

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Birokrasi pemerintahan memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi pelayanan, fungsi pembangunan, dan fungsi pemerintahan umum (Lembaga Administrasi Negara, 2007). Fungsi yang pertama, yaitu pelayanan, dilakukan terutama oleh unit organisasi pemerintahan yang berhubungan langsung untuk melayani masyarakat. Fungsi kedua, yaitu pembangunan, terutama dilakukan oleh unit organisasi pemerintahan yang memiliki bidang tugas tertentu disektor pembangunan. Fungsi ketiga, yaitu pemerintahan umum, berhubungan dengan rangkaian kegiatan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (regulasi), termasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban. Ketiga fungsi tersebut harus dijalankan dengan baik agar keberadaan pemerintahan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat Indonesia.

Layanan publik yang berkualitas merupakan harapan setiap warga negara. Harapan yang semestinya dipenuhi oleh pegawai pemerintah sesuai tugasnya, yaitu memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas sebagaimana yang diatur dalam Undang Undang Nomor. 5/ Tahun 2014. Kenyataannya, masyarakat masih memiliki kesan yang kurang baik terhadap layanan institusi pemerintah pada umumnya. Persepsi yang buruk terhadap pelayanan instansi pemerintah tersebut meliputi layanan birokrasi yang panjang, adanya penyalahgunaan wewenang, kurangnya kompetensi dan profesionalisme aparat, serta masih ditemukannya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (Biro Komunikasi dan Layanan Informasi, 2010).

Persepsi tentang buruknya pelayanan publik tersebut tentu saja tidak muncul begitu saja, melainkan berasal dari pengalaman masyarakat yang kurang baik ketika dilayani. Layanan birokrasi yang berbelit-belit seringkali terkait dengan jenis layanan yang harus melalui banyak meja/loket. Hal ini

dapat menyulitkan masyarakat dengan banyaknya waktu yang terbuang untuk berurusan dengan institusi pemerintah. Kurang efisiennya layanan juga muncul karena persyaratan layanan yang harus dipenuhi seringkali tidak tercantum secara jelas dan tegas. Masyarakat dapat semakin dipersulit dengan sikap aparat yang tidak melayani dengan prima.

Kualitas layanan publik yang disediakan pemerintah semakin diperparah dengan maraknya berbagai kasus-kasus korupsi di institusi pemerintah. Komisi Pemberantasan Korupsi juga mencatat bahwa kasus korupsi yang membelit para penyelenggara negara yang ada di kementerian/lembaga, merupakan yang terbanyak sepanjang 2013, yakni sebesar 157 kasus (Humas Komisi Pemberantasan Korupsi, 2014). Hal ini menunjukkan seriusnya potensi korupsi di kementerian/ lembaga negara pada umumnya. Berbagai celah yang memungkinkan terjadinya korupsi ditambah sikap mental aparat membuat kasus korupsi makin banyak terjadi.

Hasil survei lembaga Transparansi Internasional juga menunjukkan bahwa persepsi terhadap korupsi dalam institusi pemerintahan Indonesia menempati urutan ke 114 di dunia, dan urutan ke 26 di Asia (Transparency International Indonesia, 2013). Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia masih rendah. Skor IPK Indonesia pada tahun 2013 adalah 3,2, sama dengan perolehan pada tahun sebelumnya, meskipun peringkat Indonesia naik dari posisi 118 pada tahun 2012 menjadi 114 pada tahun 2013 (Universitas Gadjah Mada, 2013). Persepsi terhadap korupsi ini menunjukkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang relatif rendah. Masyarakat dapat merasa was-was ketika dilayani dan merasa enggan untuk berhubungan dengan institusi pemerintah.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (2008, hlm. 10) juga menyatakan kesimpulan yang senada dengan bahasan sebelumnya mengenai keadaan birokrasi pemerintahan Indonesia, sebagai berikut:

- ... (1) praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang masih berlangsung, (2) tingkat kualitas pelayanan publik yang belum memenuhi harapan publik, (3) tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang belum optimal dari

Wena Liza, 2014

EVALUASI KURIKULUM DIKLAT BERBASIS KOMPETENSI DALAM MENINGKATKAN SOFT COMPETENCY PELAKSANA KEMENTERIAN KEUANGAN: Studi pada Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

instansi pemerintahan, (4) tingkat akuntabilitas dan transparansi instansi pemerintah yang masih rendah, (5) tingkat disiplin dan etos kerja yang masih rendah.

