

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN JABATAN FUNGSIONAL PENELITI DI INDONESIA

POLICY IMPLEMENTATION OF RESEARCHERS IN INDONESIA

Betty Riyadini

Pusbindiklat Peneliti LIPI
Jln. Raya Bogor Km. 46, Komplek CSC, Cobinong, Bogor
Pos-el: bett002@lipi.go.id

ABSTRACT

The development of science and technology can dynamically be a turning point for government research and development (R & D) organizations in a country. A weakness in one aspect, content or implementation of R&D policy, will determine how the researcher's capability to perform well in order to answer the dynamic development of the world. Assuming that the state has given the best policy wherever possible to optimize the role of researchers in the workforce, then the question is how the policy is implemented. Based on this reason, it is become important for making a study on the policy implementation of researchers in Indonesian. Through this study, the author try to capture the description of policy implementation of researchers at 17 government agencies in 2012. The evaluation study using the model of Stake's Countenance. This model produces 12 aspects and 30 sub aspects. The data was collected through observations, interviews, document analysis, and questionnaires. The results showed that 5 aspects in high category, 5 in medium category, and 2 in low category. On the sub-aspects, 16 is high, 8 were moderate, and 6 is low. Lowest aspects are the development of science and scientific awards.

Keywords: *Evaluation, Implementation, Policy, Researcher, Research and development.*

ABSTRAK

Perkembangan dunia ilmu pengetahuan dan teknologi yang dinamis dapat menjadi sebuah titik balik bagi organisasi penelitian dan pengembangan (litbang) pemerintah di suatu negara. Perkembangan tersebut dapat dipandang sebagai ancaman atau sebagai kesempatan, tergantung bagaimana kesiapan dan kesigapan dari para peneliti dari lembaga pemerintah tersebut. Sebagai bagian dari pemerintahan, maka kesiapan dan kesigapan tersebut ditentukan oleh kebijakan yang mengaturnya dan bagaimana kebijakan ini diimplementasikan. Kelemahan dalam salah satu aspek, muatan atau implementasi kebijakan, akan menentukan bagaimana peneliti yang ada mampu berkinerja baik demi menjawab dinamika perkembangan dunia tersebut. Dengan asumsi bahwa negara telah memberikan muatan kebijakan yang sedapat mungkin mengoptimalkan peran peneliti dalam tugasnya, maka yang perlu dikaji adalah bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan. Atas alasan ini, menjadi penting untuk mempelajari implementasi kebijakan jabatan fungsional peneliti di Indonesia. Lewat penelitian ini, penulis berusaha menangkap gambaran implementasi kebijakan jabatan fungsional peneliti pada 17 lembaga pemerintah tahun 2012. Penelitian evaluasi ini menggunakan model *Stake's Countenance*. Model ini menghasilkan 12 aspek dan 30 sub aspek. Pengumpulan data dilakukan lewat pengamatan, wawancara, analisis dokumen, dan kuesioner. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 5 aspek dalam kategori tinggi, 5 dalam kategori sedang, dan 2 dalam kategori rendah. Dilihat dari sub aspek, 16 tergolong tinggi, 8 tergolong sedang, dan 6 tergolong rendah. Aspek yang tergolong rendah adalah pengembangan iptek dan penghargaan ilmiah.

Kata kunci: Evaluasi, Implementasi, Kebijakan, Peneliti, Penelitian dan pengembangan.

PENDAHULUAN

Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka menjalankan tugas pokok dan fungsi keahlian dan/atau keterampilan untuk mencapai tujuan organisasi (Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Ketentuan Pasal 1 ayat (10)). Jabatan fungsional memiliki kriteria antara lain 1. Mempunyai metodologi, teknik analisa, teknik dan prosedur kerja yang didasarkan atas disiplin ilmu pengetahuan dan atau pelatihan teknis tertentu dengan sertifikasi; 2. Memiliki etika profesi yang ditetapkan oleh organisasi profesi; 3. Dapat disusun dalam suatu jenjang jabatan berdasarkan a) Tingkat keahlian bagi jabatan fungsional keahlian; dan b) Tingkat keterampilan bagi jabatan fungsional keterampilan.; 4. Pelaksanaan tugas bersifat mandiri; 5. Jabatan fungsional tersebut diperlukan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi. Jabatan ini kemudian dapat diklasifikasikan menjadi jabatan fungsional ahli yang mensyaratkan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi dan jabatan fungsional keterampilan yang mensyaratkan penguasaan kemampuan teknis. Tujuan jabatan fungsional adalah mewujudkan pegawai negeri sipil (PNS) sebagai aparatur negara yang berdayaguna dan berhasil guna dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Jabatan fungsional dibedakan dari jabatan struktural yang melaksanakan kepemimpinan dalam suatu organisasi negara. Secara umum, jabatan fungsional umumnya memiliki fasilitas yang lebih sedikit daripada jabatan struktural dan kurang diprioritaskan untuk difungsikan secara optimal oleh organisasi. Hal ini tercermin dari Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2007 tentang Jabatan Struktural yang menyetarakan tunjangan jabatan struktural Eselon IIIA dengan tunjangan jabatan fungsional peneliti pada jenjang tertinggi. Alasannya adalah karena jabatan ini berada pada level bawah dalam hirarki birokrasi dan permasalahan pada level ini tidak serta-merta berdampak pada keseluruhan kinerja organisasi. Tidak mengherankan jika antara harapan yang diinginkan dari hasil pekerjaan pejabat fungsional

dengan kebijakan yang mengaturnya. Atas alasan tersebut, penelitian sekarang bermaksud melakukan evaluasi implementasi kebijakan jabatan fungsional.

