



Implementasi Kebijakan Penyusunan Program Legislasi di Kementerian Pertahanan

Annas Gumilar¹, Ima Mayasari²

¹Program Pasca Sarjana, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Indonesia, nasmynname@gmail.com

²Program Pasca Sarjana, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Indonesia

Corresponding Author: nasmynname@gmail.com¹

Abstract: *This study analyzes the policy implementation of the Legislative Program formulation within the Indonesian Ministry of Defense (Kementerian Pertahanan), guided by the Ministry of Defense Regulation Number 13 of 2021. Employing a qualitative approach through a comprehensive literature review, this research examines the gap between formal normative frameworks and empirical administrative realities. The findings indicate that while the ministry achieved a prestigious "AA" (Excellent) rating in the 2025 National Legal Reform Index and holds the nation's largest fiscal budget of IDR 166.26 trillion, the implementation remains confined to formal-procedural compliance rather than substantive effectiveness. The agenda-setting phase faces severe bottlenecks driven by intense bureaucratic ego-centrism, where implementing units aggressively prioritize their drafts under the pretext of leadership mandates. This behavior is compounded by organizational anxieties regarding budget absorption, leading to a flood of unregulated proposals. Consequently, the Legal Bureau experiences extreme workload saturation, undermining deep regulatory impact analysis and synchronization. This study concludes that the legislative performance is heavily biased toward quantitative administrative outputs rather than the quality of defense policies. It recommends a structural decoupling of regulatory planning from budget performance and the institutionalization of rigorous regulatory impact assessments.*

Keywords: *policy implementation, legislative program, ministry of defence*

Abstrak: Studi ini menganalisis implementasi kebijakan penyusunan Program Legislasi di Kementerian Pertahanan, yang dipandu oleh Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 13 Tahun 2021. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif melalui tinjauan literatur yang komprehensif, penelitian ini mengkaji kesenjangan antara kerangka normatif formal dan realitas administrasi empiris. Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun kementerian berhasil meraih predikat "AA" (Istimewa) dalam Indeks Reformasi Hukum Nasional Tahun 2025 dan memegang alokasi anggaran fiskal terbesar di tingkat nasional sebesar Rp166,26 triliun, implementasinya masih terbatas pada kepatuhan prosedural-formal, bukan efektivitas substantif. Tahap penentuan agenda (*agenda-setting*) menghadapi hambatan serius (*bottlenecks*) yang dipicu oleh kuatnya ego sektoral birokrasi, di mana unit-unit pemrakarsa

secara agresif memprioritaskan draf mereka sendiri dengan dalih amanat atau instruksi pimpinan. Perilaku ini diperparah oleh adanya kecemasan organisasional terkait penyerapan anggaran, yang menyebabkan membanjirnya usulan draf regulasi. Akibatnya, Biro Peraturan Perundang-undangan mengalami penumpukan beban kerja (*overload*) yang ekstrem, sehingga mengabaikan fungsi analisis dampak regulasi (*regulatory impact analysis*) dan sinkronisasi yang mendalam. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kinerja legislasi masih sangat bias terhadap output administratif yang bersifat kuantitatif daripada mutu kebijakan pertahanan. Penelitian ini merekomendasikan adanya pemisahan struktural (*decoupling*) antara perencanaan regulasi dan penyerapan anggaran, serta pelembagaan penilaian dampak regulasi yang ketat.

Kata Kunci: implementasi kebijakan, program legislasi, kementerian pertahanan

PENDAHULUAN

Kebijakan publik yang ideal harus bersifat harmonis, tertib, dan tidak tumpang tindih (Rahmah & Harahap, 2025; Hidayatulloh, 2024; Wang dkk., 2024) untuk memastikan tata kelola pemerintahan yang sesuai aturan, efisien, serta mampu membangun kepercayaan publik (Fahmi, 2025; Modise & Modise, 2023). Sebaliknya, regulasi yang tidak terkoordinasi atau saling bertentangan akan menciptakan kebingungan institusional, konflik wewenang antarlembaga, pemborosan sumber daya, dan merusak kredibilitas pemerintah (Paongan, Maramis, & Pinasang, 2025; Du & Du, 2026). Di Indonesia, persoalan hiper-regulasi ini masih menjadi tantangan besar, sehingga penataan peraturan perundang-undangan selalu dimasukkan sebagai target utama dalam Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah. Meskipun indeks reformasi birokrasi nasional terus meningkat dan pemerintah telah memiliki instrumen evaluasi seperti Indeks Reformasi Hukum (IRH) serta Indeks Kualitas Kebijakan (IKK) (Renaldi, 2024), mutu kebijakan Indonesia di kancah internasional masih memerlukan pembenahan serius. Berdasarkan data Bank Dunia (2024), peringkat *Regulatory Quality* Indonesia berada di posisi 71, tertinggal jauh dari negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura. Kondisi ini disebabkan oleh banyaknya regulasi yang tumpang tindih akibat fungsi pembentukan aturan yang tersebar di berbagai lembaga tanpa koordinasi yang kuat (Safari dkk., 2026; Setiadi, 2018).

