

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Insan PNS sebagai aparatur negara dan pengemban birokrasi pemerintahan pada era persaingan global dewasa ini mempunyai tugas yang semakin berat. Hakekat pembangunan aparatur negara ditujukan untuk mewujudkan kualitas aparatur negara khususnya PNS agar memiliki kompetensi, yaitu suatu komponen sikap dan perilaku yang berintikan pengabdian dan kejujuran, tanggung jawab, disiplin, keadilan dan kewibawaan sehingga dapat memberikan pelayanan, pengayoman, serta diterima dan didukung partisipasi masyarakat.

Kebijakan umum pembangunan aparatur negara mengarah untuk mewujudkan birokrasi yang handal, didukung PNS yang memiliki kompetensi serta mampu melaksanakan keseluruhan penyelenggara tugas pemerintahan umum dan pembangunan secara efektif, efisien serta menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran dan keadilan untuk menghasilkan operator yang demikian perlu pembelajaran birokrasi secara berkesinambungan.

Proses belajar mengajar tidak berhenti pada waktu seorang meninggalkan bangku sekolah tetapi proses belajar seseorang berlanjut sepanjang hidup, sejak dilahirkan, masa kanak-kanak, remaja, dewasa dan sampai dengan senja kehidupan, bahkan berakhir setelah seseorang dipanggil menghadap sang pencipta.

Keberhasilan belajar seseorang tidak tergantung pada usia, yang bersangkutan, tetapi akan lebih dipengaruhi dan ditentukan oleh motivasi kesadaran, kecakapan, minat, daya tahan, waktu, kesempatan dan kebiasaan dalam lingkungan di mana dia berada.

Belajar sepanjang masa adalah benar-benar suatu kebutuhan bagi setiap orang, tua atau muda tidak terkecuali para PNS yang memiliki tugas, tanggung jawab dalam situasi lingkungan strategis yang bergerak dan berubah. Untuk mengantisipasi tuntutan tersebut pendidikan dan pelatihan yang tepat dan tenaga kependidikan yang profesional memiliki kompetensi akan membantu para PNS untuk lebih berhasil dalam melaksanakan tugas pekerjaan dan tanggung jawabnya.

Apakah tantangan utama yang dihadapi birokrasi atau PNS. Sejauhmana kelayakan lembaga Diklat PNS yang ada namun mengantisipasi tuntutan tersebut. Apa program Diklat yang tepat dan adakah tenaga kependidikan yang ada cukup memadai memfasilitasi program-program tersebut.

1. Kompetensi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Tantangannya

Insan pegawai negeri sebagai salah satu pengemban tugas pemerintahan dan pembangunan pada era persaingan global dewasa ini semakin berat.

Namun demikian bila dilihat komposisi PNS pada saat ini diperkirakan berjumlah 4.005.861 orang (data BKN 2002). Dari jumlah tersebut, jika dipilah berdasarkan tingkat pendidikannya dapat dirinci sebagai berikut:

- | | | |
|--------------|---|-----------------|
| a. SD | : | 338.269 orang |
| b. SLTP | : | 228.868 orang |
| c. SLTA/SMU | : | 2.436.548 orang |
| d. D1 s.d.D4 | : | 562.430 orang |
| e. SI | : | 427.410 orang |

- f. S2 : 10.340 orang
- g. S3 : 1.996 orang

Berdasarkan data tersebut di atas, dapat ditafsirkan bahwa kualitas sumber-daya pegawai masih jauh dari yang diharapkan, sehingga tidak mustahil menjadi salah satu faktor yang perlu diperhatikan penyebab rendahnya kinerja, wawasan serta pengabdian PNS secara keseluruhan.

Kondisi keadaan geografis Indonesia yang terdiri dari pulau dan laut (*archipelago*), jumlah pulau Indonesia 17.846 yang didiami oleh sekitar 209 juta penduduk Indonesia. Jumlah penduduk yang besar tersebut dilayani oleh 4.005.861 orang PNS, hal ini berarti rata-rata satu orang pegawai harus melayani 50 orang (1:50). Kenyataan demikian tentunya akan berimplikasi terhadap tingkat dan kualitas layanan publik yang diberikan oleh PNS.