Dalam makalah ini, penulis berkonsentrasi pada jabatan fungsional peneliti. Jabatan ini dipandang sebagai salah satu jabatan fungsional yang lebih “bergengsi” dibandingkan jabatan fungsional lainnya.¹ Walau demikian, bahkan dalam jabatan fungsional ini, masih ada hambatan dalam kinerja. Dalam kasus Iptekda misalnya, peneliti fungsional LIPI sering kali merasa bahwa pelaksanaan peran mereka dalam Iptekda hanyalah penugasan dari pejabatan struktural dan tidak berpengaruh terhadap angka kredit kumulatif mereka yang diperlukan untuk pengangkatan dan kenaikan jabatan. Masalah lain ditemukan dalam BPTP Deptan dimana masih ditemukan adanya kenaikan jabatan fungsional peneliti tidak baku, proses kenaikan jabatan yang lama, dan proses kenaikan jabatan yang terlambat.²

Ada dua kebijakan utama yang mengatur jabatan fungsional peneliti, yaitu Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/128/M.PAN/9/2004 tentang Jabatan Fungsional Peneliti dan Angka Kreditnya dan peraturan Kepala LIPI No. 4/E/2009 tentang Standar Kompetensi Jabatan Fungsional Peneliti. Tentunya masih banyak perangkat peraturan yang mengatur jabatan ini dan tugas penelitian ini adalah salah satunya memetakan peraturan tersebut sebelum memeriksa implementasinya.

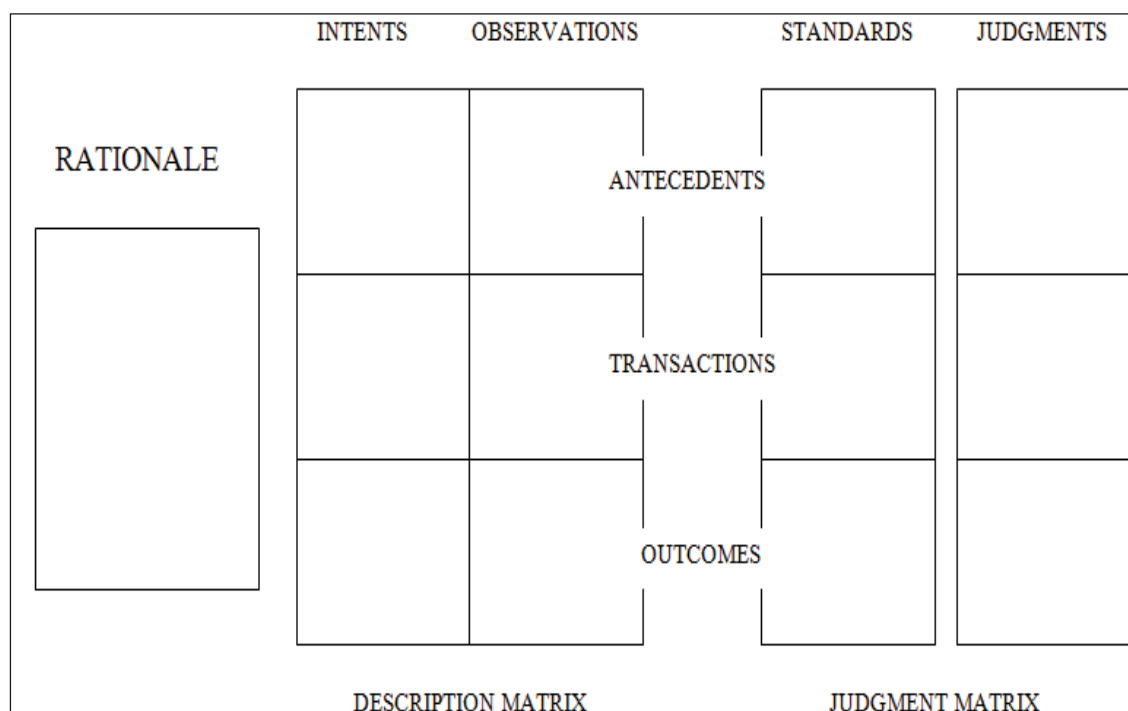
Kontribusi utama dari makalah ini adalah memberikan bahan yang berguna bagi pengambilan kebijakan pembinaan sumber daya manusia ilmuwan, khususnya peneliti. Selain itu, penelitian ini juga memberikan kontribusi teoretis dalam bentuk penjelasan konsepsi implementasi dan penyusunan kebijakan jabatan fungsional, memberikan gambaran mengenai kebutuhan dan kesempatan untuk koreksi dalam arah penyusunan dan implementasi kebijakan, dan memberikan kontribusi berarti bagi pengembangan khazanah ilmu manajemen sumber daya manusia khususnya pengukuran penilaian prestasi kerja peneliti.

Dari kekayaan teori evaluasi³, penulis memilih teori yang berangkat dari kelompok penilaian evaluasi. Kelompok teori ini menekankan bahwa komponen kerja seorang

evaluator yang paling esensial adalah memberikan nilai pada data. Perbedaan peneliti lain dengan evaluator menurut kelompok ini adalah evaluator harus memberi nilai pada temuannya dan dapat menentukan hasil apa yang harus diperiksa. Dalam kelompok ini terdapat teori Scriven, Eisner, Wolf/Owens, House, MacDonald, dan Guba dan Lincoln. Masing-masing memberikan metode khusus untuk membuat penilaian. Scriven memperkenalkan metode “*modus operandi*”, Eisner memperkenalkan “*educational connoisseurship*”, Owens dan Wolf memberikan *Adversary Evaluation*, Stake memperkenalkan metode *Countenance*, McDonald memperkenalkan tipologi evaluasi birokrasi, autokrasi, dan demokrasi, House memperkenalkan evaluasi berbasis utilitarianisme, dan Guba dan Lincoln memperkenalkan *Fourth Generation Evaluation*.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan Stake yaitu *Stake’s Countenance*. Model ini dipilih karena model Stake cukup kuat untuk perkembangan lebih jauh dalam bidang evaluasi ini. Model Stake bersifat komprehensif sehingga sesuai dengan kebutuhan evaluasi kebijakan yang bersifat kompleks dan dinamis. Model ini juga mampu menjawab tujuan evaluasi formal yaitu tujuan sumatif dan formatif.⁴

