

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Kebijakan pembangunan nasional dalam konteks reformasi, otonomi dan globalisasi diarahkan pada kebijakan investasi sumberdaya manusia yang mencakup bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) yang diukur berdasarkan parameter pendidikan, kesehatan, dan daya beli masyarakat merupakan instrumen global yang saat ini digunakan untuk mengukur tingkat kemajuan sumberdaya manusia suatu bangsa. Hasil pengukuran Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang dilaporkan oleh UNESCO-PBB tahun 2002, memperlihatkan bahwa Bangsa Indonesia berada pada peringkat ke-110 dari 175 negara yang dievaluasi. Tingkat kemajuan sumberdaya manusia Indonesia relatif masih jauh ketinggalan dibandingkan negara lain, khususnya negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang sebagian besar telah memiliki peringkat IPM di bawah 100.

Reformasi pendidikan diharapkan mampu membenahi dan mengoptimalkan sumberdaya pendidikan agar menghasilkan manusia yang berilmu pengetahuan, terampil dan bermoral. Tilaar (2000 : 17) mengemukakan, bahwa pendidikan bukan hanya bertujuan menghasilkan manusia yang pintar dan terdidik, tetapi yang lebih penting ialah manusia yang terdidik dan berbudaya (*educated and civilized human being*). Oleh karena itu akuntabilitas pendidikan

menjadi semakin penting bagi institusi pendidikan, baik jalur pendidikan sekolah maupun jalur pendidikan luar sekolah.

Pasal 13 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan, bahwa jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, non formal dan informal. Pasal 29 menyatakan, bahwa Pendidikan Kedinasan diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal dan non formal. Pendidikan Kedinasan merupakan pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh departemen atau lembaga pemerintah non departemen. Pendidikan Kedinasan berfungsi meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas kedinasan bagi pegawai dan calon pegawai negeri suatu departemen atau lembaga pemerintah non departemen.

Pendidikan Kedinasan secara praktis dilaksanakan dalam bentuk pendidikan dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan, dan keterampilan (Pasal 31 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974). Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan (diklat) PNS berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 14 Tahun 1994 menegaskan, bahwa bagi pejabat struktural dipersyaratkan mengikuti Diklat Administrasi Umum (Adum), Diklat Staf dan Pimpinan Administrasi Tingkat Pertama (Spama), Diklat Staf dan Pimpinan Administrasi Tingkat Menengah (Spamen), dan Diklat Staf dan Pimpinan Administrasi Tingkat Tinggi (Spati). Memasuki era reformasi, mendorong pemerintah memberlakukan PP Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil. Bagi pejabat struktural dipersyaratkan mengikuti Diklat Kepemimpinan

Tingkat IV (Diklatpim IV), Diklat Kepemimpinan Tingkat III (Diklatpim III), Diklat Kepemimpinan Tingkat II (Diklatpim II), dan Diklat Kepemimpinan Tingkat I (Diklatpim I). Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 893.3/268/SJ menegaskan, bahwa Diklat Adum setara dengan Diklatpim IV, Diklat Spama setara dengan Diklatpim III, Diklat Spamen setara dengan Diklatpim II, dan Diklat Spati setara dengan Diklatpim I. Reformasi kediklatan tersebut dilaksanakan untuk mempertegas persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah yang sesuai dengan jenjang jabatan.

Secara kuantitatif jabatan struktural eselon-4 merupakan jabatan yang paling dominan di daerah, dan merupakan *front* terdepan organisasi pemerintah dalam memberikan pelayanan umum pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu jabatan struktural eselon-4 sangat menentukan dalam akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. PP Nomor 100 Tahun 2000 *jo.* PP Nomor 13 Tahun 2002 menegaskan, bahwa PNS yang menduduki jabatan struktural dipersyaratkan mengikuti dan lulus diklat kepemimpinan sesuai dengan jenjang jabatannya. Asumsi kebijakan tersebut secara substansial menekankan, bahwa tugas jabatan struktural harus dilaksanakan oleh PNS yang memiliki kompetensi jabatan dengan indikator tingkat pengetahuan dan keterampilan yang tinggi serta sikap dan perilaku yang baik.

Perkembangan reformasi pembangunan memperlihatkan, bahwa kompetensi yang dihasilkan dari penyelenggaraan diklat dituntut untuk memiliki dampak positif terhadap peningkatan kinerja pejabat struktural. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 menekankan pentingnya akuntabilitas kinerja instansi

pemerintah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 menekankan, bahwa akuntabilitas penggunaan anggaran pemerintah harus sesuai dengan prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja.