Sejarah perkembangan perubahan lingkungan strategis dikaitkan perkembangan kebutuhan Diklat PNS sangat nyata. Kalau menoleh kondisi sejak setelah perang kemerdekaan, Administrasi Negara Indonesia tumbuh dengan cepat karena meningkatnya peranan negara dalam semua sektor kehidupan. PNS pemerintah kolonial diganti dengan PNS Republik yang proses rekrutmen dan seleksinya belum dilaksanakan secara objektif. Menurut ketentuan sistem *merit* namun pada waktu itu sumber-daya manusia Indonesia yang berpendidikan masih sangat langka. Banyak praktek kepegawaian yang dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan khusus seperti pertimbangan politik (*spoils system*), suku, daerah, dan hubungan keluarga. Pada masa itu sebenarnya oleh sebagian pimpinan

negara sudah mulai disadari perlunya administrasi negara yang efektif dengan PNS yang profesional, tetapi ide ini tidak mendapat cukup dukungan dan dianggap tidak realistis. Hal ini merupakan pencerminan pengaruh nilai-nilai budaya feodal di kalangan penguasa dan di kalangan rakyat yang masih sangat kuat. Sebagian besar pihak penguasa kelihatannya menikmati hubungan yang bersifat feodalisme, *patronage*, dan nepotisme, dipihak lain, rakyatpun menerimanya. Apalagi semenjak kemerdekaan tingkat kehidupan rakyat relatif lebih baik dibandingkan dengan keadaan sebelumnya meskipun pengaruh nilai-nilai budaya feodal masih kuat. Akibatnya, pola pikir feodalisme sangat sulit dihilangkan meskipun sebenarnya nilai-nilai budaya feodal tersebut tidak kondusif bagi upaya peningkatan efisiensi dan daya saing nasional.

Perkembangan administrasi negara Indonesia ditandai oleh proses interaksi dengan lingkungannya. Lingkungan yang paling dominan pengaruhnya terhadap perilaku dan efektifitas administrasi negara adalah lingkungan sistem politik khususnya budaya politik dari kelompok yang berkuasa. Nilai-nilai feodalisme yang paternalistik sangat mempengaruhi kehidupan politik dan kehidupan birokrasi khususnya kepegawaian seperti dalam hal hubungan antara atasan dan bawahan. Menurut nilai-nilai paternalistik tersebut hubungan atasan bawahan sama seperti hubungan antara orang tua dan anak-anaknya dimana orang tua lebih dominan terhadap anaknya. Bawahan dianggap seperti anak-anak yang belum mampu

membuat keputusan untuk mengurus kepentingan dirinya. PNS dianggap lebih sebagai abdi negara dari pada sebagai abdi masyarakat.

Peran administrasi negara yang syarat dengan nilai-nilai paternalistik tersebut sudah sangat besar dan hampir mencakup semua aspek kehidupan, dan keadaan seperti ini ikut memperkuat budaya paternalistik dalam masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat cenderung tidak mendapat perhatian utama dari para birokrat, hal ini tercermin dari kenyataan bahwa mereka kurang peduli terhadap adanya keluhan dari masyarakat bahwa prosedur pelayanan masyarakat yang berbelit-belit, pemberian pelayanan yang lambat dan sering dengan biaya yang mahal. Situasi seperti ini tentu tidak kondusif bagi dunia usaha karena menyebabkan inefisiensi dan banyak potensi yang ada dalam masyarakat tidak bisa berkembang. Di samping itu, hal ini akan menghambat inisiatif dan kreativitas karyawan karena sangat membatasi cara yang dapat dipakai untuk mencapai tujuan. Praktek Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN) tumbuh subur karena merupakan alternatif yang disukai oleh mereka yang memerlukan pelayanan masyarakat atau mereka yang berhubungan dengan instansi-instansi pemerintah, meskipun dari perspektif kepentingan nasional praktek KKN tersebut berdampak negatif karena menyebabkan timbulnya *high-cost economy*, dan ketentuan perundang-undangan menjadi tidak efektif.

Pada dekade 1990-an ini telah terjadi banyak perubahan besar yang mempengaruhi kehidupan masyarakat di seluruh dunia. Kemajuan ilmu dan teknologi telah menimbulkan gejala globalisasi diberbagai bidang kehidup-

an. Khususnya kemajuan teknologi informasi dan transportasi telah memungkinkan hubungan ekonomi, sosial dan budaya antar bangsa menembus batas-batas antar negara (*nation state*). Arus investasi, industri teknologi informasi, dan *individual consumers* menjadi global (Ohmae, 1995).