Model *Countenance* merupakan model evaluasi yang menggunakan sumber data bervariasi yang kemudian dituangkan dalam matriks ganda yaitu Matriks Deskripsi (*Description Matrix*) dan Matriks Pertimbangan (*Judgment Matrix*).⁵ Matriks Pertimbangan dapat dikerjakan bila evaluator telah menyelesaikan Matriks Deskripsi. Setiap matriks terdiri dari dua unsur dan tiga bagian: Matriks Deskripsi terdiri dari *Intents* (tujuan) dan *observed* (observasi/pengamatan/penelitian). Setelah matriks *intents* dan observasi dikerjakan, selanjutnya evaluator berpindah ke Matriks Pertimbangan (*Judgment Matrix*) yang terdiri dari unsur standar (*Standard*) dan pertimbangan (*Judgment*) sehingga akhirnya evaluator dapat memformulasikan suatu keputusan (*judgment*). Pada setiap unsur terdapat tiga fase penting yang didasarkan pada pemikiran Stake bahwa suatu evaluasi formal harus memberikan perhatian pada keadaan sebelum suatu kebijakan diimplementasikan, ketika proses implementasi, dan menghubungkannya dengan capaian hasil. Pemikiran tersebut diterjemahkan dalam istilah *antecedents*, *transactions*, dan *outcomes*. *Antecedent* adalah keadaan sebelum, *transactions* adalah proses, dan *outcomes* adalah kemampuan hasil yang dicapai setelah melalui proses.



Sumber: Stake, 1996

Gambar 1. Model Stake’s Countenance

Data yang dikumpulkan melalui kerangka kerja model *Stake's Countenance* ini ditujukan untuk dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian evaluasi ini melalui komponen-komponen yang mendukung terlaksananya kebijakan jabatan fungsional peneliti di Indonesia yang dibagi dalam 3 (tiga) tahap yaitu: 1) **Antecedents/ masukan:** a) Dasar Kebijakan Jabatan Fungsional peneliti; b) Isi/ konten kebijakan; dan c) Perencanaan Implementasi Kebijakan. 2) **Transactions/proses:** a) Proses pelaksanaan tugas pokok peneliti; b) Proses pelaksanaan penilaian prestasi kerja; dan c) Proses pelaksanaan pembinaan jabatan peneliti. 3) **Outcomes/capaian hasil:** a) Tingkat pendidikan; b) Penelitian dan pengkajian; c) Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; d) Diseminasi pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi; e) Pembinaan kader peneliti; dan f) Penghargaan ilmiah dan penugasan memimpin unit kerja litbang. Tahapan dan komponen ini selanjutnya dimasukkan dalam sel yang disediakan oleh model Stake, sehingga akan mempermudah evaluator dalam mengumpulkan dan menganalisis data.

Selanjutnya artikel ini akan terorganisir sebagai berikut: Bagian 2 akan menjelaskan

metode penelitian yang digunakan termasuk waktu dan tempat, bahan/cara pengumpulan data, dan metode analisis data. Bagian 3 membahas hasil penelitian. Bagian 4 menarik kesimpulan atas analisis data dan pembahasan tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan selama 12 bulan sejak Januari 2012 hingga Desember 2012. Populasi penelitian mencakup semua pejabat fungsional peneliti yang berada dalam lembaga penelitian dan pengembangan kementerian dan non-kementerian. Total peneliti yang telah mengikuti pembinaan Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan LIPI per Juli 2012 adalah 7650 orang dari 35 lembaga pemerintah.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena objek yang dikaji tidak dapat digeneralisir dan bersifat kasuistik.⁶ Penelitian ini juga tergolong sebagai penelitian evaluasi karena berfungsi eksplanatif dengan mempertanyakan mengapa suatu program berhasil atau gagal.⁷ Evaluasi dilakukan pada tahap implementasi karena penelitian ini masih

Tabel 1. Data Sampel Penelitian Berdasarkan Instansi

No	NAMA INSTANSI	SAMPEL
		JUMLAH
1	KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM	10
2	LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA	25
3	BADAN TENAGA NUKLIR NASIONAL	25
4	KEMENTERIAN KEHUTANAN	20
5	KEMENTERIAN KELAUTAN & PERIKANAN	20
6	KEMENTERIAN KESEHATAN	15
7	KEMENTERIAN PERTANIAN	39
8	KEMENTERIAN PENDIDIKAN & KEBUDAYAAN	25
9	BKKBN	10
10	KEMENTERIAN ESDM	13
11	LEMBAGA PENERBANGAN & ANTARIKSA NASIONAL	20
12	B P P T	26
13	KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM	20
14	KEMENTERIAN DALAM NEGERI	10
15	KEMENTERIAN AGAMA	10
16	KEMENTERIAN PERHUBUNGAN	12
17	KEMENTERIAN KOMUNIKASI & INFORMASI	10
	J U M L A H	300