Fenomena yang terjadi di daerah adalah kekhawatiran kalangan legislatif yang mempertanyakan, apakah penyelenggaraan diklat kepemimpinan dengan pembiayaan yang semakin tinggi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kinerja aparatur pemerintah? Pertanyaan tersebut dapat diargumentasikan secara logika formal, tetapi belum dapat dibuktikan secara empirik. Fenomena lain yang mengkhawatirkan adalah tumbuhnya pemikiran di kalangan peserta diklat kepemimpinan yang memandang, bahwa orientasi sertifikat lebih penting daripada orientasi kompetensi. Memiliki sertifikat berarti dapat memenuhi persyaratan jabatan struktural.

Kajian empirik yang dilakukan Bidang Diklat, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sukabumi tahun 2001 memperlihatkan angka yang cukup memprihatinkan, yaitu dari 189 alumni Diklat Kepemimpinan/Adumla hanya 87 orang atau 46,03 % yang meningkat kinerjanya (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah/LAKIP Bidang Diklat, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sukabumi, Tahun 2001). Kajian tersebut mengindikasikan pentingnya dilakukan penelitian yang mendalam tentang variabel sumberdaya penyelenggaraan diklat (kurikulum, pengajar/widyaiswara, metode, peserta, penyelenggara, biaya, sarana/prasarana, wewenang daerah), variabel efektivitas proses pembelajaran, dan variabel peningkatan kinerja alumni diklat. Secara

hipotetis dapat dikemukakan proposisi, bahwa efektivitas proses pembelajaran sangat dipengaruhi oleh kondisi sumberdaya penyelenggaraan diklat, dan efektivitas proses pembelajaran akan mempengaruhi peningkatan kinerja alumni diklat, khususnya alumni diklat yang sudah menduduki jabatan eselon-4.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menekankan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Pembangunan di Kabupaten Sukabumi dalam kerangka otonomi daerah diarahkan untuk mewujudkan visi Kabupaten Sukabumi, yaitu "Kabupaten Sukabumi yang tangguh, damai, produktif, dan sejahtera yang dijiwai oleh nilai-nilai keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa " (Perda Nomor 14 Tahun 2000). Implikasi visi tersebut adalah membentuk sumberdaya manusia yang tangguh, dan hakikatnya adalah manusia-manusia yang berkinerja tinggi dalam membangun daerah dan daerah membangun. Kinerja sumberdaya manusia aparatur Kabupaten Sukabumi akan berbanding lurus dengan kinerja birokrasi dalam melaksanakan tugas jabatannya. Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 14-17 Tahun 2002 tentang Kelembagaan Daerah telah menetapkan 1046 jabatan struktural eselon-4, 153 jabatan struktural eselon-3, dan 34 jabatan struktural eselon-2. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2002 telah menetapkan pembentukan Badan Diklat Kabupaten Sukabumi yang berfungsi melaksanakan kebijakan pendidikan dan pelatihan bagi PNS. Implementasi kebijakan Diklatpim IV telah diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota, kecuali kewenangan dalam menentukan kurikulum, pengajar/widyaiswara, dan evaluasi/sertifikasi.

Fenomena yang terjadi dalam implementasi kebijakan diklat kepemimpinan sangat menarik dan sangat penting untuk diteliti. Sejak tahun 2001, Kabupaten Sukabumi telah melaksanakan tujuh angkatan Diklatpim IV dengan jumlah peserta 280 orang yang tersebar di berbagai instansi pemerintah. Fokus penelitian yang mendesak diteliti adalah sumberdaya Diklatpim IV, proses pembelajaran, dan kinerja para pejabat struktural eselon-4 . Topik penelitian dirumuskan dengan judul : “**EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEPEMIMPINAN TINGKAT IV DALAM MENINGKATKAN KINERJA PEJABAT STRUKTURAL ESELON-4 DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN SUKABUMI”.**

## **B. Rumusan Masalah**

Menghadapi era reformasi, otonomi, dan globalisasi, diperlukan sosok aparatur pemerintah yang berkemampuan tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 101 Tahun 2000 dengan tegas menyatakan, bahwa pendidikan dan pelatihan (diklat) jabatan Pegawai Pegawai Negeri Sipil (PNS) mengacu pada kompetensi jabatan. Pasal 3 PP 101 Tahun 2000 menjelaskan, bahwa yang dimaksud dengan kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang PNS berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perlaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya.

Penyelenggaraan Diklatpim IV tidak terlepas dari *link and match* atau relevansi pendidikan berdasarkan kebutuhan dunia kerja. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 893.3/268/SJ. menegaskan, bahwa

penyelenggaraan Diklatpim IV mengacu kepada sasaran kinerja pejabat struktural eselon-4 yang mencakup kemampuan memimpin dan kemampuan teknis dalam mengelola tugas jabatannya. Kemampuan memimpin meliputi aspek perencanaan, koordinasi, penggerakan, dan pengawasan/pengendalian. Kemampuan teknis meliputi aspek penjabaran kebijakan, pelaksanaan program kegiatan, dan laporan akuntabilitas kinerja.

