan Angkatan Udara yang implementatif dan akomodatif sesuai karakteristik Angkatan Udara yang bermuara pada terwujudnya postur Angkatan Udara yang profesional, efektif, efisien dan modern guna mengoptimalkan pelaksanaan tugas pokok Angkatan Udara.

Pada konteks ini setelah penerapan kebijakan MEF pada pembangunan postur perwira TNI AU yakni terkait pembangunan personalia ini telah terlaksana dengan baik, hanya diketemukan adanya postur perwira TNI AU mengalami kegemukan pada posisi level pangkat Kolonel sebagai akibat ditambahkannya masa pensiun ditambah tiga tahun, sehingga batas usia pensiun bagi perwira menjadi 58 tahun yang dulunya berusia 55 tahun, sementara

ruang jabatan di organisasi sudah tidak mencukupi lagi, penyebab lain adalah akibat dari dampak era orde baru dengan adanya dwi fungsi ABRI, yang bisa menempatkan perwira TNI menduduki posisi diluar organisasi militer atau organisasi pertahanan.

## 5. Dampak Hasil Penerapan Kebijakan MEF pada Pembangunan Postur Perwira TNI AU (Komponen Produk)

Implementasi MEF TNI AU membawa persoalan dan tantangan yang harus dihadapi TNI AU. Permasalahan penerapan kebijakan *zero growth* dalam rangka mendukung MEF TNI AU dalam pelaksanaannya menghadapi permasalahan yang cukup berat<sup>17</sup>, diantaranya; 1) bertengangan dengan pengembangan organisasi. Sebagaimana disebutkan bahwa dalam rangka mewujudkan MEF sudah pasti berhubungan dengan pengembangan organisasi baik peningkatan status, pembentukan satker baru atau penambahan kotak jabatan yang akhirnya akan terjadi penambahan personil; 2) sulitnya pindah kejuruan (*shifting*); 3) ketimpangan pemenuhan satker di Jawa dan di luar Jawa.

Kondisi demikian, berbeda dengan pemenuhan alutsista dan pengawakan personel yang sesuai renstra 2010-2014 bidang alutsista dan pengawakannya yang dilakukan secara bertahap dengan alokasi anggaran yang terbatas serta evaluasi berkala guna menjaga kualitas standar alutsista tetap baik dan sempurna tanpa cacat (*zero defect*). Bisa dikatakan bahwa alutsista saat ini yang dimiliki TNI AU sudah *update* alias mengikuti perkembangan zaman namun tetap memiliki daya saing. Sistem persenjataan TNI AU juga terbilang canggih dan unggul di kelasnya. Sehingga bisa dikatakan TNI AU dalam keadaan siap tempur kapan saja. Selain itu juga diperlukan operator yang mampu mengoperasikan sedemikian rumit peralatan canggih tersebut, oleh karena itu sumberdaya manusia juga penting untuk ditingkatkan guna mengikuti perkembangan jaman yang semakin cepat, bilamana sumberdayanya siap maka alutsista mudah untuk dioperasikan semua itu tergantung dengan sinergitas antara manusia dengan sistem yang ada. Pelatihan dan pengembangan keterampilan personel perlu untuk menghasilkan sumberdaya yang unggul dan mumpuni.

## 6. Kesesuaian Penerapan Kebijakan MEF pada Pembangunan Postur Perwira TNI AU

Sesuai dengan tahapan evaluasi konteks, input, proses dan produk sebagaimana diuraikan di atas berdasarkan data dan fakta yang dihasilkan dari hasil

penelitian untuk mengetahui capaian penerapan kebijakan MEF dalam pembangunan postur perwira TNI AU, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) Belum terealisasinya rumusan pasal 15 Undang-Undang Nomor 3 tahun 2002 yakni; dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat 2, Presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional.
- b) Telah dilaksanakannya perencanaan SDM personil perwira TNI AU.
- c) Masih banyaknya korps yang memiliki personil melebihi batas standar dari yang ditetapkan pada DSP.
- d) Terjadi kegemukan personil di level Kolonel akibat dari kebijakan zero growth dan kota jabatan yang tersedia tidak memenuhi kebutuhan personil yang ada.
- e) Makin meningkatnya kuantitas dan kualitas alutsista TNI AU, namun di sisi lain terjadi ketimpangan dari kekurangan personil dalam pengawalan operasional alutsista dan adanya ketimpangan personil di satker Jawa dan di luar Jawa.