Rendahnya kualitas layanan pegawai negeri terhadap masyarakat dapat dipengaruhi oleh rendahnya motivasi dan kompetensi yang dimiliki. Kualitas layanan merupakan cerminan dari kinerja yang ditunjukkan oleh pegawai negeri. Penelitian Pridarsanti dan Yuyetta (2013, hlm. 1) menunjukkan bahwa motivasi dan kompetensi adalah faktor utama yang berpengaruh terhadap kinerja pegawai negeri. Semakin tinggi tingkat motivasi dan kompetensi, akan berpengaruh terhadap semakin baiknya kinerja yang ditunjukkan. Hal ini juga didukung oleh hasil penelitian Priasmara (2013, hlm. 375) yang juga menunjukkan hubungan kompetensi dengan kinerja pegawai negeri. Penelitian Nurmashita, dkk (2013, hlm. 1220) juga menunjukkan hal serupa, bahkan didapatkan bahwa pengaruh kompetensi terhadap kinerja layanan pegawai lebih dominan daripada faktor lingkungan kerja fisik maupun sosial.

Motivasi sendiri dapat dipengaruhi oleh faktor dari dalam maupun dari luar diri individu. Faktor dalam bisa berupa keinginan untuk berprestasi, keinginan untuk beribadah, dan sejenisnya, sementara faktor luar bisa berupa gaji atau penghargaan. Terkait dengan itu, Undang Undang Nomor. 5/ Tahun 2014 pada pasal 21 mengatur hak aparatur sipil negara, yaitu gaji, tunjangan, fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan hari tua, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.

Kompetensi sendiri adalah faktor yang tidak kalah pentingnya dari motivasi. Kompetensi terbentuk sebagai kombinasi dari komponen kognitif, afektif dan berperilaku, yang berinteraksi dan muncul dalam bentuk tindakan yang dapat dilihat. Pada konteks pelayanan publik, kemunculannya dapat dilihat dalam bentuk layanan yang diberikan oleh seorang pegawai negeri. Pelaksanaan suatu tugas atau jabatan biasanya memerlukan beberapa kompetensi sekaligus. Informasi mengenai kompetensi apa yang masih kurang dimiliki oleh pegawai perlu digali. Penggalan informasi ini dapat dilakukan

Wena Liza, 2014

**EVALUASI KURIKULUM DIKLAT BERBASIS KOMPETENSI DALAM MENINGKATKAN SOFT
COMPETENCY PELAKSANA KEMENTERIAN KEUANGAN: Studi pada Pusdiklat Pengembangan
Sumber Daya Manusia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian
Keuangan**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

dengan melakukan penilaian (*assessment*) pegawai yang dilandaskan pada indikator-indikator yang ditentukan untuk setiap kompetensi yang telah diperlukan.

Tiap organisasi memerlukan serangkaian konsep kompetensi yang dibutuhkan agar dapat melayani dengan baik. Rangkaian kompetensi kompetensi ini sifatnya khas dan berbeda-beda kebutuhannya untuk tiap organisasi, sesuai dengan tujuan organisasi tersebut. Kumpulan beberapa rumusan kompetensi tersebut lazim disebut dengan model kompetensi (Campion dkk, 2011, hlm. 229). Kompetensi yang diperlukan pada tiap organisasi mencakup kompetensi yang bersifat teknis (*hard competency*), maupun kompetensi yang bersifat non teknis (*soft competency*). *Hard competency* yang bersifat teknis terkait dengan keterampilan untuk melakukan tugas-tugas teknis seperti mengetik, memeriksa, dan sebagainya. *Soft competency* terkait dengan keterampilan yang tidak bersifat teknis. Misalnya, ketika seorang pegawai negeri melayani masyarakat di loket pelayanan. Ia perlu untuk dapat berkomunikasi dengan baik, menunjukkan sikap empati, melayani dengan jujur, dan sebagainya. Hal-hal tersebut hanya dapat terwujud jika ia memiliki *soft competency* yang memadai.