Berdasarkan uraian tersebut, ruang lingkup masalah penelitian mencakup masalah-masalah sumberdaya penyelenggaraan Diklatpim IV, efektivitas proses pembelajaran, dan peningkatan kinerja pejabat struktural eselon-4. Batasan masalah sumberdaya penyelenggaraan Diklatpim IV difokuskan pada lima variabel yang paling krusial, yaitu ketepatan bahan ajar, penggunaan metode, kemampuan pengajar, kesiapan peserta, dan kemampuan penyelenggara. Masalah efektivitas proses pembelajaran mencakup keberhasilan dalam upaya meningkatkan pengetahuan, keterampilan, serta perubahan sikap dan perilaku. Masalah peningkatan kinerja pejabat struktural eselon-4 dipelajari dari sudut pandang efektivitas proses pembelajaran, tidak mempelajari kemungkinan faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Oleh karena itu masalah-masalah penelitian tersebut dapat dirumuskan seperti berikut ini.

- (1) Sejauhmana hubungan parsial ketepatan bahan ajar, penggunaan metode, kemampuan pengajar, kesiapan peserta, dan kemampuan penyelenggara dengan efektivitas proses pembelajaran ?
- (2) Sejauhmana hubungan integratif ketepatan bahan ajar, penggunaan metode, kemampuan pengajar, kesiapan peserta, dan kemampuan penyelenggara dengan efektivitas proses pembelajaran ?

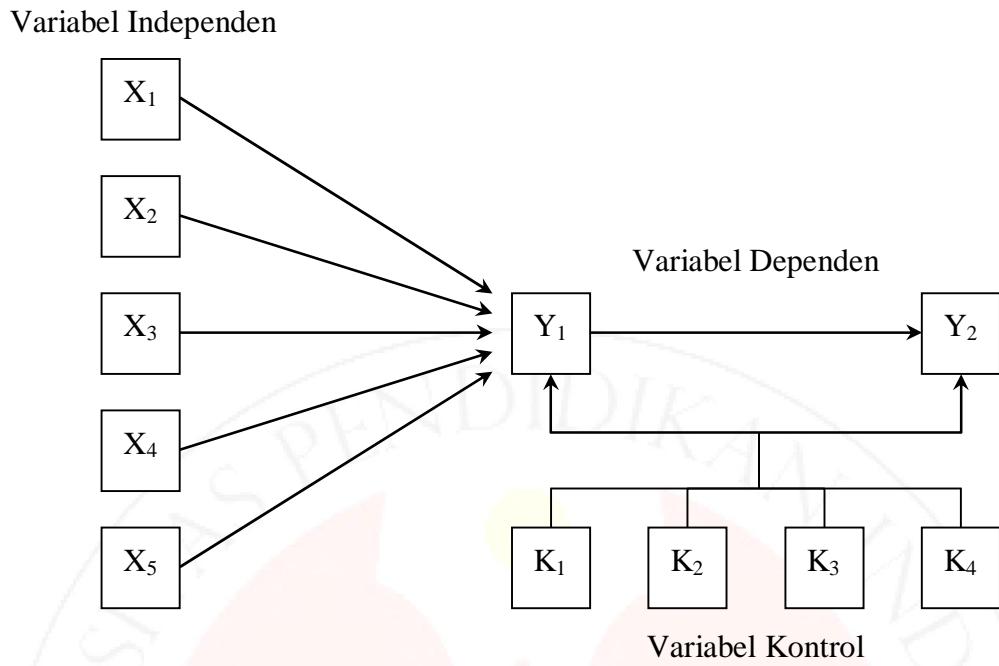
(3) Sejauhmana hubungan antara efektivitas proses pembelajaran dengan peningkatan kinerja pejabat struktural eselon-4 ?

Rumusan masalah penelitian tersebut dijabarkan dalam identifikasi variabel penelitian dan definisi operasional seperti berikut ini.

### **1. Identifikasi Variabel Penelitian**

Kerlinger (1973 :20) menyatakan, bahwa variabel adalah konstruk atau sifat yang akan dipelajari, dan suatu sifat diambil dari suatu nilai yang berbeda. Dengan demikian variabel penelitian, baik yang meyangkut orang maupun obyek harus ada variasinya. Dalam penelitian ini terdapat tiga jenis variabel, yaitu variabel kontrol, variabel independen, dan variabel dependen. Variabel kontrol adalah variabel kendali yang bersifat membandingkan berdasarkan karakteristik individu; variabel independen adalah veriabel yang menjadi sebab terjadinya perubahan atau menimbulkan variabel dependen; variabel dependen adalah variabel yang dipengaruhi atau yang menjadi akibat karena adanya variabel independen (Sugiyono, 1999 : 21).

Identifikasi variabel penelitian tentang efektivitas implementasi kebijakan Diklatpim IV dalam meningkatkan kinerja pejabat struktural eselon-4 dapat diilustrasikan seperti pada Gambar 1.1.



