

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Dalam dinamika reformasi birokrasi Indonesia, peningkatan profesionalisme aparatur sipil negara (ASN) menjadi kebutuhan yang semakin mendesak. ASN tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana administrasi, tetapi juga sebagai pendorong inovasi kebijakan publik yang adaptif terhadap transformasi teknologi, sosial, dan ekonomi. Profesionalisme ASN ditentukan oleh kompetensi yang relevan dengan tujuan organisasi dan kebutuhan masyarakat untuk menghadapi tantangan birokrasi modern. Hingga saat ini, perbedaan antara kemampuan ASN dan standar jabatan yang diperlukan masih menjadi masalah utama dalam manajemen sumber daya manusia aparatur.¹

Sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, setiap pegawai ASN wajib mengembangkan kompetensinya secara berkelanjutan untuk mempertahankan keterampilan dan pengetahuan yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Ketentuan ini diperkuat oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan RB) Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Profesional Pegawai Negeri Sipil, yang mewajibkan seluruh instansi pemerintah untuk mengembangkan standar kompetensi bagi seluruh jenjang pemerintahan, mulai dari jabatan pelaksana hingga jabatan pimpinan tinggi.² Peraturan ini mencerminkan upaya sistematis pemerintah untuk menegakkan

¹ Ladiatno Samsara, "Tantangan Dalam Pengembangan Kompetensi Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja: Pemenuhan Kesenjangan Kompetensi Seperti Pegawai Negara Sipil Atau Pengayaan Kompetensi," *Jurnal Kewidyaiswaraan*, vol. 8, 2023, <http://jurnalpjf.lan.go.id/index.php/jurnalkewidyaiswaraan>.

² Amirah Indirasari, "Standar Kompetensi Jabatan Manajerial Sebagai Acuan Pelaksanaan Tugas Pejabat Pengawas Pada Dinas Sumber Daya Air, Cipta Karya, Dan Tata Ruang Provinsi Sulawesi Selatan" (Politeknik STIA LAN Makassar, 2025), <https://eprints.stialanmakassar.ac.id/id/eprint/2427>.

prinsip meritokrasi dan memperkuat manajemen pengembangan kompetensi pegawai ASN di Indonesia.

Dalam praktiknya, berbagai lembaga telah berupaya menerapkan model pengembangan kompetensi berbasis asesmen empiris. Salah satu contohnya adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang telah menggunakan metode Assessment Center untuk menilai kompetensi pegawai sejak tahun 2010. Pendekatan ini menilai perilaku, pengetahuan, dan keterampilan individu melalui simulasi situasi kerja nyata, diskusi kelompok, dan wawancara perilaku. Asesmen dilakukan secara komprehensif oleh tim asesor untuk menilai kompetensi teknis, manajerial, dan sosiokultural, sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2017 dan Peraturan Sekretaris Jenderal BPK Nomor 46 Tahun 2022.³ Praktik ini mencerminkan pergeseran paradigma dari asesmen administratif semata menjadi pengukuran perilaku kerja aktual berbasis bukti.

Meskipun telah dikembangkan berbagai alat penilaian kompetensi, metode tradisional masih memiliki kekurangan dalam mengenali kompetensi yang diperoleh pegawai negeri sipil melalui pengalaman kerja nyata, partisipasi dalam proyek strategis, dan pembelajaran nonformal. Banyak pegawai negeri sipil menunjukkan kinerja dan kompetensi yang luar biasa dalam pekerjaan mereka, namun belum menerima pengakuan formal. Hal ini membutuhkan pendekatan baru yang menyeimbangkan pembelajaran sosial dan pengalaman. Teori pembelajaran sosial Bandura menyatakan bahwa individu belajar melalui observasi, interaksi, dan imitasi perilaku di lingkungan sosial mereka.⁴ Sementara itu, teori pembelajaran pengalaman Kolb menekankan bahwa pengalaman langsung adalah sumber

³ Novi Priyana, Bambang Giyanto, and Ridwan Rajab, "Analisis Pemanfaatan Hasil Penilaian Kompetensi Jabatan Fungsional Pemeriksa Pada Auditorat Utama Keuangan Negara V Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia," *Jurnal Pembangunan Dan Administrasi Publik* 6, no. 2 (2024): 2–32.