Kenyataan perubahan telah terjadi baik di sektor bisnis maupun di sektor publik. Apabila yang dulu merupakan norma dan apa yang dulu dianggap benar sekarang sudah tidak lagi berlaku dalam kenyataan kehidupan sehari-hari (Bainbridge, 1996). Asumsi-asumsi yang mendasari teori administrasi negara banyak yang tidak sesuai lagi dengan realitas. Akibatnya, penerapan teori-teori kepegawaian yang berasal dari awal abad ke-20 sudah tidak sesuai dengan kondisi masyarakat masa kini. Oleh karena itu, penerapan teori-teori tersebut tidak dapat berfungsi sesuai dengan harapan masyarakat. Hal ini merupakan tantangan bagi pemikiran ke arah reformasi atau transformasi administrasi kepegawaian seperti pemikiran tentang visi, misi, peranan, perencanaan sumber-daya manusia, rekrutmen dan seleksi, pengembangan sumber-daya manusia, pelatihan dan pengembangan karier pegawai.

Peranan pemerintah dalam menciptakan kesempatan dapat melalui berbagai kebijakan publik dan program untuk meningkatkan daya saing nasional dalam perdagangan internasional. Misalnya dalam peningkatan kualitas pendidikan, pembangunan infrastruktur fisik dan sosial, pengembangan ilmu dan teknologi, peningkatan standar hidup, peningkatan efisiensi administrasi negara, peningkatan transparansi dalam pembuatan

keputusan kebijakan, dan sebagainya. Efektifitas peranan pemerintah tersebut sangat tergantung pada efektifitas administrasi negara termasuk kepegawaian negeri sipilnya

Berdasarkan uraian tersebut, ketidakseimbangan antara jumlah PNS dengan jumlah penduduk yang dilayani dan faktor-faktor lain yang terkait dengan masalah aparatur negara pada dasarnya masih memiliki ruang untuk dilakukan pembenahan. (Lee, 1997:2-5; Ohmae 1995: 64-68; Hamel and Prahalad, 1994: 268-273).

2. Kapasitas Lembaga Diklat PNS

Salah satu cara untuk membenahi hal tersebut adalah dengan peningkatan kualitas sumber-daya aparatur melalui peningkatan kapasitas lembaga dan program Diklat PNS aparatur yang disertai pula manajemen aparatur yang baik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sudah saatnya pemerintah memberikan perhatian serius terhadap pengembangan dan kesejahteraan aparatur negara ini, seperti diamanatkan oleh Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara.

Tugas berat yang tersebut dalam tataran Nasional, ia harus mampu mengimplementasikan prinsip-prinsip dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*), suatu pelayanan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, terbuka, transparan dan akuntabel. Dalam tataran regional, ia harus mampu secara mandiri mengimplementasi Otonomi Daerah untuk merespon tuntutan kebutuhan masyarakat di daerah akan pertumbuhan. Dalam tataran instansional, seluruh jajaran pimpinan instansi dan staf (pegawai)



harus mampu mewujudkan akuntabilitas kinerjanya. Situasi di atas menimbulkan tuntutan kepada pegawai negeri agar mewujudkan budaya birokrasi yang kondusif, yaitu munculnya profesionalisme sebagai birokrat. Profesionalitas tersebut antara lain dicirikan sikap pokok, yaitu daya tanggap (*responsiveness*) dan sikap bertanggung jawab (*accountability*) dalam pelaksanaan tugas yang melekat dan terkait dengan jabatannya. Karena setiap jabatan tentu menuntut suatu kompetensi dari pemangkunya.

Dalam tatanan pemerintahan dan pembangunan yang demokratis, tuntutan akuntabilitas muncul terus menerus dan semakin kritis. Bila tidak berhasil dapat mempunyai implikasi pada menurunnya kredibilitas instansi dan hilangnya kepercayaan dan partisipasi masyarakat, yang justru sangat diperlukan dalam memacu pembangunan itu sendiri. Fenomena kemunduran partisipasi tersebut dewasa ini terlihat begitu nyata dalam kehidupan kita berbangsa dan bernegara. Bahkan berkembang dalam bentuk apatisme dan sikap yang kontra produktif.

Kunci utama sebagai upaya strategis membangun birokrasi pemerintahan yaitu dengan membelajarkan pegawai negeri menjadi sosok penyelenggara negara melalui Pendidikan dan Pelatihan (Diklat). Strategi ini perlu dilakukan secara menyeluruh, dan berencana dalam suatu sistem Diklat yang dapat dipertanggung-jawabkan; diselenggarakan oleh suatu Lembaga Diklat yang memiliki kapasitas unsur kelembagaan, program-programnya, sumber-daya manusia penyelenggara maupun tenaga kediklatan atau widyaiswara yang kompeten (LAN: Pedoman Akreditasi Lembaga Diklat PNS - 2000).