Gambar 1.1  
Identifikasi Variabel Penelitian

Keterangan :

- $X_1$  = Variabel independen Ketepatan Bahan Ajar
- $X_2$  = Variabel independen Penggunaan Metode
- $X_3$  = Variabel independen Kemampuan Pengajar/Widyaaiswara
- $X_4$  = Variabel independen Kesiapan Peserta
- $X_5$  = Variabel independen Kemampuan Penyelenggara
- $Y_1$  = Variabel dependen Efektivitas Proses Pembelajaran
- $Y_2$  = Variabel dependen Peningkatan Kinerja Pejabat Struktural Eselon-4
- $K_1$  = Variabel Kontrol Pendidikan
- $K_2$  = Variabel Kontrol Umur
- $K_3$  = Variabel Kontrol Masa Kerja
- $K_4$  = Variabel Kontrol Pangkat/Golongan

Variabel independen  $X_1X_2X_3X_4X_5$  tidak menggunakan variabel kontrol, sebab dipersepsikan oleh alumni Diklatpim IV yang secara homogen berkedudukan sebagai pejabat struktural eselon-4. Variabel dependen  $Y_1Y_2$  memerlukan kontrol  $K_1K_2K_3K_4$ , sebab kedudukan sebagai pembelajar dan

sebagai pejabat struktural eselon-4 dipengaruhi oleh karakteristik personal yang secara formal melekat dalam persepsinya. Hubungan variabel  $X_1X_2X_3X_4X_5$  dengan variabel  $Y_2$  merupakan hubungan kausalitas tidak langsung dan ditengahi oleh variabel penyela  $Y_1$ . Hal ini sejalan dengan pendapat Bachrudin dan Tobing (2003:17) yang menyatakan, bahwa hubungan kausalitas tak langsung merupakan suatu keadaan di mana sebuah variabel sebab akan mempengaruhi variabel lain melalui mediasi variabel ketiga yang disebut variabel *intervening* (perantara/penyela).

## 2. Definisi Operasional

Untuk menjaga supaya tidak terjadi salah penafsiran terhadap variabel yang diteliti, perlu dikemukakan definisi operasional seperti berikut ini.

- § Efektivitas implementasi kebijakan adalah keberhasilan instansi pelaksana kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pendekatan *inputs*, proses, *outputs*, dan *outcomes*
- § Bahan ajar Diklatpim IV merupakan serangkaian mata diklat yang terdiri dari Kelompok Kajian Sikap dan Perilaku, Kajian Manajemen Publik, Kajian Pembangunan, Aktualisasi, dan lain-lain seperti tertuang di dalam Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia Nomor 541/XII/10/6/2001 tentang Pedoman Penyelenggaraan Diklatpim IV.
- § Metode Diklatpim IV adalah cara-cara yang dilakukan dalam proses pembelajaran orang dewasa (*andragogi*) seperti ceramah, pendalaman materi, studi kasus, diskusi dan latihan, penulisan kertas kerja perorangan/kelompok,

seminar, simulasi dsb. yang terdapat di dalam Panduan Penyelenggaraan Diklatpim IV Tahun 2001.

- § Pengajar/Widyaiswara Diklatpim IV adalah pejabat fungsional widyaiswara, pejabat struktural Departemen Dalam Negeri/Pemerintah Daerah, dan tenaga edukasi perguruan tinggi yang memenuhi persyaratan seperti tertuang di dalam Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV (Keputusan Kepala LAN RI Nomor 541/XII/10/6/2001).
- § Peserta Diklatpim IV adalah PNS yang memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan akademis seperti tertuang di dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 893.3/268/Sj. tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan di jajaran Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.
- § Penyelenggara Diklatpim IV adalah Badan Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Sukabumi yang secara operasional dilaksanakan oleh panitia penyelenggara yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bupati.
- § Proses pembelajaran adalah aktivitas pembelajaran yang mengacu pada kompetensi jabatan sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan bagi Pegawai Negeri Sipil.
- § Kinerja pejabat struktural eselon-4 adalah hasil kerja pegawai yang duduk pada jabatan struktural eselon-4 yang secara formal dibandingkan dengan sasaran kinerja yang mencakup kemampuan memimpin dan kemampuan

teknis sebagaimana tertuang di dalam Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan di jajaran Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (SE Nomor 893.3/268/Sj).

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan umum penelitian adalah untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan Diklatpim IV dan hubungannya dengan peningkatan kinerja pejabat struktural eselon-4 dalam mendukung kesiapan sumberdaya manusia memasuki era otonomi daerah. Sedangkan tujuan khusus penelitian adalah mengkaji hubungan korelasional antara sumberdaya Diklatpim IV, efektivitas proses pembelajaran, dan peningkatan kinerja pejabat struktural eselon-4. Oleh karena itu tujuan penelitian dapat diidentifikasi seperti berikut ini.