⁴ Tarsono et al., "Teori Belajar Sosial Dan Penerapannya Dalam Pembelajaran," *Indonesian Research Journal on Education* 5, no. 4 (2025): 934–39, <https://irje.org/index.php/irje>.

utama pembelajaran, yang terdiri dari empat tahap: pengalaman, refleksi, pemahaman, dan penerapan kembali.⁵

Sebagai lembaga yang memiliki mandat untuk pengembangan kompetensi ASN, Lembaga Administrasi Negara (LAN) memiliki peran strategis dalam menjawab tantangan tersebut. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2013 tentang Lembaga Administrasi Negara, LAN memiliki tanggung jawab untuk mengembangkan dan membangun sistem pembelajaran aparatur di seluruh Indonesia. Sebagai pusat inovasi pengembangan kompetensi ASN, LAN bertanggung jawab untuk menciptakan ekosistem pembelajaran yang relevan, berkelanjutan, dan inklusif.⁶ Salah satu inovasi kebijakan yang menandai transformasi pembelajaran aparatur adalah Rekognisi Pembelajaran Lampau (RPL), sebagaimana diatur dalam Peraturan LAN Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pengakuan Pembelajaran.

Secara teoritis, Rekognisi Pembelajaran Lampau (RPL) adalah pengakuan atas pembelajaran yang diperoleh seseorang dari pendidikan formal, non formal, informal, dan/atau pengalaman kerja sebagai dasar untuk melanjutkan pendidikan formal dan penyetaraan dengan kualifikasi tertentu.⁷ Di beberapa negara, seperti Australia, Denmark, dan Kanada, RPL digunakan untuk mengakui kompetensi individu melalui berbagai program, seperti pengurangan beban studi, transfer kredit, dan asesmen berbasis portofolio. Secara keseluruhan, pengalaman kerja dianggap sebagai sumber belajar yang sah⁸. Praktik tersebut menunjukkan bahwa RPL tidak hanya

⁵ Ni Putu Ayu Ratih, I Nengah Martha, and Gde Artawan, "Penerapan Model Experiential Learning (Belajar Berbasis Pengalaman) Untuk Meningkatkan Kemampuan Menulis Puisi," *Jurnal Pendidikan Dan Pembelajaran Bahasa Indonesia* 9, no. 1 (2020): 47–56.

⁶ Zahron Helmy and Ahmad Syariful Jamil, "Restrukturisasi Sistem Pelatihan Kepemimpinan Dalam Membentuk Calon Pemimpin Masa Depan: Pendekatan Studi Literatur," *AgriHumanis: Journal of Agriculture and Human Resource Development Studies*, vol. 1, 2020, <https://doi.org/10.46575/agrihumanis.v1i1.49>.

⁷ Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan, Kemendikbud Ristek, 2017.

⁸ Michael Andersen, Christina Laugesen, and Danish Evaluation, "Recognition of Prior Learning within Formal Adult Education in Denmark," vol. 1, 2012.; Jonathan Garnett and Angele Cavaye, "Recognition of Prior Learning: Opportunities and Challenges for Higher Education," *Journal of Work-Applied Management* 7, no. 1 (October 6, 2015): 28–37, <https://doi.org/10.1108/JWAM-10-2015-001>; Dianne Conrad, "Revisiting the Recognition of Prior Learning (RPL): A Reflective

berfungsi sebagai alat administrasi tetapi juga sebagai pendekatan strategis untuk meningkatkan efisiensi dan relevansi sistem pembelajaran.

Di Indonesia, pelaksanaan konsep Rekognisi Pembelajaran Lampau (RPL) dilaksanakan melalui Permendikbudristek Nomor 41 Tahun 2021 mengenai Penyelenggaraan Rekognisi Pembelajaran Lampau, yang selanjutnya diperkuat oleh Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi, Riset, dan Teknologi Nomor 91/E/KPT/2024 sebagai panduan teknis dalam pelaksanaannya. Dalam konteks pendidikan tinggi, RPL berorientasi pada penyetaraan capaian pembelajaran akademik, pengurangan beban studi, dan transfer kredit sebagai bagian dari sistem kualifikasi pendidikan formal⁹.

Prinsip RPL tersebut selanjutnya diadaptasi dalam konteks Aparatur Sipil Negara melalui kebijakan Lembaga Administrasi Negara dengan orientasi yang berbeda. RPL dalam konteks ASN tidak diarahkan pada penyetaraan akademik, melainkan pada pengembangan kompetensi berbasis jabatan melalui pengakuan atas pengalaman kerja, kinerja, dan pembelajaran nonformal yang relevan dengan tugas aparatur. Dengan demikian, RPL menempatkan pengalaman kerja sebagai sumber pembelajaran yang sah, sehingga berkontribusi dalam mempercepat pengembangan kompetensi ASN tanpa bergantung pada pengulangan pendidikan formal, sekaligus mendorong transformasi budaya belajar birokrasi menuju pembelajaran berkelanjutan berbasis pengalaman kerja. Dalam pelaksanaannya, RPL untuk ASN diarahkan pada evaluasi kompetensi teknis, manajerial, dan sosiokultural, yang memperluas cara belajar ASN dari pelatihan yang berbasis kelas ke pembelajaran yang didasari oleh pengalaman dan refleksi¹⁰.