Masalah mendasar dari buruknya kualitas regulasi ini berakar pada lemahnya proses penentuan agenda (*agenda setting*) dalam menyaring kebijakan yang benar-benar menjadi program prioritas (Setijaningrum & Kassim, 2025; Taufiqurokhman & Andriansyah, 2019). Padahal, efektivitas penyusunan program legislasi prioritas sangat krusial, terlebih di era pemerintahan Presiden Prabowo Subianto yang ditekankan pada efisiensi anggaran nasional (Siagian dkk., 2025; Habir & Negara, 2025). Di tengah kebijakan pengetatan anggaran yang berdampak pada mayoritas kementerian, Kementerian Pertahanan (Kemhan) menjadi pengecualian karena mendapatkan alokasi anggaran terbesar pada tahun 2025, yaitu sebesar Rp166,26 triliun (Wulandari, 2025). Anggaran yang sangat besar ini menuntut akuntabilitas yang tinggi, termasuk dalam hal efektivitas pengelolaan program legislasi internalnya.

Sebagai instansi yang bertanggung jawab atas arah kebijakan pertahanan negara, Kemhan menghadapi tantangan berat berupa kedinamisan lingkungan strategis global yang berubah cepat. Fenomena *borderless society* dan masifnya digitalisasi telah memperumit lanskap keamanan dan geopolitik global (Chari, 2025; Kristalia & Wibisono, 2024). Sering kali, akselerasi perubahan lingkungan strategis ini bergerak lebih cepat daripada respons birokrasi dalam merumuskan kebijakan antisipatif, sehingga produk hukum yang dihasilkan berisiko kehilangan relevansi (*policy lag*) (Priambodo dkk., 2025). Oleh karena itu, Kemhan dituntut mampu membentuk kebijakan pertahanan yang adaptif, terstruktur, terintegrasi, dan terukur agar tidak terjadi duplikasi atau benturan dengan aturan yang lebih tinggi.

Untuk menata administrasi tersebut, Kemhan telah menerbitkan regulasi formal berupa Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi. Berdasarkan aturan ini, Program Legislasi Kemhan berfungsi sebagai kerangka perencanaan terstruktur untuk menyusun produk hukum eksternal maupun internal. Inisiatif pengusulan rancangan peraturan berasal dari berbagai pemrakarsa, meliputi pimpinan unit kerja internal Kemhan, Panglima TNI, serta para Kepala Staf Angkatan. Proses pelaksanaannya dibagi ke dalam tiga fase utama: perencanaan rancangan, pengesahan, dan sosialisasi.

Namun pada tataran implementasi, proses penyusunan program legislasi di Kemhan masih menghadapi berbagai kendala operasional yang menghambat efektivitasnya. Pertama, terdapat kesulitan dalam menentukan parameter keberhasilan realisasi usulan draf hingga sah ditetapkan menjadi peraturan definitif. Kedua, terjadi penumpukan beban kerja (*overload*) dan kurang optimalnya manajemen kapasitas di Biro Peraturan Perundang-undangan Setjen Kemhan selaku muara akhir pemrosesan naskah regulasi. Ketiga, proses penetapan prioritas dalam rapat sering berjalan lambat akibat kuatnya ego sektoral dari para pemrakarsa. Muncul fenomena di mana masing-masing pemrakarsa memaksakan draf regulasinya sebagai prioritas utama dengan adanya konflik kepentingan. Kondisi ini diperparah oleh adanya kecemasan psikologis dari pemrakarsa bahwa penolakan usulan draf akan dianggap sebagai kegagalan perencanaan kerja yang berdampak pada rendahnya penyerapan anggaran unit mereka.