- Menganalisis hubungan parsial ketepatan bahan ajar, penggunaan metode, kemampuan pengajar, kesiapan peserta, dan kemampuan penyelenggara dengan efektivitas proses pembelajaran.
- Menganalisis hubungan integratif ketepatan bahan ajar, penggunaan metode, kemampuan pengajar, kesiapan peserta, dan kemampuan penyelenggara dengan efektivitas proses pembelajaran.
- Menganalisis hubungan antara efektivitas proses pembelajaran dengan peningkatan kinerja pejabat struktural eselon-4.

#### **2. Manfaat Penelitian**

Penelitian tentang efektivitas implementasi kebijakan penyelenggaraan Diklatpim IV dalam meningkatkan kinerja pejabat struktural eselon-4, merupakan

penelitian yang pertamakali dilakukan, baik secara otonom maupun secara nasional. Oleh karena itu penelitian tersebut merupakan studi dasar (*baseline study*) yang akan memberikan manfaat kepada institusi pendidikan dan pelatihan, pemerintah kabupaten/kota, institusi penelitian dan pengembangan, perguruan tinggi, dan bagi peneliti. Secara keseluruhan manfaat tersebut dapat dikemukakan seperti berikut ini.

- Manfaat bagi institusi pendidikan dan pelatihan adalah memberikan input atas dasar kajian empirik, sehingga secara obyektif dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk menyempurnakan kebijakan Diklatpim IV dari aspek kurikulum/bahan ajar, penggunaan metode, pengajar/widyaiswara, peserta, dan penyelenggara.
- Manfaat bagi Pemerintah Kabupaten Sukabumi adalah membantu dalam evaluasi penyelenggaraan diklat dan kinerja pejabat struktural eselon-4 sebagai barisan terdepan pelayanan pemerintahan dan pembangunan, sehingga dapat mempersiapkan konsep pembinaan aparatur dalam kerangka otonomi daerah.
- Manfaat bagi institusi penelitian dan pengembangan sumberdaya manusia, adalah dapat dijadikan sebagai bahan studi awal dalam melakukan kajian sumberdaya aparatur pemerintah sebagai salah satu aspek sumberdaya pembangunan.
- Manfaat bagi perguruan tinggi, khususnya di bidang pendidikan adalah menambah khasanah administrasi pendidikan, bahwa hakikat pendidikan bukan sekedar proses pembelajaran yang dibatasi oleh ruang dan waktu, akan

tetapi hakikat pendidikan sudah berkembang ke arah pemberdayaan sumberdaya manusia yang berdimensi luas. Oleh karena itu penelitian di bidang administrasi pendidikan seyogyanya dikembangkan secara meluas dalam konsep pemberdayaan institusi dan sumberdaya manusia.

- Manfaat bagi peneliti merupakan pengalaman yang berharga dalam menerapkan kaidah ilmiah secara benar, mengembangkan wawasan dan cakrawala pemikiran secara empirik, serta dapat memenuhi salah satu persyaratan akademik dalam menyelesaikan Program Doktor pada Universitas Pendidikan Indonesia.