Pentingnya kompetensi pegawai negeri telah menjadi perhatian pemerintah dengan dicanangkannya gerakan reformasi birokrasi pada tahun 2008. Hakikat reformasi birokrasi itu sendiri adalah: “usaha pemerintah untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan” (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2008, hlm. 9). Tujuan umum reformasi birokrasi tersebut adalah “membangun/ membentuk profil dan perilaku aparatur negara dengan integritas tinggi, produktivitas tinggi serta bertanggung jawab, dan kemampuan memberikan pelayanan prima” (hlm. 16). Reformasi birokrasi ini digulirkan dengan prioritas utama pada “kementerian/ lembaga/ pemerintahan daerah yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara, penegakan hukum,

pemeriksaan serta pengawasan keuangan, serta penertiban aparatur negara” (hlm. 20).

Penataan sistem manajemen Sumber Daya Manusia merupakan salah satu fokus reformasi birokrasi, disamping penataan kelembagaan dan tata laksana pemerintahan. Pengembangan pola pendidikan dan pelatihan yang berbasis kompetensi menjadi salah satu kegiatan utama pada program penataan sistem manajemen Sumber Daya Manusia ini (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2008, hlm. 35). Ketujuh kegiatan utama dalam penataan sistem manajemen sumber daya manusia ini menunjukkan perhatian pemerintah terhadap pentingnya kepemilikan kompetensi pada pegawai negeri. Pertama, asesmen kompetensi bagi individu pegawai/ tenaga ahli untuk memperoleh data pemetaan kompetensi. Kedua, membangun sistem penilaian kinerja berdasarkan kompetensi yang transparan dan mudah digunakan. Ketiga, mengembangkan sistem pengadaan dan seleksi pegawai yang transparan, adil, akuntabel, dan berdasar kompetensi. Keempat, mengembangkan pola pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi. Kelima, memperkuat pola rotasi, mutasi dan promosi yang berdasarkan kompetensi dan kinerja. Keenam, memperkuat pola karir yang berdasarkan kompetensi dan kinerja. Ketujuh, membangun/ memperkuat *data base* pegawai.

Pelaksana adalah jabatan yang termasuk ke dalam kelompok jabatan administrasi. Pelaksana adalah pegawai dengan jabatan terendah dalam struktur organisasi pemerintahan. Undang-undang terbaru yang mengatur mengenai pegawai pemerintah adalah Undang Undang Nomor. 5/ Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasal 13 pada Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa pegawai pemerintahan sipil yang kini disebut dengan aparatur sipil negara terbagi kedalam jabatan administrasi, jabatan fungsional, dan jabatan pimpinan tinggi. Kemudian pasal 15 menyebutkan bahwa jabatan pelaksana ini adalah jabatan yang memiliki tanggung jawab melaksanakan administrasi pemerintahan dan pelayanan publik (pasal 15).

Wena Liza, 2014

EVALUASI KURIKULUM DIKLAT BERBASIS KOMPETENSI DALAM MENINGKATKAN SOFT COMPETENCY PELAKSANA KEMENTERIAN KEUANGAN: Studi pada Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Kualitas layanan publik secara umum belum memuaskan masyarakat. Kondisi yang menjadi masalah utama adalah: (1) persepsi masyarakat masih negatif terhadap kualitas layanan sebagai cerminan dari kualitas layanan yang mereka terima, dan (2) masih tingginya angka kasus korupsi yang terjadi di pemerintahan disertai persepsi masyarakat yang sejalan dengan kenyataan itu. Kualitas layanan yang diberikan oleh pegawai negeri dipengaruhi oleh tingkat motivasi dan tingkat kompetensi yang dimiliki. Kompetensi pegawai negeri, khususnya *soft competency* masih belum memadai untuk dapat melaksanakan tugasnya, yaitu memberikan layanan publik yang berkualitas dan memuaskan masyarakat.

Pemerintah telah berusaha meningkatkan kompetensi yang dimiliki pegawai negeri melalui penataan sistem manajemen sumber daya manusia, namun belum ada peningkatan signifikan dalam kualitas layanan publik sejak reformasi birokrasi tersebut digulirkan. Hal ini menunjukkan bahwa penataan sistem manajemen sumber daya manusia di pemerintahan belum berhasil, khususnya lima bidang yang difokuskan sejak reformasi birokrasi dimulai pada tahun 2008. Bidang-bidang tersebut adalah: (1) asesmen untuk pemetaan kompetensi, (2) membangun sistem penilaian kinerja berdasarkan kompetensi yang transparan dan mudah digunakan, (3) mengembangkan sistem pengadaan dan seleksi pegawai yang transparan, adil, akuntabel, dan berdasar kompetensi, (4) mengembangkan pola pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi, (5) memperkuat pola rotasi, mutasi dan promosi yang berdasarkan kompetensi dan kinerja, (6) memperkuat pola karir yang berdasarkan kompetensi dan kinerja, dan (7) membangun/ memperkuat *data base* pegawai.