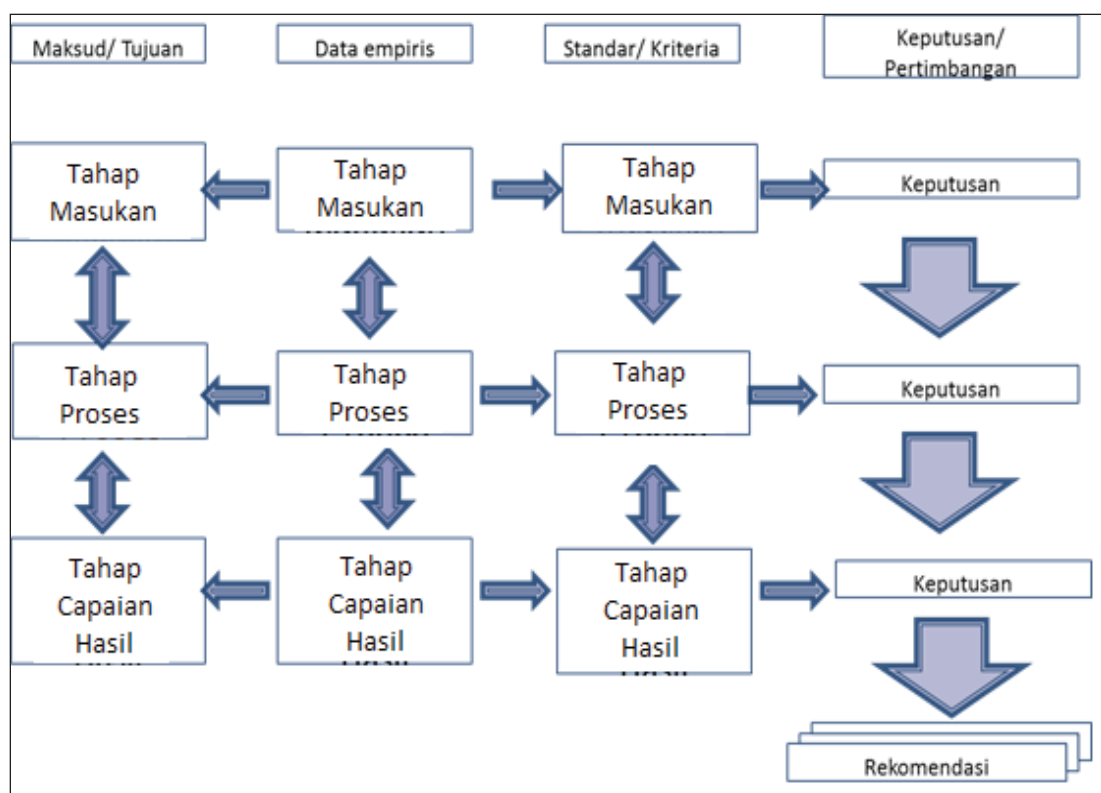
jarang dilakukan. Alasan penelitian ini jarang dilakukan karena kompleksitas dari berjalannya suatu kebijakan.⁸ Ada lima implementasi kebijakan yang dapat dievaluasi dari lembaga penelitian yaitu manajemen SDM, kepemimpinan, strategi dan perencanaan, kemitraan dan sumber daya, dan manajemen proses dan perubahan.⁹ Penelitian ini berfokus pada isu manajemen SDM.

Sampel dalam penelitian ini dibatasi pada jenjang jabatan Peneliti Madya dan Peneliti Utama dengan alasan bahwa jenjang tersebut telah cukup tinggi dan lama bekerja dalam bidangnya di organisasi tersebut sehingga dapat memberikan penjelasan yang dibutuhkan oleh penelitian. 17 lembaga dipilih sebagai sampel dengan total sampel individual peneliti sebanyak 300 orang. Tabel 1 menunjukkan distribusi sampel penelitian.

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, analisis dokumen, kuesioner, dan wawancara mendalam. Observasi dilakukan pada Pusbindiklat peneliti-LIPI yang berfungsi secara *ex officio* sebagai sekretariat Tim Penilai Peneliti Pusat (TP3). TP3 bertugas menyelenggarakan penilaian usulan angka kredit jabatan fungsional peneliti dari seluruh lembaga pemerintah baik

kementerian maupun non-kementerian. Analisis dokumen dilakukan pada dokumen resmi kebijakan untuk melengkapi data hasil wawancara. Wawancara dan kuesioner sendiri dilakukan pada sampel individual dari instansi yang digambarkan pada Tabel 1.

Desain penelitian dimodifikasi dari model *Countenance* seperti digambarkan pada Gambar 2. Dalam model tersebut prosedur penelitian mencakup (1) menetapkan subjek penelitian, (2) menetapkan harapan pada matriks deskripsi, (3) mengidentifikasi kondisi faktual pada tahap penelitian pada matriks deskripsi, (4) menetapkan standar dan kriteria pada matriks pertimbangan, (5) menilai kesesuaian faktual dengan standar yang ditetapkan, (6) melakukan analisis kesesuaian antara harapan dan kenyataan pada tiap-tiap tahapan anteseden, transaksi, dan hasil, (7) memberikan keputusan terhadap tiap-tiap tahapan anteseden, transaksi, dan hasil, (8) melakukan analisis kesesuaian antara ketiga tahap anteseden, transaksi, dan hasil, (9) memberikan keputusan berdasarkan analisis kesesuaian, dan (10) memberikan rekomendasi.



Gambar 2. Desain Penelitian

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tahap Masukan

Dalam tahap masukan, tiga hal yang dikaji dalam penelitian ini mencakup dasar kebijakan, konten kebijakan dan perencanaan implementasi kebijakan. Berdasarkan evaluasi masukan terdapat 3 (tiga) aspek dan 14 (empat belas) sub aspek yang telah memenuhi standar/ kriteria yang ditetapkan. Tabel 2 menunjukkan kebijakan-kebijakan yang menjadi masukan dalam evaluasi ini. Definisi jabatan fungsional PNS dimunculkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun

1994 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional PNS Pasal 1 yaitu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.