Mengingat besarnya alokasi anggaran dan strategisnya fungsi regulasi pertahanan di tengah ketidakpastian global, hambatan implementasi tersebut harus segera dianalisis secara mendalam. Berdasarkan gap antara regulasi formal (Permenhan Nomor 13 Tahun 2021) dan realitas empiris di lapangan, maka penelitian ini mendesak untuk dilakukan dengan judul: "Implementasi Kebijakan Penyusunan Program Legislasi di Kementerian Pertahanan". Berdasarkan latar belakang tersebut, studi ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan penyusunan Program Legislasi di Kementerian Pertahanan.

METODE

Studi mengenai implementasi kebijakan penyusunan Program Legislasi di Kementerian Pertahanan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur (*literature review* atau studi kepustakaan). Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi, memahami, dan menggambarkan secara mendalam fenomena operasional, dinamika implementasi, serta hambatan institusional yang terjadi dalam proses perencanaan regulasi pertahanan tanpa melakukan generalisasi statistik.

Data yang digunakan dalam penelitian ini sepenuhnya merupakan data sekunder. Proses pengumpulan data dilakukan secara sistematis melalui penelusuran, penyaringan, dan pengumpulan dokumen-dokumen yang relevan dengan objek penelitian. Sumber data sekunder ini dibagi menjadi dua kategori utama: (1) Dokumen Regulasi dan Kebijakan (Data Primer Hukum): Mencakup Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi, peraturan perundang-undangan terkait reformasi birokrasi, serta data capaian Indeks Reformasi Hukum (IRH) dan Indeks Kualitas Kebijakan (IKK); (2) Literatur Akademis dan Laporan Strategis (Data Sekunder): Meliputi artikel jurnal ilmiah, buku manajemen publik, laporan resmi organisasi internasional (seperti Bank Dunia dan IDLO), serta hasil kajian kerja sama kelembagaan terkait penataan regulasi di Indonesia.

Teknik analisis data yang diterapkan adalah analisis isi (*content analysis*) dan analisis tematik (*thematic analysis*) terhadap seluruh literatur yang telah dikumpulkan. Tahapan analisis data kepustakaan ini meliputi: (1) Reduksi Data: Menyeleksi, memfokuskan, dan menyederhanakan data mentah dari dokumen resmi dan literatur agar sesuai dengan lokus Kementerian Pertahanan; (2) Display Data: Menyajikan data secara sistematis ke dalam

matriks atau narasi logis mengenai alur program legislasi serta identifikasi hambatan seperti overload kerja dan ego sektoral; (3) Penarikan Kesimpulan: Menghubungkan temuan konseptual dari literatur dengan realitas empiris di lapangan untuk menghasilkan rekomendasi ilmiah mengenai optimalisasi kebijakan penyusunan program legislasi di Kementerian Pertahanan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran dokumen dan tinjauan literatur terhadap tata kelola regulasi di lingkungan Kementerian Pertahanan (Kemhan), ditemukan bahwa kerangka kerja formal yang mengatur seluruh siklus perencanaan hukum di instansi ini bersandar pada Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi. Program Legislasi Kemhan didesain sebagai sebuah instrumen perencanaan pembentukan produk hukum yang terstruktur, terintegrasi, dan terukur. Siklus implementasi kebijakan ini secara normatif dibagi ke dalam tiga fase utama yang saling berkesinambungan, yaitu fase perencanaan rancangan, pengesahan, dan sosialisasi.

Fase Perencanaan Rancangan

Fase ini merupakan tahap hulu di mana inisiasi pengusulan regulasi dimulai. Sesuai dengan Permenhan Nomor 13 Tahun 2021, hak mengusulkan atau bertindak sebagai pemrakarsa rancangan peraturan diberikan secara definitif kepada para pimpinan unit kerja di internal kementerian, Panglima TNI, serta para Kepala Staf Angkatan (Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara). Materi hukum yang diusulkan mencakup dua ranah besar, yaitu instrumen legislasi tingkat nasional (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Pertahanan) dan regulasi internal kementerian (Peraturan Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, Rektor Universitas Pertahanan, serta para Direktur Jenderal dan Kepala Badan).

Secara prosedural, usulan dari unit kerja internal disampaikan langsung kepada Kepala Biro Peraturan Perundang-undangan Sekretariat Jenderal (Setjen) Kemhan dalam bentuk dokumen resmi. Sementara itu, untuk usulan yang berasal dari Markas Besar TNI dan kesatuan angkatan, pengajuan dokumen dilakukan kepada Ketua Tim Perencanaan Hukum Kemhan melalui Staf Perencanaan Umum (Srenum) Panglima TNI. Setiap usulan diwajibkan memiliki landasan hukum yang kuat (seperti amanat regulasi yang lebih tinggi), kebutuhan strategis penyelenggaraan pertahanan negara, atau bersumber dari rencana strategis jangka menengah (lima tahunan) masing-masing unit organisasi. Sebagai prasyarat wajib, pemrakarsa harus melampirkan draf konsep kasar regulasi beserta dokumen konsepsi yang memuat latar belakang, tujuan, sasaran yang ingin diwujudkan, serta jangkauan dan arah pengaturan.