Inquiry into RPL Practice in Canada,” *Canadian Journal of University Continuing Education* 34, no. 2 (2008): 89–110.

⁹ Rahmad Nasir, “Rekognisi Pembelajaran Lampau Di Perguruan Tinggi,” *Buletin Edukasi Indonesia* 1, no. 01 (August 3, 2022): 9–12, <https://doi.org/10.56741/bei.v1i01.20>.

¹⁰ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pengakuan Pembelajaran.

Meskipun demikian, pelaksanaan kebijakan RPL di Lembaga Administrasi Negara masih berada pada tahap awal implementasi yang disertai dengan proses sosialisasi kebijakan. Salah satu bentuk konkret dari tahapan tersebut adalah pelaksanaan sosialisasi RPL kepada ASN dan pemangku kepentingan internal LAN pada 27 November 2025, sebagai bagian dari upaya untuk menyamakan persepsi dan pemahaman terhadap substansi serta mekanisme kebijakan RPL. Dalam proses pemahaman di lapangan dan komunikasi lebih lanjut dengan pihak Direktorat Sistem Pembelajaran Terintegrasi, didapatkan informasi bahwa implementasi RPL pada kompetensi manajerial Jabatan Pengawas belum berjalan dengan aktif, sehingga belum ada pelaksanaan yang bisa diamati secara langsung.

Sementara itu, implementasi RPL pada kompetensi manajerial Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama sudah mulai dilakukan. Ini memungkinkan penelitian dilakukan dengan lebih mendalam mengenai proses implementasi kebijakan yang berlangsung. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan RPL di lingkungan ASN masih memerlukan penguatan lanjutan agar implementasi kebijakan dapat berjalan secara optimal dan konsisten.

Dengan mengakui pembelajaran berbasis pengalaman kerja dan mendorong penerapan prinsip meritokrasi, RPL merupakan inovasi strategis dalam pengembangan kompetensi ASN. Di sisi lain, keberhasilan kebijakan ini sangat bergantung pada proses implementasinya, termasuk kejelasan komunikasi kebijakan, kesiapan sumber daya, sikap pelaksana, dan dukungan struktur birokrasi yang seimbang. Oleh karena itu, penyelidikan menyeluruh diperlukan untuk memahami bagaimana kebijakan RPL diterapkan di lingkungan LAN dan komponen yang memengaruhi keberhasilannya.

Untuk menganalisis dinamika implementasi tersebut, penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh

George C. Edwards III (1980).¹¹ Model ini dipilih berdasarkan tiga pertimbangan, yang pertama adalah bahwa model Edwards III telah terbukti berhasil menganalisis implementasi kebijakan inovatif di sektor publik, termasuk kebijakan pembelajaran aparatur.¹² Kedua, empat dimensi Edwards III (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi) sangat relevan untuk konteks implementasi RPL, karena mencakup komunikasi multi-level, kebutuhan sumber daya khusus (asesor, instrumen), sikap pelaksana, dan koordinasi antar direktorat. Ketiga, model ini lebih praktis dan efektif daripada model Van Meter-Van Horn, yang berfokus pada standar dan tujuan, atau model Mazmanian-Sabatier, yang terlalu kompleks untuk diterapkan pada studi kasus tunggal. Hingga saat ini, kajian empiris mengenai implementasi RPL dalam konteks ASN masih terbatas. Penelitian sebelumnya lebih banyak berfokus pada penerapan RPL di institusi pendidikan tinggi (Nasir, 2022; Milwan et al., 2025; Junaidi & Irwanda, 2023) atau lembaga pemerintahan desa (Rohman et al., 2024). Oleh karena itu, penelitian ini memiliki posisi yang jelas dan unik dalam mempelajari implementasi kebijakan RPL di Lembaga Administrasi Negara.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai implementasi kebijakan Rekognisi Pembelajaran Lampau pada kompetensi manajerial Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di lingkungan Lembaga Administrasi Negara. Penelitian ini menganalisis proses implementasi kebijakan RPL serta faktor-faktor pendukung dan penghambatnya dengan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi empiris serta menjadi rekomendasi bagi penguatan sistem pembelajaran aparatur berbasis pengalaman kerja di Indonesia.