Dalam aspek konten kebijakan, terdapat sub aspek ketentuan umum, tugas pokok peneliti, prestasi kerja yang dinilai, jenjang jabatan dan pangkat, dan pengangkatan dan pemberhentian. Ketentuan umum yang diatur oleh dasar kebijakan

Tabel 2. Dasar Kebijakan Jabatan Fungsional Peneliti

Kebijakan	Isi/ Pasal/ Ayat	Keterangan
1. UU No. 8/1974 diubah dengan UU No. 43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.	Pasal (12) ayat (1) tentang arah pembinaan pegawai dan Pasal (12) ayat (2) tentang pembagian sistem pembinaan karir menjadi sistem karir dan sistem prestasi kerja.	Landasan Kebijakan
2. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor: 40 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil	Tujuan: Diadakannya jabatan fungsional PNS adalah dalam rangka pengembangan profesionalisme dan pembinaan karir PNS, serta peningkatan mutu pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pasal (1): Jabatan Fungsional PNS adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.	Landasan Kebijakan
3. Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional PNS	Pasal (2) tentang tujuan rumpun jabatan fungsional, Pasal (5) tentang persyaratan jabatan fungsional, dan Pasal (7) tentang dasar jenjang jabatan fungsional	Landasan Kebijakan
4. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor:KEP/128/M. PAN/9/2004 tentang Jabatan Fungsional Peneliti dan Angka Kreditnya	Pasal (1) tentang definisi peneliti, penelitian, pengembangan, instansi pembina jabatan peneliti, dan Tim Penilai Angka Kredit Peneliti. Pasal (4) tentang tugas pokok peneliti dan ruang lingkupnya. Pasal (5) tentang unsur-unsur dan sub unsur kegiatan yang dinilai. Pasal (6) tentang jenjang jabatan dan pangkat, Pasal (7) hingga (12) tentang rincian kegiatan dan unsur-unsur yang dinilai. Pasal (13) hingga (19) tentang penilaian dan penetapan angka kredit. Pasal (20) sampai (25) tentang pengangkatan dalam jabatan peneliti. Pasal (26) sampai (29) tentang pembebasan sementara, pengangkatan kembali, dan pemberhentian dari jabatan. Pasal (30) tentang penyesuaian nama dan jenjang jabatan.	Kebijakan Utama
5. Keputusan bersama Kepala LIPI dan Kepala BKN Nomor 3719/D/2004 dan Nomor 60 Tahun 2004 diubah dengan Peraturan Bersama Ka LIPI dan Ka BKN Nomor: 412/D/2009 dan Nomor 12 tahun 2009.	Pengaturan mulai dari usulan penilaian dan penetapan angka kredit, tim penilai, kenaikan jabatan dan pangkat, pengangkatan, pembebasan sementara, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan, pengangkatan kembali dalam jabatan, dan perpindahan jabatan.	Kebijakan Pendukung

ditemukan pada tingkat Keputusan Menteri dan Keputusan Bersama. Pada tingkat Keputusan Menteri diatur tentang Peneliti; Penelitian; Pengembangan; Ilmu Pengetahuan; Teknologi; Pelayanan atau jasa ilmu pengetahuan dan teknologi; Karya Tulis Ilmiah; Makalah hasil penelitian, pengembangan dan atau pemikiran; Paten; Diseminasi Pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi; Penghargaan ilmiah; serta metode ilmiah. Dalam tingkat Keputusan Bersama diatur tentang instansi pembina; pejabat pembina kepegawaian pusat; pejabat Pembina kepegawaian daerah; dan pejabat yang berwenang mengangkat, membeaskan sementara, dan memberhentikan dalam dan dari jabatan. Tugas pokok peneliti yang dijelaskan dalam kebijakan mencakup ruang lingkup tugas pokok peneliti yang disesuaikan dengan jenjang jabatannya dan bersifat kumulatif, dari 4 tugas pokok untuk jenjang terendah hingga 10 tugas pokok pada jenjang tertinggi. Hal yang sama berlaku pada prestasi kerja yang dinilai yang kembali tergantung pada jenjang jabatan. Untuk jenjang terendah, 19 unsur kegiatan yang dapat dinilai sebagai prestasi kerja sementara pada jenjang tertinggi terdapat 27 unsur kegiatan. Selain unsur-unsur tersebut, terdapat unsur penunjang berupa penghargaan ilmiah dan kepemimpinan unit kerja di lingkungan litbang.

Jenjang jabatan fungsional peneliti kemudian dibagi menjadi empat yaitu Peneliti Pertama, Peneliti Muda, Peneliti Madya, dan Peneliti Utama. Keempat jenjang ini kemudian memiliki 9 pangkat mulai dari pangkat terendah yaitu Penata Muda (Gol. III/a) untuk Peneliti Pertama hingga pangkat tertinggi yaitu Pembina Utama (Gol. IV/e) untuk Peneliti Utama. Dalam kebijakan-kebijakan tersebut, diatur dengan baik mengenai pengangkatan dan pemberhentian mulai dari waktu minimal kenaikan jabatan, penetapan keputusan, syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk pengangkatan, dan hal-hal yang dapat menyebabkan pemberhentian. Secara umum, untuk dapat diangkat dalam jabatan peneliti, seorang PNS harus memenuhi persyaratan administrasi dan angka kredit kumulatif minimal yang ditentukan.

Dalam aspek perencanaan implementasi kebijakan, sub aspek yang dikaji adalah struktur organisasi pelaksana, perencanaan pelaksanaan

tugas pokok, perencanaan pelaksanaan penilaian prestasi kerja, dan perencanaan pelaksanaan pembinaan jabatan. Organisasi pelaksana yang dimaksud disini adalah Pusbindiklat Peneliti LIPI. Fungsi organisasi ini diatur oleh Keputusan Kepala LIPI No 3212/M/2004 yang menyebutkan tujuh fungsi. Tujuh fungsi tersebut tersebar dalam empat bidang yaitu Bagian Tata Usaha, Bidang Perencanaan dan Pengembangan, Bidang Penyelenggaraan Diklat, dan Bidang Penilaian dan Akreditasi. Tim Penilai Peneliti memiliki tiga tim yaitu Tim Penilai Peneliti Pusat (TP3), Sekretariat Tim Penilai Peneliti, dan Tim Penilai Teknis Peneliti. Perencanaan pelaksanaan tugas pokok telah dirancang dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/M. PAN/128/9/2004 tentang Jabatan Fungsional Peneliti dan Angka Kreditnya. Perencanaan pelaksanaan penilaian prestasi kerja dibangun dari dua unsur yaitu Unsur Utama dan Unsur Penunjang. Perencanaan pelaksanaan pembinaan jabatan juga telah diatur dalam Keputusan Bersama Ka. LIPI dan Ka. BKN No. 3719/D/2004 dan No. 60 Tahun 2004 sbgm telah direvisi dengan Peraturan Bersama Ka LIPI dan Ka. BKN No. 412/D/2009 dan No. 12 Tahun 2009 ttg Petunjuk Pelaksanaan Angka Kredit Peneliti.