Fase Pengesahan

Naskah dan konsepsi regulasi yang telah masuk kemudian dikumpulkan oleh Biro Peraturan Perundang-undangan Setjen Kemhan selaku muara akhir pemrosesan naskah. Tahap pengesahan melibatkan serangkaian rapat koordinasi dan pembicaraan pleno lintas sektoral yang dipimpin oleh Tim Perencanaan Hukum. Di dalam forum ini, seluruh usulan ditelaah, disinkronisasikan, dan disaring untuk menentukan skala prioritas draf mana saja yang layak dimasukkan ke dalam daftar Program Legislasi Kemhan periode berjalan. Produk akhir dari fase ini adalah dokumen legalitas formal berupa daftar program legislasi yang disahkan oleh Menteri Pertahanan sebagai acuan kerja legislasi institusi.

Fase Sosialisasi

Setelah program legislasi disahkan dan draf peraturan diselesaikan hingga ditandatangani oleh otoritas terkait, Kemhan menjalankan fase sosialisasi. Tahap ini ditujukan untuk menyebarluaskan informasi mengenai regulasi baru, baik kepada jajaran internal personel pertahanan (TNI dan sipil Kemhan) maupun kepada pemangku kepentingan eksternal yang terkait langsung dengan dampak regulasi tersebut. Sosialisasi ini bertujuan membangun pemahaman yang seragam guna meminimalkan resistensi pada saat kebijakan diimplementasikan penuh di lapangan.

Pembahasan

Meskipun secara normatif struktur dan tahapan di dalam Permenhan Nomor 13 Tahun 2021 telah mencerminkan asas keterencanaan dan kerapian sistematis, analisis mendalam terhadap literatur dan data sekunder menunjukkan adanya kesenjangan (gap) yang signifikan antara regulasi formal (rule on the paper) dengan realitas pelaksanaan di lapangan (rule in action). Pembahasan di bawah ini menguraikan anomali dan hambatan implementasi tersebut ke dalam beberapa kluster kritis.

Kompleksitas Agenda Setting dan Ego Sektoral Pemrakarsa

Fase perencanaan rancangan di Kemhan menyingkap sebuah realitas bahwa proses penentuan agenda (agenda setting) tidak berjalan secara murni berbasis kebutuhan strategis pertahanan yang objektif. Salah satu hambatan utama yang diidentifikasi adalah kuatnya ego sektoral di antara para pemrakarsa (unit kerja internal, Mabes TNI, dan angkatan). Terdapat kecenderungan di mana setiap pemrakarsa memandang bahwa draf regulasi yang mereka usulkan merupakan prioritas utama yang harus didahulukan, dengan sering kali menggunakan legitimasi informal seperti dalih "pesanan atasan" atau instruksi langsung pimpinan tertinggi.

Fenomena ini sejalan dengan teori pilihan publik (public choice theory) dalam administrasi publik, di mana aktor-aktor di dalam birokrasi kerap bertindak demi mengamankan kepentingan atau eksistensi unit organisasinya masing-masing (bureaucratic empire-building). Dokumen konsepsi yang seharusnya memuat analisis mendalam mengenai latar belakang, sasaran, dan jangkauan arah pengaturan sering kali disusun secara sekadarnya, hanya untuk menggugurkan kewajiban administratif demi meloloskan usulan ke dalam program legislasi. Akibatnya, rapat-rapat pembahasan penentuan skala prioritas pada fase pengesahan kerap berjalan alot, sarat kompromi politik internal, dan memakan waktu yang lama. Hal inilah yang menjadi salah satu faktor utama mengapa proses pembentukan peraturan perundang-undangan di lingkungan pertahanan berjalan sangat lambat (bottlenecking).