Penataan sistem manajemen sumber daya manusia merupakan masalah yang luas. Peneliti membatasi fokus permasalahan penelitian ini pada pola

Wena Liza, 2014

EVALUASI KURIKULUM DIKLAT BERBASIS KOMPETENSI DALAM MENINGKATKAN SOFT COMPETENCY PELAKSANA KEMENTERIAN KEUANGAN: Studi pada Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi, khususnya pada Diklat Berbasis Kompetensi Pelaksana di Kementerian Keuangan. Agar diklat tersebut dapat mencapai tujuannya, peran kurikulum sangatlah penting. Desain, implementasi, dan evaluasi kurikulum perlu disusun dan dilakukan dengan cara yang tepat, agar Diklat Berbasis Kompetensi dapat berkontribusi terhadap peningkatan *soft competency* pelaksana Kementerian Keuangan.

Berdasarkan identifikasi terhadap latar belakang masalah, rumusan masalah yang peneliti kemukakan adalah: apakah desain, implementasi, dan evaluasi kurikulum Diklat Berbasis Kompetensi Pelaksana telah disusun dan dilakukan dengan cara yang tepat, agar dapat berkontribusi terhadap peningkatan *soft competency* pelaksana Kementerian Keuangan? Rumusan masalah tersebut dituangkan secara lebih rinci kedalam pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah desain kurikulum Diklat Berbasis Kompetensi sesuai dengan tujuan diklat, yaitu untuk meningkatkan *soft competency* pelaksana?
2. Apakah implementasi Diklat Berbasis Kompetensi Pelaksana sesuai dengan desain kurikulum yang telah disusun?
3. Apakah kegiatan evaluasi Diklat Berbasis Kompetensi sesuai untuk mengukur peningkatan *soft competency* pelaksana?
4. Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat pada Diklat Berbasis Kompetensi dalam meningkatkan *soft competency* pelaksana?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan umum penelitian ini adalah mengevaluasi Diklat Berbasis Kompetensi dalam meningkatkan kompetensi Pelaksana di Kementerian Keuangan, agar diketahui kelebihan dan kelemahannya, untuk dapat menjadi masukan bagi peningkatan kualitas diklat tersebut. Tujuan penelitian secara khusus adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui kesesuaian desain kurikulum Diklat Berbasis Kompetensi dengan tujuan diklat, yaitu untuk meningkatkan *soft competency* pelaksana.

Wena Liza, 2014

EVALUASI KURIKULUM DIKLAT BERBASIS KOMPETENSI DALAM MENINGKATKAN SOFT COMPETENCY PELAKSANA KEMENTERIAN KEUANGAN: Studi pada Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

2. Mengetahui kesesuaian implementasi Diklat Berbasis Kompetensi Pelaksana dengan desain kurikulumnya.
3. Mengetahui kesesuaian kegiatan evaluasi Diklat Berbasis Kompetensi untuk mengukur peningkatan *soft competency* pelaksana.
4. Menemukan faktor pendukung dan penghambat pada Diklat Berbasis Kompetensi dalam meningkatkan *soft competency* pelaksana.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dari segi keilmuan adalah bertambahnya pengetahuan mengenai evaluasi Diklat, terutama Diklat di lingkungan pegawai pemerintahan. Berdasarkan pengamatan penulis, permasalahan Diklat merupakan tema penelitian yang belum banyak dilakukan di kalangan mahasiswa program studi Pengembangan Kurikulum. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menciptakan gambaran proses evaluasi terhadap kurikulum diklat, yang bermanfaat bagi mahasiswa pengembangan kurikulum khususnya, dan mahasiswa pada umumnya.

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah diketahuinya kondisi dan permasalahan riil dalam implementasi Diklat Berbasis Kompetensi Pelaksana. Hasil penelitian ini nantinya dapat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kurikulum Diklat Berbasis Kompetensi untuk Pelaksana Kementerian Keuangan. Penelitian ini juga diharapkan menjadi pelopor bagi penelitian selanjutnya yang mendalami mengenai pengembangan kurikulum diklat di Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan. Pada akhirnya diharapkan Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan dapat terus meningkatkan kualitas diklat yang diadakan, sehingga memberi kontribusi terhadap peningkatan kualitas layanan di unit-unit kerja Kementerian Keuangan.