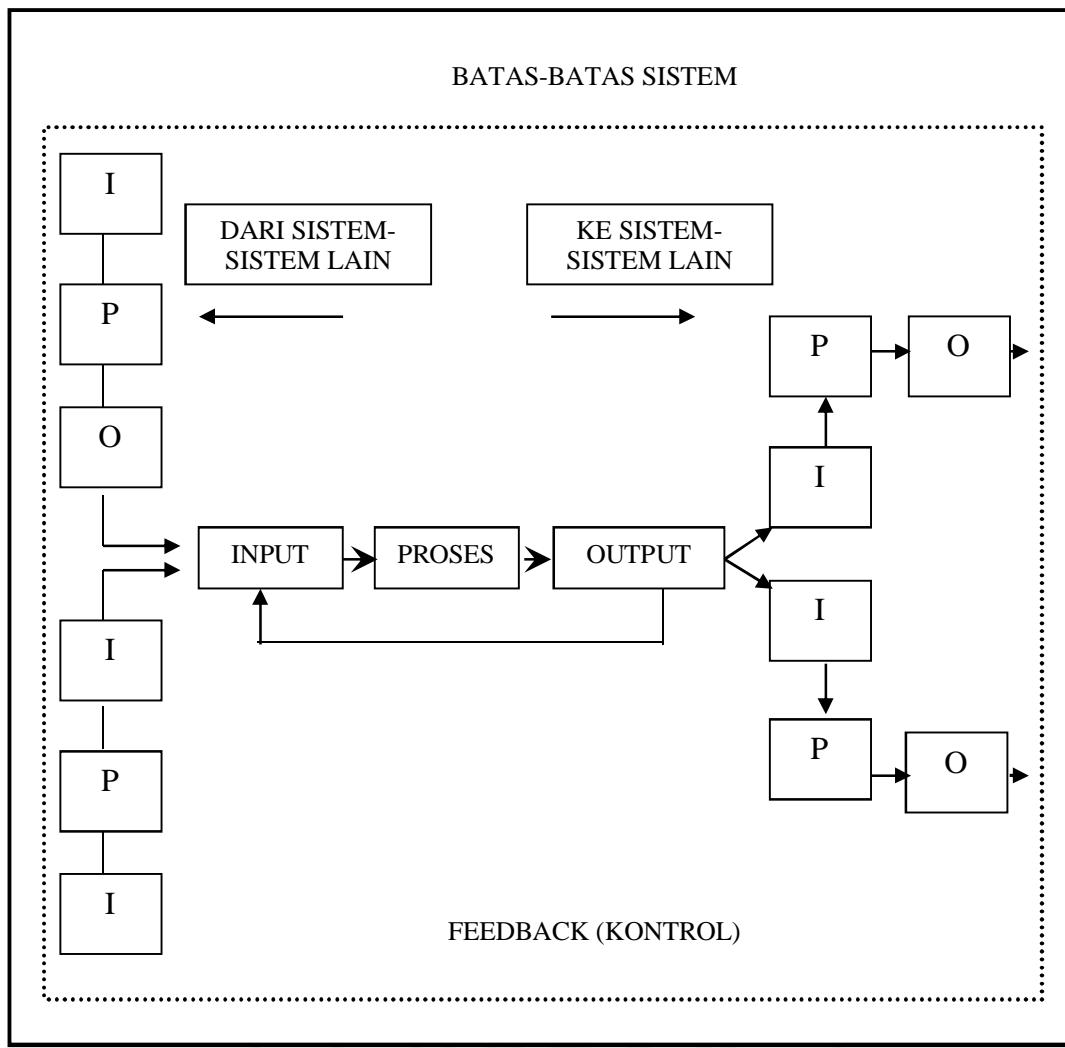
#### D. Paradigma Penelitian

Konstruk berpikir suatu paradigma penelitian bertitik tolak dari kajian teoritik, kajian empirik, dan kajian regulatif bagi studi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan bahagian integral dari suatu sistem kebijakan. Secara teoritik Nisyar dan Winardi (1997:86) menyajikan sebuah model sistem menurut Schoderback yang hampir sama dengan model-model sistem lainnya. Model tersebut disajikan pada Gambar 1.2

Berasarkan gambar tersebut, *input* yang memasuki sebuah sistem merupakan *output* sistem lain, dan *output* sistem tersebut akan menjadi input sistem lain. Garis terputus menunjukkan bahwa terjadi suatu pertukaran yang kontinyu berupa energi dan atau informasi antara sistem terbuka yang bersangkutan dengan lingkungannya. Secara tentatif ia menggariskan sebuah batas, kemudian mempelajari apa yang terjadi pada sistem yang bersangkutan, dan

setelah itu menyesuaikan kembali dengan batas-batas yang ada. Fungsi kontrol dalam model sistem tersebut dimasukan ke dalam komponen *feedback*.