Kecemasan Organisasional dan Kaitannya dengan Penyerapan Anggaran

Hambatan sosiologis-organisasional lain yang muncul pada tahap formulasi adalah adanya ketakutan atau kekhawatiran psikologis dari pihak pemrakarsa apabila usulan rancangan peraturan mereka ditolak atau gagal masuk ke dalam Program Legislasi Kemhan. Di dalam budaya birokrasi Indonesia yang masih kental dengan pendekatan legalistik-formal, keberhasilan perencanaan program kerja sebuah unit dinilai dari sejauh mana target-target regulasi yang tertuang dalam rencana strategis dapat diakomodasi ke dalam program kerja tahunan formal.

Jika suatu usulan regulasi gagal masuk ke dalam program legislasi, pemrakarsa menganggap hal tersebut sebagai kegagalan beruntun yang akan berimplikasi langsung pada ketidaksempurnaan penyerapan anggaran unit kerja mereka. Sebab, kegiatan-kegiatan turunan yang membutuhkan dukungan anggaran tidak dapat dieksekusi tanpa adanya payung hukum atau legalitas program yang jelas. Keterikatan yang kaku antara perencanaan regulasi dan penyerapan anggaran ini memaksa para pemrakarsa untuk terus membanjiri Biro

Peraturan Perundang-undangan dengan berbagai usulan draf, tanpa melakukan filtrasi mandiri yang ketat terhadap kualitas, urgensi substansi, maupun potensi tumpang tindih dengan aturan yang sudah ada.

Beban Kerja Berlebih (Overload) dan Keterbatasan Kapasitas Biro Peraturan Perundang-undangan

Biro Peraturan Perundang-undangan Setjen Kemhan bertindak sebagai pintu gerbang sekaligus muara akhir dari seluruh dokumen rancangan peraturan, baik eksternal maupun internal. Implikasi langsung dari membanjirnya usulan draf dari para pemrakarsa—yang didorong oleh ego sektoral dan motif penyerapan anggaran tadi—adalah terjadinya fenomena beban kerja berlebih (overload) yang ekstrem pada biro ini.

Ketika volume Rancangan Peraturan Perundang-undangan (RPPU) dan rancangan peraturan internal melonjak tajam, Biro Peraturan Perundang-undangan menghadapi kendala serius dalam aspek manajemen kapasitas. Keterbatasan jumlah perancang peraturan perundang-undangan (legal drafter) yang memiliki kualifikasi keahlian khusus di bidang hukum pertahanan menjadi titik lemah (weakest link). Kondisi overload ini berdampak pada kurang optimalnya fungsi penyaringan, analisis dampak kebijakan (regulatory impact analysis), serta sinkronisasi hukum yang mendalam. Akibatnya, biro sering kali terjebak dalam pusaran pemrosesan dokumen yang bersifat administratif belaka, sehingga esensi untuk menjaga mutu substansi regulasi agar bebas dari pertentangan norma menjadi terabaikan. Hal ini memperjelas mengapa Indonesia secara makro masih terjebak dalam masalah kuantitas regulasi yang tinggi namun lemah secara kualitas, seperti yang dilaporkan oleh Ekatjahjana dkk. (2019) dan IDLO (2024).

Parameter Keberhasilan yang Ambigu dan Ketiadaan Alat Ukur Riil

Hasil penelusuran menunjukkan adanya kelemahan mendasar dalam sistem evaluasi kebijakan program legislasi di Kemhan, yaitu sulitnya menentukan tingkat keberhasilan riil dari pelaksanaan program tersebut. Hingga saat ini, indikator keberhasilan yang digunakan masih bersifat kuantitatif-output, yaitu seberapa banyak draf yang berhasil disahkan menjadi peraturan definitif dibandingkan dengan target jumlah yang direncanakan di awal tahun.

Parameter yang bersifat linear dan administratif ini sangat ambigu dan menipu. Sebuah program legislasi tidak bisa dikatakan sukses secara substantif hanya karena berhasil menelurkan banyak peraturan, apabila peraturan-peraturan yang lahir tersebut di lapangan justru memicu kebingungan institusional, sulit dieksekusi (unenforceable), atau tertatih-tatih mengejar dinamika lingkungan strategis (policy lag). Ketiadaan alat ukur atau metodologi formal yang baku untuk menilai efektivitas implementasi kebijakan legislasi ini membuat Kemhan kesulitan untuk melakukan perbaikan sistemik berbasis data empiris (evidence-based policy making).