E. Struktur Organisasi Penulisan

Penulisan tesis ini dibagi kedalam lima bagian, yaitu: pendahuluan, kajian teori, metode penelitian, hasil penelitian, dan kesimpulan beserta saran. Setiap bagian tertuang dalam bab tersendiri. Bab pertama, memuat pendahuluan, yang terbagi-bagi menjadi latar belakang masalah, identifikasi

Wena Liza, 2014

EVALUASI KURIKULUM DIKLAT BERBASIS KOMPETENSI DALAM MENINGKATKAN SOFT COMPETENCY PELAKSANA KEMENTERIAN KEUANGAN: Studi pada Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

dan perumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan organisasi penulisan. Bagian latar belakang masalah memuat kondisi yang melatarbelakangi penelitian ini, yaitu masih rendahnya *soft competency* yang dimiliki oleh pegawai negeri. Kondisi tersebut ditunjukkan dengan rendahnya kualitas layanan publik secara umum. Uraian latar belakang masalah kemudian diarahkan menjadi rumusan masalah yang tertuang dalam pertanyaan penelitian. Tujuan dan manfaat penelitian juga menjadi bagian dari Bab pertama ini.

Bab kedua memuat kajian pustaka, yang berisi berbagai landasan teori yang mendasari penelitian. Cakupannya meliputi konsep kurikulum, konsep pengembangan kurikulum, pendidikan dan pelatihan, pelatihan berbasis kompetensi, dan *soft competency*. Pada bagian kajian pustaka ini juga disertakan penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, yaitu penelitian Kodir (2009) yang berjudul “Implementasi Kurikulum Pendidikan dan Pelatihan bagi Peningkatan Kompetensi Guru IPA (Studi Kasus di PPPPTK IPA Bandung)” dan penelitian Senadi (2010) yang berjudul “Evaluasi Program Pendidikan Tenaga Kerja dalam Meningkatkan Kompetensi Kerja Karyawan PT. Krakatau Steel Cilegon- Banten (Studi pada Pusdiklat PT. Krakatau Steel Divisi Produksi HSM)”.

Bab ketiga, berisi uraian mengenai metode penelitian yang digunakan. Pada bagian ini, peneliti menjelaskan pendekatan penelitian yang digunakan, yaitu pendekatan kualitatif; jenis penelitian, yaitu penelitian evaluasi; fokus penelitian, yaitu pada desain, implementasi dan evaluasi Diklat Berbasis Kompetensi Pelaksana Kementerian Keuangan. Peneliti juga menjelaskan mengenai desain penelitian, teknik pengumpulan data, pengembangan instrumen (mulai dari perumusan definisi operasional sampai penyusunan kisi-kisi pengumpulan data), dan cara analisis data. Terakhir, peneliti juga menguraikan tahapan-tahapan dalam pelaksanaan penelitian ini.

Bab keempat memuat hasil penelitian. Bab ini diawali dengan berisi uraian hasil penelitian untuk tiap pertanyaan penelitian yang disajikan secara

Wena Liza, 2014

EVALUASI KURIKULUM DIKLAT BERBASIS KOMPETENSI DALAM MENINGKATKAN SOFT COMPETENCY PELAKSANA KEMENTERIAN KEUANGAN: Studi pada Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

berurutan. Jawaban untuk setiap pertanyaan penelitian ini tersaji pada bagian “Temuan Penelitian”, setelah sebelumnya data yang diperoleh dideskripsikan pada bagian “Deskripsi Data”. Hasil penelitian diikuti dengan pembahasan. Bagian pembahasan berisi analisis temuan dikaitkan dengan landasan teori yang sebelumnya telah peneliti sajikan pada bab kedua. Urutan penyajiannya adalah: deskripsi data terkait Diklat Berbasis Kompetensi Pelaksana, temuan penelitian yang dikelompokkan berdasarkan pertanyaan penelitian, dan pembahasan.

Bab terakhir, yaitu bab kelima memuat kesimpulan dan rekomendasi. Bab ini berisi kesimpulan yang peneliti peroleh dari hasil kegiatan penelitian ini. Peneliti kemudian menyusun rekomendasi untuk beberapa pihak, yaitu: pengembang kurikulum Diklat Berbasis Kompetensi Pelaksana Kementerian Keuangan, lembaga penyelenggara diklat (Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan), pengajar diklat, peserta diklat, dan peneliti selanjutnya.