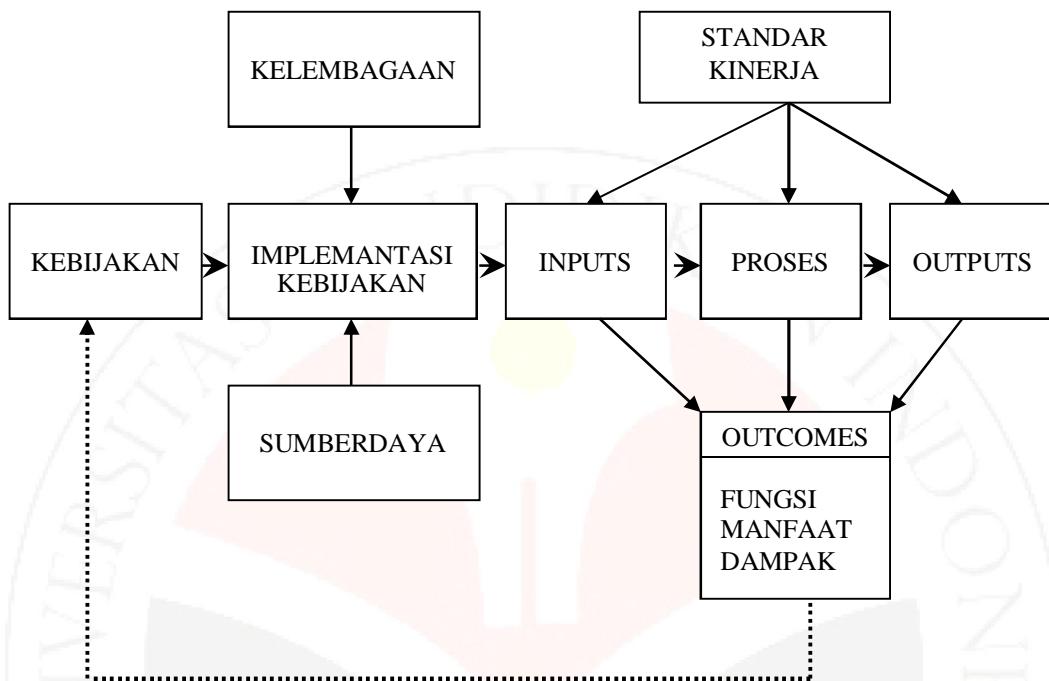
#### LINGKUNGAN SISTEM



Gambar 1.2. Model Sistem menurut Schoderbek  
(Sumber : Nisyar dan Winardi, 1997)

Teori lain untuk memperkuat paradigma penelitian adalah teori akuntabilitas yang digunakan Lembaga Administrasi Negara (2000 : 45) yang menitik beratkan pada indikator-indikator kinerja suatu kebijakan. Indikator-

indikator tersebut adalah *inputs*, proses, *outputs*, dan *outcomes* yang secara sistematis disajikan pada Gambar 1.3



Gambar 1.3. Model Sistem menurut Teori Akuntabilitas  
(Sumber : LAN, 2000)

Teori implementasi kebijakan menekankan pentingnya mempertimbangkan faktor-faktor kritis yang berpengaruh terhadap pelaksanaan suatu kebijakan. Winarno (2004:126) mengemukakan pendapat Edwards III, bahwa terdapat empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik yaitu komunikasi (*communication*), sumber-sumber (*resources*), kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku (*disposition or attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Telaahan regulatif, teoritik, dan empirik membentuk suatu konstruk berfikir yang dituangkan dalam paradigma penelitian. Telaahan regulatif

mencakup kebijakan vertikal dan kebijakan otonom. Kebijakan vertikal merupakan kebijakan pemerintah pusat yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 *jo.* Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang mengatur tentang Kebijakan Kepegawaian, Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 yang mengatur tentang Penempatan PNS dalam Jabatan Struktural, Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 yang mengatur tentang Pendidikan dan Pelatihan bagi PNS, dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 893.3/268/Sj tentang Pedoman Pelaksanaan Diklatpim IV. Kebijakan-kebijakan vertikal tersebut secara substansial menekankan pentingnya kompetensi PNS dalam melaksanakan tugas jabatan.

Kebijakan otonomi yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2001 memberikan ilustrasi Rencana Strategis Kabupaten Sukabumi Tahun 2001-2005. Secara substansial pemberdayaan sumberdaya manusia aparatur diarahkan pada pembentukan pejabat pemerintah yang tangguh dan berkinerja tinggi. Pada tahap selanjutnya diikuti oleh ketangguhan kalangan dunia usaha dan masyarakat. Program kegiatan Diklatpim IV dibiayai oleh APBD Kabupaten Sukabumi setiap tahun anggaran.

Secara teoritik manajemen penyelenggaraan Diklatpim IV mencakup indikator *inputs, process, outputs, dan outcomes.* *Inputs* yang paling krusial di Kabupaten Sukabumi adalah ketepatan bahan ajar, penggunaan metode, kemampuan pengajar, kesiapan peserta, dan kemampuan penyelenggara. *Inputs* tersebut dikelola dalam proses pembelajaran yang *outputs*-nya adalah efektivitas

proses pembelajaran yang diukur berdasarkan kompetensi. Ukuran kompetensi meliputi peningkatan pengetahuan, peningkatan keterampilan, serta perubahan sikap dan perilaku. *Outputs* yang terjadi diharapkan mampu menghasilkan *outcomes* peningkatan kinerja pejabat struktural eselon-4. *Outcomes* tersebut diukur berdasarkan kemampuan memimpin dan kemampuan teknis. Pentingnya peningkatan kinerja secara esensial dinyatakan oleh Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Anggaran Berorientasi Kinerja. Berkaitan dengan substansi, esensi dan urgensi peningkatan kinerja pejabat struktural eselon-4, diperlukan usulan model hipotetik yang mampu mengembangkan paradigma penyelenggaraan Diklatpim IV. Secara Keseluruhan paradigma penelitian dapat dilihat pada Gambar 1.4.

### E. Asumsi

Pangkal pemikiran dari penelitian tentang implementasi kebijakan penyelenggaraan Diklatpim IV dalam meningkatkan kinerja pejabat struktural eselon -4, bertitik tolak dari asumsi seperti berikut ini.

- (1) Pengetahuan tentang apa (fakta), apa yang benar (nilai), dan apa yang dilakukan (tindakan) mengharuskan penggunaan berbagai metode pengkajian dan argumentasi untuk memproduksi dan mentransformasikan informasi mengenai masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan (Dunn, 1981 :130).