Tahap Proses

Dalam tahap proses, tiga hal yang dikaji adalah proses pelaksanaan tugas pokok, proses pelaksanaan penilaian prestasi kerja, dan proses pelaksanaan pembinaan jabatan. Berdasarkan evaluasi proses terdapat 1 aspek dan 4 sub aspek yang telah memenuhi standar yaitu Proses Pelaksanaan Penilaian Prestasi Kerja, 2 aspek pada kategori sedang yaitu Proses Pelaksanaan Tugas Pokok dan Proses Pembinaan Jabatan.

Proses pelaksanaan tugas pokok memiliki 3 sub aspek. Pada tahap ini mulai ditemukan adanya masalah-masalah. Masalah tersebut diungkapkan dalam wawancara. Masalah ini antara lain mulai dari merumuskan aspek yang akan diteliti, penulisan proposal, pelaksanaan, dan penulisan dan publikasi jurnal internasional. Ditemukan adanya kasus dimana terbatasnya dana yang tersedia membuat penelitian tidak selesai atau bertambah lama. Hal ini juga disebabkan karena belum ada standar biaya yang pasti di lapangan.

Masalah lain adalah kesulitan pengumpulan data sekunder pada lingkungan pemerintah dengan alasan kerahasiaan. Secara umum, ketersediaan anggaran peneliti berada dalam kategori sedang atau belum tercapai. Selain itu, 70% peneliti menyatakan hambatan terbesar pada ketersediaan anggaran penelitian, sarana dan prasarana, serta dukungan manajemen.

Proses pelaksanaan penilaian prestasi kerja memiliki sub aspek kompetensi tim penilai peneliti pusat, proses penilaian prestasi kerja, proses administrasi, dan penetapan hasil penilaian. Tim penilai peneliti pusat tahun 2012 terdiri dari 21 orang: 4 memiliki satu bidang kepakaran, 7 memiliki bidang kepakaran yang sejenis, dan 10 memiliki bidang kepakaran yang berbeda-beda. Seluruh tim penilai menyandang gelar profesor riset sesuai dengan keputusan menteri PAN yang mengaturnya. Proses penilaian prestasi kerja berlangsung setiap bulan pada minggu keempat sesuai Peraturan Kepala LIPI Nomor: 06/E/2009 karena jumlah usulan penelitian yang cukup banyak. Proses administrasi telah berjalan sesuai dengan SOP yang telah ditetapkan. penetapan hasil penilaian masih kurang memuaskan karena ditemukan adanya kasus dimana peneliti tidak mengetahui apa kesalahan atau kekurangannya ketika bahan usulan pengajuan angka kreditnya mendapatkan nilai tertentu. Selain itu, proposal penelitian banyak yang jatuh karena bidang yang diambil tidak sesuai dengan kepakaran.

Proses pelaksanaan pembinaan jabatan mengandung sub aspek antara lain penyelenggaraan diklat peningkatan kompetensi, pemberian kewenangan penilaian prestasi kerja, dan penyusunan dan sosialisasi kebijakan jabatan fungsional peneliti. Penyelenggaraan diklat peningkatan kompetensi dilakukan 26 kali selama tahun 2011 dengan melatih sebanyak 756 orang peneliti tingkat pertama. Untuk tingkat lebih tinggi dilakukan dua kali dalam satu tahun. Pemberian kewenangan penilaian prestasi kerja berdasarkan peraturan di lembaga litbang pemerintah non-LIPI masih dianggap terlalu tinggi berdasarkan perbandingan dengan LIPI. Penyusunan dan sosialisasi kebijakan jabatan fungsional peneliti dianggap masih belum menyentuh pada kebutuhan peneliti.

Tahap Capaian Hasil

Dalam tahap capaian hasil, enam hal yang dikaji adalah capaian hasil pendidikan, capaian hasil penelitian dan pengkajian, capaian hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, capaian hasil diseminasi pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, capaian hasil pembinaan kader peneliti, dan capaian hasil penghargaan ilmiah. Seluruh aspek ini tidak memiliki sub aspek. Berdasarkan evaluasi hasil terdapat 1 aspek dan 1 sub aspek yang telah memenuhi standar yaitu Penelitian dan Pengkajian, 3 aspek dapat ditolerir meski berkategori sedang yaitu Tingkat Pendidikan, Diseminasi Pemanfaatan Iptek dan Pembinaan Kader Peneliti dan 2 aspek yaitu Pengembangan Iptek dan Penghargaan Ilmiah harus ditingkatkan karena tingkat ketercapaian efektivitas Tidak Tercapai (TT).