Paradox Anggaran Terbesar dan Lompatan Nilai Indeks Reformasi Hukum (IRH)

Salah satu temuan paling menarik dalam penelitian ini adalah adanya kontradiksi atau paradoks antara postur anggaran, capaian formal kelembagaan, dan realitas operasional di lapangan. Pada tahun 2025, di era kepemimpinan Presiden Prabowo Subianto yang mengetatkan efisiensi anggaran nasional, Kemhan justru mendapatkan keistimewaan dengan alokasi fiskal terbesar mencapai Rp166,26 triliun dan terbebas dari pemotongan anggaran. Bersamaan dengan itu, pada tahun yang sama (2025), Kemhan juga meraih predikat AA (Istimewa) dalam Penilaian Nasional Indeks Reformasi Hukum (IRH) yang dianugerahkan oleh Kementerian Hukum, sebuah lompatan masif jika dibandingkan dengan nilai baseline tahun 2020 yang hanya berada di kisaran 49,95.

Secara teoretis, anggaran yang berlimpah dan predikat "Istimewa" dari instansi pembina (Kemenkumham) seharusnya mencerminkan sebuah sistem pengelolaan regulasi

yang sudah berjalan sempurna tanpa celah. Namun, hasil analisis menunjukkan bahwa predikat AA pada IRH lebih banyak menangkap aspek pemenuhan kepatuhan formal (formal compliance), seperti ketersediaan dokumen pedoman (Permenhan 13/2021), kerapian digitalisasi dokumentasi hukum (JDIH), serta penyelesaian tahapan birokrasi penandatanganan aturan. IRH belum sepenuhnya mampu menjangkau patologi birokrasi yang terjadi di dalam ruang-ruang rapat pembentukan kebijakan, seperti konflik kepentingan tersembunyi, tekanan struktural berkedok "pesanan atasan", ego sektoral, dan fenomena overload kerja perancang yang menurunkan mutu substansi hukum.

Oleh karena itu, limpahan anggaran fiskal sebesar Rp166,26 triliun yang dimiliki Kemhan pada tahun 2025/2026 ini membawa tanggung jawab moral dan akuntabilitas publik yang berlipat ganda. Anggaran tersebut jangan hanya diserap untuk membiayai rutinitas rapat-rapat koordinasi legislasi yang lambat dan tidak efisien. Kemhan harus mengalokasikan sumber daya finansial yang luar biasa ini untuk melakukan transformasi fundamental pada sistem penyusunan program legislasi, antara lain melalui: (a) Modernisasi manajemen kapasitas Biro Peraturan Perundang-undangan; (b) Peningkatan kompetensi dan jumlah fungsional perancang perundang-undangan (legal drafter); (c) Pengembangan instrumen uji publik dan analisis dampak regulasi (Regulatory Impact Analysis) yang mutakhir; (d) Penerapan teknologi kecerdasan buatan (Artificial Intelligence) untuk mendeteksi potensi tumpang tindih norma hukum secara cepat sebelum draf regulasi diajukan.

Korelasi Hasil dengan Teori Implementasi Kebijakan

Jika ditarik ke dalam kerangka teoretis implementasi kebijakan publik—misalnya menggunakan model implementasi milik George C. Edwards III—keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh empat variabel utama: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi (Sikap Pelaksana), dan Struktur Birokrasi. Dalam kasus implementasi Permenhan Nomor 13 Tahun 2021 di Kemhan, variabel Komunikasi (melalui pedoman formal) sudah berjalan cukup baik. Namun, kebijakan ini mengalami kegagalan atau hambatan serius pada tiga variabel lainnya: (1) Sumber Daya: Terjadi defisit atau kelangkaan sumber daya manusia ahli (perancang regulasi) di tengah ledakan volume tugas (overload), meskipun dukungan sumber daya finansial (anggaran) sangat melimpah; (2) Disposisi: Munculnya sikap pelaksana (pemerakarsa) yang didominasi oleh ego sektoral dan motivasi pragmatis (penyerapan anggaran) dibandingkan kepatuhan pada prinsip mutu regulasi yang objektif; (3) Struktur Birokrasi: Terjadinya fragmentasi dan lambatnya pengambilan keputusan dalam rapat pleno pengesahan akibat relasi kuasa formal-informal (fenomena draf "pesanan atasan") yang mendistorsi prosedur operasional standar (SOP) yang telah digariskan.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan penyusunan Program Legislasi di Kementerian Pertahanan (Kemhan) berdasarkan Peraturan Menteri Pertahanan (Permenhan) Nomor 13 Tahun 2021 baru mencapai taraf kepatuhan prosedural-formal (*procedural compliance*), namun belum menyentuh efektivitas substantif (*substantive effectiveness*). Secara normatif, siklus penyusunan yang meliputi fase perencanaan rancangan, pengesahan, dan sosialisasi telah memiliki landasan hukum dan alur birokrasi yang tertib. Akselerasi kinerja ini juga terbukti secara formal melalui capaian Predikat AA (Istimewa) pada Penilaian Nasional Indeks Reformasi Hukum (IRH) Tahun 2025 serta dukungan alokasi anggaran terbesar nasional pada tahun 2025 yang mencapai Rp166,26 triliun.