## 7. Tingkat dan Kategori Penilaian Kebijakan MEF TNI AU

Berdasarkan evaluasi dan pembahasan sebagaimana diuraikan di atas untuk mengetahui tingkat dan kategori kebijakan MEF TNI AU diukur berdasarkan nilai evaluasi sesuai dengan skor yang diperoleh dari hasil evaluasi masing-masing komponen dan dibobot berdasarkan target yang dicapai. Maka diketahui bahwa nilai evaluasi kebijakan MEF TNI AU adalah sebesar 324 dengan nilai kumulatif CIPP atau jumlah (nilai x bobot) dibagi dengan jumlah bobot adalah sebesar = 3,24 sehingga berada pada kriteria nilai kumulatif CIPP direntang indeks 3,00 – 3,49 atau pada tingkat nilai “B” dengan kategori “Baik”.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan evaluasi kebijakan MEF dalam pembangunan postur perwira TNI AU dengan menggunakan model evaluasi konteks, input, proses, dan produk (CIPP) dapat disimpulkan sebagai berikut:

### 1. Evaluasi Konteks (Context)

Latar kebutuhan dan urgensi penerapan kebijakan MEF TNI pada sistem penyelenggaraan pembangunan postur TNI AU berdasarkan evaluasi adalah bahwa kebijakan pertahanan selama ini formulasinya hanya

terbatas pada lingkungan birokrat yang secara praktis belum melibatkan unsur masyarakat, sehingga kebijakan pertahanan tidak menjadi kebutuhan barang publik (public goods), sedangkan nilai kepentingan bagi negara dan nasional sangat mendesak, mengingat sistem pertahanan negara bersifat semestaserta dihadapkan pada national strategic objective 2010-2014 untuk lima area proyeksi TNI yakni; pertama, menjaga perairan Ambalat, khususnya untuk menangkal (to deter), mencegah (to prevent) dan mendukung (to support) negosiasi dan diplomasi yang sedang berjalan; kedua, melaksanakan tugas peace keeping operations(PKO); ketiga, melaksanakan tugas penanggulangan bencana atau tugas-tugas selain perang (Military operation other than war/ MOOTW); keempat, melaksanakan gelar kekuatan tangka di Papua seiring dengan perubahan paradigma/ pendekatan dari security approach ke prosperity approach. Peran aktif dalam PKO (peace keeping operation); kelima, menyiapkan standby force (pasukan pemukul reaksi cepat/PPRC) dan (pasukan reaksi cepat penanggulangan bencana/ PPRCB).

### 2. Evaluasi Masukan (Input)

Komponen input mengevaluasi aspek yang meliputi perencanaan penerapan kebijakan kekuatan pertahanan minimal (MEF) TNI pada sistem penyelenggaraan pembangunan Postur TNI, yang mencakup mengenai mekanisme pengambilan keputusan perencanaan pembangunan MEF dan tanggung jawab pada mekanisme penyelenggaraan pembangunan MEF TNI.

Berdasarkan penelitian, pelaksanaan perencanaan yang menjadi komponen penting dalam pembangunan MEF TNI, aspek perencanaan pembangunan Alutsista dan organisasi pada mekanisme pengambilan keputusan masih diwarnai kepentingan pejabat dan kelompok kepentingan sehingga belum efektif dan efisienya pada proses tersebut. Perencanaan aspek SDM telah dilaksanakan dengan indikasi terwujudnya empat aspek perencanaan SDM yang telah menjadi acuan di TNI meliputi: (a) Proyeksi jumlah SDM TNI yang dibutuhkan (forecasting of employees), (2) melakukan identifikasi SDM yang tersedia dalam organisasi (human resource audit), dan (3) melakukan analisis keseimbangan penawaran dan permintaan (demand and supply

analysis), (4) menjalankan program aksi (actionprogram), melalui penerapan kebijakan right sizingdi berbagai level hirarki organisasi di TNI.