Capaian hasil pendidikan menemukan 50% peneliti berada dalam jenjang S2, 26% S1, dan 24% S3. Kategori paling rendah diperoleh di 12 instansi. Hanya dua instansi yaitu BPPT dan Kementerian Pertanian yang memiliki kategori tinggi dalam jenjang pendidikan. Capaian hasil penelitian dan pengkajian menunjukkan kalau 100% pejabat fungsional melakukan tugas penelitian dan menghasilkan karya tulis ilmiah. Masalahnya adalah observasi peneliti menemukan kalau banyak usulan yang belum memenuhi syarat ilmiah untuk dinilai. Pengembangan iptek dilakukan oleh 8% peneliti saja. Hal ini disebabkan tidak adanya peraturan yang mendorong, fasilitas yang kurang, kompetensi yang kurang, biaya yang besar, dan penghayatan karier yang rendah. Hasil diseminasi pemanfaatan iptek diperoleh 53% peneliti. Keadaan ini disebabkan kurangnya waktu dan dana, fasilitas kurang, dan kurang rapinya administrasi. Pembinaan kader peneliti dilakukan oleh 53% peneliti. Hal ini karena profesor riset masih kurang berfokus pada pembinaan kader dan lebih kepada pengejaran angka kredit. Capaian hasil penghargaan ilmiah menunjukkan 6 lembaga tidak memiliki satupun peneliti yang memperoleh penghargaan ilmiah. Secara total, hanya 5% peneliti yang memperoleh penghargaan ilmiah. Alasannya adalah tingginya standar dan banyaknya tugas yang harus dilaksanakan.

Tabel 3 menunjukkan hasil evaluasi keseluruhan komponen dan aspek yang diteliti. Terlihat

bahwa kategori menunjukkan penurunan ketika implementasi sampai pada tahap hasil. Tidak ada masalah pada tahap kebijakan (anteseden) dan mulai muncul masalah pada tingkat implementasi (proses/transaksi). Pelaksanaan penilaian prestasi kerja tidak bermasalah namun pelaksanaan tugas pokok peneliti dan proses pelaksanaan pembinaan peneliti mengalami masalah sehingga kategori menjadi sedang dan dapat dipandang belum terlaksana. Pada tahap hasil, muncul kategori rendah pada aspek pengembangan Iptek dan penghargaan ilmiah. Selain itu, hanya ada satu aspek yang tinggi yaitu penelitian dan pengkajian. Aspek ini pun memiliki masalah karena penelitian dan pengkajian yang dimaksud menggunakan persepsi peneliti. Ketika menggunakan perspektif Tim penilai, sesungguhnya banyak penelitian dan pengembangan yang belum tercapai karena tidak sesuai dengan bidang penelitian maupun sebab-sebab lain yang membuat penelitian yang diajukan ditolak sebagai bagian dari angka kredit.

Berdasarkan hasil wawancara, menarik untuk melihat bagaimana peran anggaran dalam implementasi kebijakan. Anggaran memang menjadi masalah umum bagi semua lembaga yang diteliti baik dalam hal ketersediaan, keterbatasan, maupun fleksibilitas. Faktor ini menjadi salah satu penyebab bagi rendahnya proses pelaksanaan tugas pokok peneliti dan pengembangan Iptek. Isu anggaran memang isu yang berkaitan dengan banyak hal. Sebagai contoh, tanpa insentif yang tinggi, profesor riset tidak tertarik untuk membina

peneliti dengan optimal. Begitu pula, kurangnya dana dapat menghambat usaha meningkatkan pendidikan peneliti, diseminasi pemanfaatan iptek, dan pembinaan kader. Walau begitu, isu anggaran tidak menjadi satu-satunya isu. Bahkan pada negara dengan anggaran sangat tinggi dalam bidang iptek seperti Korea, masalah dalam implementasi kebijakan tetap muncul. Ko an Choe¹⁰ melihat masalah di Korea disebabkan oleh persaingan yang terlalu berlebih untuk proyek penelitian, kepentingan yang banyak dari berbagai pihak, dan lemahnya kekuatan badan pengatur, serta sentralisasi anggaran. Hal ini masuk akal karena dengan banyaknya dana, peneliti menjadi terlalu giat untuk mengajukan proposal penelitian dan badan penilai maupun pengatur mengalami kesulitan karena beban berlebih.

Masalah yang muncul menjadi pihak mana yang harus memulai lebih dahulu. Pemerintah tidak meningkatkan anggaran karena mutu penelitian yang rendah. Sebaliknya, peneliti dapat menyalahkan kurangnya anggaran dari pemerintah atas mutu penelitian yang rendah. Jika kita berpegang pada perspektif pemerintah, maka peneliti harus mencari cara meningkatkan mutu penelitiannya agar anggaran dapat bertambah. Pada gilirannya, kualitas SDM menjadi kunci utama. Dengan skema kebijakan yang ada, akan sulit bagi SDM dengan kualitas sedang untuk dapat maju. Hanya SDM dengan kualitas tinggi yang mampu memperoleh penghargaan ilmiah dan memenuhi aspek-aspek penelitian di atas.

Tabel 3. Hasil Evaluasi Komponen dan Aspek yang Diteliti

Komponen	Aspek	Kategori	Ketercapaian	Keputusan
Antecedent	• Dasar kebijakan • Konten kebijakan • Perencanaan Implementasi	Tinggi Tinggi Tinggi	T T T	3 aspek 14 sub aspek Kategori tinggi
Transaction	• Proses pelaksanaan tupok peneliti • Proses pelaksanaan penilaian prestasi kerja • Proses pelaksanaan pembinaan peneliti	Sedang Tinggi Sedang	BT T BT	1 aspek 4 sub aspek tinggi 2 aspek sedang
Outcomes	• Capaian tingkat Pendidikan • Penelitian dan Pengkajian • Pengembangan Iptek • Diseminasi Pemanfaatan Iptek • Pembinaan kader • Penghargaan Ilmiah	Sedang Tinggi Rendah Sedang Sedang Rendah	BT T TT BT BT TT	1 aspek tinggi 3 aspek sedang 2 aspek rendah