Namun pada tataran empiris, implementasi kebijakan ini menghadapi hambatan sistemik dan psikologis-organisasional yang serius. Proses penentuan agenda (*agenda setting*) mengalami kelambatan (*bottlenecking*) akibat kuatnya ego sektoral di antara para pemerakarsa (unit internal Kemhan, Mabes TNI, dan Kepala Staf Angkatan) yang memaksakan draf

regulasi mereka sebagai prioritas utama dengan dalih "pesanan atasan". Hal ini diperparah oleh adanya kecemasan bahwa penolakan draf akan dinilai sebagai kegagalan perencanaan kerja yang berdampak pada rendahnya penyerapan anggaran unit. Akibatnya, terjadi banjir usulan draf yang memicu beban kerja berlebih (overload) dan kurang optimalnya manajemen penyaringan serta sinkronisasi substansi hukum oleh Biro Peraturan Perundang-undangan Setjen Kemhan. Dengan demikian, parameter keberhasilan program legislasi di Kemhan masih bias pada kuantitas output administratif, belum pada mutu regulasi yang adaptif terhadap dinamika pertahanan global.

Dari temuan yang ada, studi ini merekomendasikan (1) Reformasi Manajemen Kapasitas Biro Peraturan Perundang-undangan: Mengingat besarnya anggaran Kemhan, alokasi finansial harus diarahkan untuk menambah jumlah dan kompetensi fungsional perancang regulasi (legal drafter) serta mengadopsi teknologi kecerdasan buatan (AI) untuk deteksi dini tumpang tindih norma; (2) Penerapan Regulatory Impact Analysis (RIA): Kemhan perlu mewajibkan metode RIA yang ketat dalam penyusunan dokumen konsepsi oleh pemrakarsa untuk mengikis ego sektoral dan memfilter usulan "pesanan" agar berbasis data objektif; (3) Dekopling Regulasi dan Penyerapan Anggaran: Perlu ada rekonstruksi indikator kinerja utama (IKU) unit agar penolakan draf regulasi yang tidak layak dalam program legislasi tidak serta-merta dicap sebagai kegagalan penyerapan anggaran.

Secara teoretis, hasil studi ini menegaskan serta memperluas model implementasi kebijakan publik George C. Edwards III. Penelitian ini membuktikan adanya "Paradoks Implementasi", di mana variabel Sumber Daya (anggaran masif) dan Komunikasi (regulasi formal yang jelas) tidak serta-merta menghasilkan implementasi yang efektif apabila dihambat oleh variabel Disposisi (ego sektoral pelaksana) dan Struktur Birokrasi (tekanan informal "pesanan atasan"). Teori implementasi dalam lingkungan militer/pertahanan terbukti memiliki karakteristik unik karena kepatuhan hierarkis sering kali mendistorsi rasionalitas teknokratis dalam penyusunan regulasi.

Studi ini memberikan kontribusi akademik berupa landasan studi literatur mengenai patologi birokrasi dalam perencanaan hukum di sektor pertahanan nasional. Penelitian selanjutnya diharapkan dapat memberikan kontribusi lebih luas melalui: (a) Melakukan penelitian empiris kuantitatif atau metode campuran (mixed-methods) untuk menguji hubungan kausal antara variabel ego sektoral dengan kecepatan pengesahan regulasi di Kemhan; (b) Mengembangkan model atau formula instrumen evaluasi kualitas kebijakan yang spesifik (*defense regulatory quality index*) guna mengukur dampak substantif dari regulasi pertahanan yang dihasilkan.