**PARADIGMA PENELITIAN**

- (2) Kemampuan aparatur pemerintah daerah merupakan faktor yang sangat menentukan, apakah suatu daerah mampu menyelenggarakan urusan rumah tangganya dengan baik atau tidak; bagaimana pun juga berhasil atau tidaknya suatu kegiatan dilaksanakan (dalam hal ini pelaksanaan otonomi daerah), akan sangat bergantung kepada sumberdaya manusia sebagai pelaksananya atau aparatur pemerintah itu sendiri (Riwu Kahu, 1997 : 80)
- (3) Pengelolaan sumberdaya pendidikan berpengaruh terhadap mutu proses pembelajaran dan mutu hasil belajar (Fattah, 2000 : 109)
- (4) Formula pembelajaran  $P_b = f(p(m \cdot s \times y \cdot z))$  diartikan bahwa pembelajaran merupakan fungsi ( $f$ ) pendidik ( $p$ ) untuk membelajarkan ( $m$ ) peserta didik ( $s$ ) terhadap materi pembelajaran ( $x$ ) untuk mencapai hasil belajar ( $y$ ) yang menimbulkan pengaruh belajar ( $z$ ) (Sudjana, 2001 : 40)
- (5) *Inputs, process, dan outputs* penyelenggaraan diklat kepemimpinan dinilai berhasil, jika mampu mewujudkan *outcomes* berupa peningkatan kinerja pejabat struktural kelembagaan daerah dalam melaksanakan tugas jabatannya (Laporan Akuntabilitas Kinerja Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Sukabumi Tahun 2001).

## F. Hipotesis

Bertitik tolak dari paradigma dan esensi penelitian, ditetapkan hipotesis yang merupakan jawaban sementara terhadap masalah penelitian, dan harus dibuktikan secara empiris. Hipoteses penelitian dinyatakan seperti berikut ini.

- (1) Terdapat hubungan parsial yang positif dan signifikan antara ketepatan bahan ajar, penggunaan metode, kemampuan pengajar, kesiapan peserta, dan kemampuan penyelenggara dengan efektivitas proses pembelajaran.

- (2) Terdapat hubungan integratif yang positif dan signifikan antara ketepatan bahan ajar, penggunaan metode, kemampuan pengajar, kesiapan peserta, dan kemampuan penyelenggara dengan efektivitas proses pembelajaran.
- (3) Terdapat hubungan yang positif dan signifikan antara efektivitas proses pembelajaran dengan peningkatan kinerja pejabat struktural eselon-4.

## **G. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan metode penelitian survai deskriptif korelasional dengan cara melakukan analisis deskriptif dan analisis induktif terhadap data yang diperoleh dari responden. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan kuesioner, wawancara, studi referensi regulasional, dan observasi lapangan. Pengembangan instrumen penelitian dilakukan berdasarkan pedoman penyelenggaraan Diklatpim IV, hasil wawancara dengan aktor kebijakan, dan observasi pra penelitian. Analisis induktif menggunakan metode statistik analisis regresi, korelasi *product moment*, korelasi parsial dan tabulasi silang.

## **H. Lokasi dan Sampel Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPR, lembaga teknis daerah (badan dan kantor), dinas, rumah sakit daerah, UPT, dan kantor camat. Penelitian tentang penyelenggaraan Diklatpim IV dilakukan di Badan Diklat Kabupaten Sukabumi.

Sedangkan penelitian tentang kinerja pejabat struktural eselon-4 dilaksanakan di semua instansi Pemerintah Kabupaten Sukabumi.

Alumni Diklatpim IV yang menduduki jabatan struktural eselon-4 dipilih sebagai subyek penelitian dengan dua alasan penting, yaitu : (1) mereka telah mengalami proses pembelajaran Diklatpim IV, dan (2) mereka telah dan sedang melaksanakan tugas jabatan struktural eselon-4. Penilaian kinerja pejabat struktural eselon-4 alumni Diklatpim IV dilakukan oleh atasan, pejabat selevel eselon-4, dan staf pelaksana.

## 2. Sampel Penelitian

Penelitian menggunakan 162 sampel dari 280 pejabat struktural eselon -4 yang telah mengikuti Diklatpim IV periode tahun 2001 sampai dengan tahun 2003 awal (tujuh angkatan). Penilaian kinerja pejabat struktural eselon-4 dilakukan oleh 495 pegawai yang terdiri dari 165 unsur atasan, 165 pejabat selevel eselon-4, dan 165 staf pelaksana. Populasi penelitian dinilai berstrata berdasarkan karakteristik institusi, sehingga distribusi sampel dilakukan dengan teknik *stratified random sampling*. Karakteristik institusi tersebut mencakup sekretariat daerah, lembaga teknis (badan, kantor), unit pelaksana teknis (UPT), dan kecamatan.