¹¹ Edwards III, George C (1980). *Implementing Public Policy* Washington DC: Congressional Quarterly Press.

¹² Sururi, M. P., Hafidh, Z., & Afifah, D. A. (2023). *Analisis Kebijakan Sekolah Penggerak: Tinjauan Teoretis dan Model Implementasi Kebijakan Edwards III*. Indonesia Emas Group

B. Fokus dan Sub Fokus Penelitian

Penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan Rekognisi Pembelajaran Lampau pada kompetensi manajerial Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lembaga Administrasi Negara, khususnya pada Direktorat Sistem Pembelajaran Terintegrasi. Fokus penelitian diarahkan untuk memahami bagaimana kebijakan RPL diterapkan dalam praktik serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dalam konteks pengembangan kompetensi ASN dan sistem merit.

Adapun sub fokus dari penelitian ini meliputi:

- 1) Mekanisme dan prosedur pelaksanaan RPL dalam pengakuan kompetensi manajerial JPT Pratama di Direktorat Sistem Pembelajaran Terintegrasi, LAN.
- 2) Faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan RPL pada kompetensi JPT Pratama, yang meliputi aspek komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.
- 3) Hambatan dalam pelaksanaan kebijakan RPL serta upaya penguatan implementasi kebijakan pada kompetensi manajerial JPT Pratama di Direktorat Sistem Pembelajaran Terintegrasi, LAN.

C. Pertanyaan Penelitian

- 1) Bagaimana mekanisme dan prosedur pelaksanaan RPL dalam pengakuan kompetensi manajerial JPT Pratama di Direktorat Sistem Pembelajaran Terintegrasi, LAN?
- 2) Faktor-faktor apa saja yang mendukung implementasi kebijakan RPL dalam pengakuan kompetensi manajerial JPT Pratama, khususnya ditinjau dari aspek komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi?
- 3) Apa saja hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan RPL serta bagaimana upaya penguatan implementasi kebijakan pada kompetensi manajerial JPT Pratama di Direktorat Sistem Pembelajaran Terintegrasi, LAN?

D. Tujuan Umum Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Rekognisi Pembelajaran Lampau pada kompetensi manajerial Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Direktorat Sistem Pembelajaran Terintegrasi, Lembaga Administrasi Negara. Secara khusus, penelitian ini mengkaji bagaimana kebijakan RPL dipahami, diterjemahkan, dan dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakan, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yang meliputi aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi berdasarkan model implementasi kebijakan George C. Edwards III. Melalui pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman empiris dan kontekstual mengenai implementasi RPL pada kompetensi manajerial JPT Pratama di lingkungan Lembaga Administrasi Negara.

E. Kegunaan Penelitian

1) Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur Manajemen Pendidikan, khususnya dalam kajian kebijakan pembelajaran aparatur dan pengakuan pembelajaran berbasis pengalaman dalam konteks Aparatur Sipil Negara. Penelitian ini memperluas pemahaman konseptual mengenai Rekognisi Pembelajaran Lampau sebagai kebijakan pembelajaran aparatur yang berbasis pada prinsip andragogi, experiential learning, dan social learning, di mana pengalaman kerja dan proses pembelajaran sosial dipandang sebagai sumber kompetensi yang dapat diakui secara formal. Selain itu, penelitian ini menerapkan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III dalam konteks implementasi RPL pada kompetensi manajerial JPT Pratama di Lembaga Administrasi Negara. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi empiris terhadap

pengembangan kajian implementasi kebijakan pembelajaran aparatur dan pengembangan kompetensi ASN di sektor publik.

2) Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai bahan masukan dan rekomendasi bagi para pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan RPL. Bagi Lembaga Administrasi Negara, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan evaluasi dan penguatan implementasi RPL, khususnya terkait mekanisme asesmen, kejelasan instrumen pengakuan kompetensi, efektivitas komunikasi kebijakan, kesiapan pelaksana, serta koordinasi antar-unit pelaksana kebijakan. Bagi instansi pemerintah lainnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan konseptual dan praktis mengenai implementasi RPL bagi kompetensi manajerial ASN yang dapat diadaptasi sesuai dengan karakteristik organisasi masing-masing, serta menjadi bahan pertimbangan bagi perumus kebijakan dalam mengevaluasi dan menyempurnakan pedoman teknis implementasi RPL di lingkungan aparatur sipil negara.