KESIMPULAN

Menggunakan kerangka model *Countenance Stake*, makalah ini memeriksa implementasi kebijakan jabatan fungsional peneliti di 17 lembaga pemerintah tahun 2012. Penelitian ini juga berusaha mengungkapkan faktor-faktor penyebab adanya penurunan kualitas dalam aspek dan sub aspek yang menjadi indikator evaluasi implementasi kebijakan yang ada. Bukti empiris mengungkapkan bahwa dari 12 aspek dan 30 sub aspek berdasarkan hasil pengukuran terdapat 5 aspek dan 16 sub aspek dengan kategori tinggi dan memenuhi kriteria atau standar pada tahapan masukan (*antecedents*) proses (*transactions*), dan hasil (*outcomes*) yaitu : (1) Dasar Kebijakan; (2) Konten Kebijakan; (3) Perencanaan Implementasi Kebijakan; (4) Proses Pelaksanaan Penilaian Prestasi Kerja; (5) Capaian Hasil Penelitian dan Pengkajian. Aktualitas moderat/sedang ditemukan pada 5 aspek dan 8 sub aspek yang aktualitasnya moderat/sedang yaitu (1) proses pelaksanaan tugas pokok peneliti; (2) proses pelaksanaan pembinaan peneliti; (3) capaian tingkat pendidikan; (4) diseminasi pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi; (5) pembinaan kader peneliti. Aktualitas rendah ditemukan pada dua aspek yaitu (1) pengembangan iptek dan (2) penghargaan ilmiah, menyebabkan pencapaiannya tidak terpenuhi. Penelitian ini juga menemukan faktor penyebab sedang atau rendahnya aktualitas dari aspek atau sub aspek yang dikaji mencakup faktor anggaran (keterbatasan dana, fleksibilitas dana, dan ketersediaan dana), kurangnya kreativitas (kesulitan menemukan masalah penelitian), teknis (penulisan proposal, pelaksanaan penelitian, penulisan dan publikasi jurnal internasional), sarana prasarana, dukungan manajemen, kurangnya detail penjelasan tentang kesalahan atau kekurangan proposal, ketidaksesuaian bidang kajian dan kepakaran, sosialisasi kurang menyentuh kebutuhan peneliti, standar prestasi terlalu tinggi, proposal tidak memenuhi syarat ilmiah untuk dinilai, belum adanya peraturan yang mendorong pengembangan iptek, kompetensi kurang, penghayatan karir yang rendah, prioritas pada karir pribadi ketimbang pembinaan, dan keterbatasan waktu.

SARAN

Penelitian ini telah memberikan gambaran sebagian masalah yang dihadapi implementasi jabatan fungsional peneliti. Adanya masalah-masalah tersebut secara dominan memunculkan kesan pesimistik bagi kita. Memang ada masalah-masalah serius yang dihadapi kebijakan dan implementasi iptek di Indonesia, tapi dengan langkah-langkah bijak, hal ini dapat diatasi. Konten kebijakan perlu ditinjau ulang terkait substansi berupa unsur-unsur yang dinilai sehingga pejabat fungsional peneliti tidak lagi berfokus pada aspek kedua (penelitian dan/atau pengembangan) saja. Sebagai contoh, peneliti dapat diwajibkan untuk melakukan pembimbingan kepada peneliti pada jenjang dibawahnya. Penilaian prestasi kerja terutama dalam aspek proses harusnya lebih menekankan pada segi kualitas, ketimbang kuantitas. Peneliti semestinya bukan lagi seorang yang banyak melakukan penelitian, namun orang yang melakukan penelitian yang bermutu tinggi. Proses pembinaan jabatan fungsional peneliti harus lebih ditingkatkan, begitu juga kualifikasi pendidikan peneliti. Standar internasional publikasi ilmiah seperti *impact factor*, *citation frequency*, *H-index*, dan sebagainya semestinya segera diterapkan untuk penilaian kualitas hasil penelitian. Pengembangan iptek dan penghargaan ilmiah harus lebih disosialisasikan dan harus ada usaha memotivasi peneliti untuk melakukan kegiatan ini. Persyaratan administrasi untuk diseminasi pemanfaatan iptek harus dipermudah.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Prof. Dr. Muchlis R. Luddin, MA dan Prof. Dr. Maruf Akbar, MPd yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan, Prof Dr. Eny Sudarmonowati, Kepala Pusat Pembinaan, Pendidikan dan Pelatihan Peneliti LIPI yang telah memberikan kesempatan melakukan penelitian dan Dr. Fahmi Idris yang telah mendanai penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Simanungkalit, J.H.U.P. 2012. Sistem Kompensasi Pegawai Negeri Sipil di Indonesia: Suatu Analisis Kompensasi dan Pilihan Strategi Kompensasi Pegawai Negeri Sipil pada Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul, dan Pemerintah Kota Depok. *Disertasi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik. Jakarta: Universitas Indonesia.
- ²BP2TP. 2006. "Jabatan Fungsional Peneliti". *Prosiding Lokakarya Sinkronisasi Program BP2TP*: 72–98. Bogor: BP2TP.
- ³Alkin, Marvin C., Christie, Christina A. 2004. *An Evaluation Theory Tree*. Dalam: M.C.Alkin (Ed.). *Evaluation Roots*:12–65. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- ⁴Dunn, W.N., 2004. *Public Policy Analysis*. New Jersey: Pearson Prentice Hall. 510 hlm.
- ⁵Stake, R. E. 1996. *The Countenance of Educational Evaluation*. Dalam: Ely, D. P. and Plomp, T. (Eds.). *Classic Writings on Instructional Technology*. Englewood, CO: Libraries Unlimited.
- ⁶Bungin, B., 2010. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 366 hlm.
- ⁷Hadi, S., 2011. *Metode Riset Evaluasi*. Yogyakarta: Laksbang Grafika. 346 hlm.
- ⁸Patton, M.Q., 2009. *Metode Evaluasi Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset. 307 hlm.
- ⁹Hovland, I. 2007. *Membuat Perbedaan: Pemantauan dan Evaluasi Penelitian Kebijakan*. ODI Working Paper 281. London: ODI
- ¹⁰Ko, Y., Choe, HC. 2011. *Mini Country Report/South Korea*. Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011–2012). Brussel: ERAWATCH