REFERENSI

- Chari, S. G. (2025). Power, pixels, and politics: the geopolitics of emerging technologies in the digital age. *London Journal of Research In Humanities and Social Sciences*, 25(2), 1-99.
- Du, Z., & Du, Q. (2026). Land degradation and reclamation governance in China's drylands: The urgency for legal and regulatory reform. *Cambridge Prisms: Drylands*, 3, e6. <https://doi.org/10.1017/dry.2025.10014>
- Edward III, G. C. (Ed.). (1984). *Public policy implementation*. Jai Press.
- Fahmi, M. (2025). Evaluasi Tata Kelola Pemerintahan dalam Implementasi Kebijakan Publik. *Jurnal Administrasi Bisnis*, 1(1), 1-7.
- Habir, M., & Negara, S. D. (2025). Prabowo's First 100 Days and beyond as President: A Security-Focused Economic Agenda: Survey of Recent Developments. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 61(1), 3-37. <https://doi.org/10.1080/00074918.2025.2483310>

- Hidayatulloh, S. (2024). Strengthening Environmental Criminal Law In Regional Development Policy. *Jurnal Justiciabelen*, 7(1), 13-23. <https://doi.org/10.30587/justiciabelen.v7i1.7793>
- Kristalia, B. Y. Y., & Wibisono, I. W. (2024). Ancaman Siber Dan Penguatan Kedaulatan Digital Indonesia Dari Perspektif Geopolitik Digital. *Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 3(02), 83-93. <https://doi.org/10.56127/jukim.v3i02.1584>
- Modise, J. M., & Modise, P. S. (2023). Improved public trust, integrity and good governance with respect to corruption. *International Journal of Innovative Science and Research Technology*, 8(3), 2573-2583. <https://doi.org/10.9734/bpi/rraass/v1/6412E>
- Paongan, R. T., Maramis, R. A., & Pinasang, D. R. (2025). Analisis Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan Dalam Mengatasi Konflik Regulasi Di Indonesia. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 5(4), 4796-4812. <https://doi.org/10.31004/innovative.v5i4.20799>
- Priambodo, A., Satria, H., Andana, A. Y., Azizah, S. A. N., Dwicofanny, M. A., & Anggoro, B. S. (2025). Kebijakan Publik dan Politik Hukum dalam Administrasi Pemerintahan. *Journal of Legal, Political, and Humanistic Inquiry*, 1(2), 58-66. <https://doi.org/10.65310/ycaf4b83>
- Rahmah, R. A. P., & Harahap, C. B. (2025). Hukum Sebagai Instrumen Atau Hambatan: Tinjauan Kritis Terhadap Kebijakan Publik Di Indonesia. *DIMENSI-Journal of Sociology*, 13(2). <https://doi.org/10.21107/djs.v13i2.32531>
- Renaldi, D. (2024). Optimalisasi Peran Analisis Kebijakan dalam Upaya Peningkatan Kualitas Kebijakan di Kabupaten Belitung Timur. *Jurnal Analisis Kebijakan*, 8(1), 66-78. <https://doi.org/10.37145/2f6df304>
- Safari, F. S., Januardy, I., Nugraha, S., & Susilowati, E. (2026). Urgensi Pembentukan Badan Regulasi Nasional Dalam Meningkatkan Kualitas Legislasi di Indonesia. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, 6(1), 33-43. <https://doi.org/10.56128/jkih.v6i1.832>
- Setiadi, W. (2018). Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha. *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 7(3), 321-334. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i3.288>
- Setijaningrum, E., & Kassim, A. (2025). Harmed but armed: Trajectories of agenda setting in the struggles for local disability regulation in East Java, Indonesia. *International Journal of Disability, Development and Education*, 72(6), 1134-1148. <https://doi.org/10.1080/1034912X.2024.2355622>
- Siagian, M. S. M., Dillaputri, R. R. D. R. R., Wanodya, C. M. W. C. M., Hidayat, M. C. H. M. C., & Daniel, E. S. D. E. S. (2025). The Paradox of Budget Efficiency in Prabowo's Administration. *Journal of Government Science (GovSci): Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(2), 100-110. <https://doi.org/10.54144/govsci.v6i2.124>
- Taufiqurokhman, T., & Andriansyah, A. (2019). Policy Making of Strategic Plan for Success of Five-Year Development Agenda of Local Governance. *International Journal for Educational and Vocational Studies*, 1(7), 658-666. <https://doi.org/10.29103/ijevs.v1i7.1772>
- Wang, S., Cao, Y., Wang, Y., & Wang, C. (2024). The Impact of Innovative and Low-Carbon Pilot Cities on Green Innovation. *Sustainability*, 16(16), 7234. <https://doi.org/10.3390/su16167234>
- Wulandari, W. P. (2025). *Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri Dalam Pengadaan Barang dan Jasa di Kementerian Pertahanan* (Doctoral dissertation, Politeknik STIA LAN Jakarta).