### 3. Komponen Proses (Process)

Pada tahap evaluasi proses yaitu meliputi implementasi Kebijakan kebijakan kekuatan pertahanan minimal (MEF) TNI pada sistem penyelenggaraan pembangunan Postur Perwira TNIAU, yang mencakup tiga hal yakni: (1) Rekrutmen Perwira untuk memenuhi Daftar Susunan Personel (DSP), (2) Pendidikan Perwira yang kompeten, (3) Penyiapan Kebutuhan Kekuatan MEF TNI AU Bidang Personel.

Temuan tentang pelaksanaan rekrutmen sesuai DSP adalah pada kenyataannya hasil dari rekrutmen sumberdaya manusia TNI AU yang sesuai dengan TOP dan DSP adalah masih banyaknya korps profesi di TNI Angkatan Udara yang memiliki personil melebihi batas standar dari yang ditetapkan pada DSP, sehingga perlu mendapatkan perhatian serius oleh pimpinan TNI AU dalam proses rekrutmen dan DSP yang tersedia.

### 4. Komponen Produk (Product)

Pada komponen evaluasi hasil membahas hasil-hasil yang dicapai setelah penerapan kebijakan MEF pada pembangunan postur perwira TNI AU yakni terkait pembangunan personalia ini belum terlaksana dengan baik. Penyebabnya adalah postur perwira TNI AU mengalami kegemukan pada posisi level pangkat Kolonel, dengan kondisi masa pensiun yang ditambah tiga tahun. Sebagaimana peraturan sebelumnya bahwa batas usia pensiun bagi perwira 55 tahun, semenjak ditetapkan UU 34 tahun 2001 tentang TNI usia pensiun bagi perwira TNI diperpanjang dengan batas usia sampai 58 tahun, sementara ruang jabatan tersedia tidak mencukupi untuk diawaki oleh pengunduran usia perwira TNI AU.

Berdasarkan evaluasi masing-masing komponen konteks, input, proses dan produk dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan MEF pada pembangunan postur perwira TNI AU telah terimplementasikan dengan baik, walau ada beberapa catatan yang masih perlu di realignment dan disesuaikan dengan tuntutan perkembangan organisasi. Hal ini selaras dengan belum diimbanginya adanya

peningkatan alutsista yang makin membaik dari segi kuantitas maupun kualitas tetapi belum diimbangi dengan pembinaan personil perwira dalam mengawaki alutsista yang ada maupun mensinergikan ketimpangan personil yang ada di Jawa dan di luar Jawa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. *Buku Himpunan Perundang-Undangan yang terkait dengan Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pertahanan Negara*. Jakarta: Biro Hukum Sekjen Dephan, 2007.
- Abdul Wahab, Solichin. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV Alfabeto, 2006
- Arikunto, Suharsimi. *Evaluasi Program Pendidikan: Dasar-dasar Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara, 2009.
- Armstrong, Michael. *Performance Management*. London: Kogan Page Limited, 1994.
- Baron, Angela & Armstrong, Michael. *Human Capital Management, Achieving Added Value through People*. United Kingdom: Kogan Page Limited, 2007.
- Davenport, Thomas O. *Human Capital, What it is, and Why People Invest*, San Francisco, HB Printing, 1999.
- De Bruijn, Hans, *Managing Performance in the Public Sector*, New York: Lemma Publishers, 2002.
- Dunn, William N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Pearson. Edisi Bahasa Indonesia diterjemahkan dari edisi kedua dengan Judul Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.
- Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- Fermana, Surya. *Kebijakan Publik sebuah Tinjauan Filosofis*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2009.
- FitzPatrick et.all. *Evaluation In action Interview with Expert Evaluators*, California: Sage Publication Inc, 2009.
- Fred, R., David, *Strategic Management, Concepts and Cases*, Tenth Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2006.
- Hall, Bradley W, *The New Human Capital Strategy*, New York: Amacom, 2008.

- Henry, Nicholas, Public Administrations and Public Affairs, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2007.
- Huntington, Samuel P, The Soldier and the State, The Theory and Politics of Civil-Military Relation, The Belknap Press of Harvard University Press, 1985.
- Kinpatrick, Donald L, Kinpatrick James D, Evaluating Training Programs, San Francisco: Barrett Koehler Publishers, Inc. 2005.
- Kusuma Negara, Solahuddin. Model dan aktor dalam Proses Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gava Media, 2010.
- Peraturan dan Perundang-Undangan : Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara
- Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI
- Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP
- Peraturan Menteri Pertahanan Nomor : 9/M/XI/2007 tentang Rencana Strategis Pembangunan Pertahanan Negara.
- Peraturan Menteri Pertahanan Nomor: 23/M/XII/2007 tentang Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008.
- Peraturan Menteri Pertahanan Nomor: 22/M/XII/2007 tentang Strategi Hanneg.
- Peraturan Menteri Pertahanan Nomor: 24/M/XII/2007 tentang Postur Pertahanan Negara.
- Peraturan Menteri Pertahanan Nomor: 07/X/2009 tentang Pengadaan Barang dan Jasa dengan menggunakan fasilitas KE.
- Peraturan Menteri Pertahanan Nomor: 10/X/2009 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Pertahanan Negara
- Peraturan Menteri Pertahanan Nomor: 15/VII/2009 tentang Pembinaan Tehnologi dan Industri Pertahanan.
- Peraturan Menteri Pertahanan Nomor: 03/X/2009 tentang Kebijakan Umum Penggunaan TNI.
- Sumber Internet:  
<http://id.shvoong.com/social-sciences/political-science/2167349>,  
Elemenkebijakan publik dan tujuan  
<http://www.scribd.com/doc//Yusrilhza>, Contoh : Tahapan Monitoring Dan Evaluasi Kebijakan
- <http://www.plan.aau.dk>. Tine Herreborg Jørgensen, Marie Dolores Mellado, Arne Remmen. Integrated Management systems, (Aalborg University : 2004).
- <file.upi.edu/Direktori/FIP/JUR.../Bab2ModelEvaluasiSP.pdf>, MODEL EVALUASI CIPP (CONTEXT, INPUT, PROCESS, PRODUCT), Posted by Dinar Pratama in Uncategorized November 20, 2010.
- Sabatier, Paul. "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research" Journal of Public Policy 6.1986.
- (Footnotes)
- <sup>1</sup> Mahasiswa Program Doktoral Ilmu Manajemen Konsentrasi Manajemen Sumberdaya Manusia, Universitas Negeri Jakarta.
- <sup>2</sup> Lampiran IV.1.4 UU Nomor 17 tahun 2007.h.82
- <sup>3</sup> Strategic Defence Review Kemhan tahun 2012.
- <sup>4</sup> Jody Fitzpatrick, Christina Chistie, Melvin M. Mark , Evaluation in Action 2009, h.93
- <sup>5</sup> Daniel L Stufflebeam et.al. Evaluation Models (Boston:Kluwer Academic Publisher, 2000) h.35.
- <sup>6</sup> Ibid h.127.
- <sup>7</sup> William N. Dunn. Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Jakarta: Gadjah Mada University Press, 2003). h. 608.
- <sup>8</sup> Ibid h.11.
- <sup>9</sup> Daniel C. Stufflebeam, Anthony S. Shinkfield. Evaluation Theory, Models, & Application, op.cit., h. 4.
- <sup>10</sup> Wirawan, op. cit., h. 81.
- <sup>11</sup> Vendung, op cit, h. 101.
- <sup>12</sup> William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, New Jersey: Pearson. Edisi Bahasa Indonesia diterjemahkan dari edisi kedua dengan Judul Pengantar Analisis Kebijakan Publik(Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), h. 611.
- <sup>13</sup> Ibid., h. 610.
- <sup>14</sup> Paparan Paban 1/Ren Spersau pada FGD MEF yang diselenggarakan di UNJ, 22 Mei 2015.
- <sup>15</sup> Makalah Paparan Paban 1/Ren Spersau pada FGD MEF yang diselenggarakan di UNJ, 22 Mei 2015. h.2.
- <sup>16</sup> Ibid. h.2.
- <sup>17</sup> Op.cit., h.6.