3. Kelayakan Lembaga Diklat PNS

Institusi Diklat PNS memiliki peran strategis sebagai pusat pembelajaran pegawai sekaligus sebagai pusat pembelajaran organisasi dan masyarakat aparatur. Institusi Diklat juga harus mengisi "*learning resource Guter*" pusat sumber belajar bagi aparatur, yang mampu menyediakan sarana, data dan informasi, konsultasi, Nasihat, fasilitator yang *uptode*, relevan dan kredibel. Perkembangan penataan kelembagaan Diklat PNS dipengaruhi oleh kelembagaan otonomi daerah.

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam merencanakan, melaksanakan dan mengawasi pembangunan di daerahnya dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-undang ini juga memberikan kesempatan yang lebih luas kepada daerah untuk mengembangkan segenap potensi sumber-daya yang dimilikinya. Kelembagaan pemerintahan daerah merupakan aspek penting dalam pemberdayaan daerah yang bersangkutan, di mana pelaksanaannya harus dilakukan secara komprehensif dan berkesinambungan. Dalam penataan kelembagaan ini termasuk pula dikembangkannya Lembaga Diklat di provinsi, kabupaten/kota. Komprehensif dalam arti mencakup seluruh aspek seperti latar belakang sejarah, potensi, letak geografis dan sebagainya, serta berkesinambungan dalam arti penataan kelembagaan Pemda dilakukan secara terus-menerus untuk mencapai bentuk yang ideal. Selain itu, penataan kelembagaan juga harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip demokrasi dan sesuai dengan perubahan sistem politik yang sedang berlangsung.



Oleh karena itu, pada prakteknya nanti arah penataan kelembagaan Pemerintah daerah berarti harus selalu seragam atau sama, disesuaikan dengan tuntutan dan pertimbangan daerah masing-masing yang lebih rasional dan efisien.

Dilihat dari kondisi sumber-daya manusia pemerintah daerah saat ini masih dirasakan memiliki kendala besar dalam melaksanakan otonomi daerah. Kendala tersebut antara lain adalah keterbatasan jumlah sumber-daya manusia yang berkualitas untuk mampu menjalankan kewenangan yang sangat luas dan kompleks sesuai dengan UU No.22 Tahun 1999. Selama ini sumber-daya manusia pemerintah daerah cenderung kurang memainkan peran dalam pengelolaan urusan-urusan pemerintahan di tingkat lokal, karena dominasi pemerintah pusat yang sangat besar dalam pengelolaan dan pengaturan kehidupan sosial, politik dan ekonomi. Pendekatan seperti ini telah menjadi *usang* jika dihadapkan dengan adanya perubahan paradigma manajemen pemerintah yang menuju ke arah paradigma desentralisasi.

Dikaitkan dengan perubahan yang sangat cepat (pengaruh lingkungan strategis) baik politik, ekonomi, sosial dan teknologi, organisasi pemerintah daerah harus belajar untuk mampu beradaptasi dengan perubahan tersebut melalui keberadaan sumber-daya manusianya. Sementara itu, persaingan dalam berbagai aspek kehidupan dewasa ini dan di masa depan lebih bertumpu pada persaingan pengetahuan (*knowledge-based competition*). Organisasi pemerintah daerah akan mampu *survive* jika menguasai *knowledge management* sehingga pemerintah daerah harus membangun sikap mental untuk mau berbagi ilmu dan informasi (*information and knowledge sharing*).

Negara Kesatuan Republik Indonesia, memiliki luas wilayah 5.193.000 km² yang terdiri dari 17.508 pulau 63,33% di antaranya berupa lautan, dihuni oleh ± 206.264.595 juta penduduk. Dari potensi sumber-daya manusia tersebut, di antaranya 4.005.861 berstatus sebagai Pegawai negeri, baik di pusat, daerah otonom, maupun anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia.

Dari sejumlah PNS tersebut di atas, yang tersebar dalam berbagai instansi pemerintahan: Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Badan Usaha Milik Negara/Daerah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, memiliki tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak tertentu yang melekat pada jabatannya. Seperti ditegaskan, PNS adalah mereka yang setelah memenuhi syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu perundangundangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan (UU No: 43, 1999) selanjutnya yang termasuk dalam pegawai negeri adalah PNS, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Republik Indonesia.

Empat kata kunci dari pengertian Jabatan PNS yaitu: ruang lingkup tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak mempunyai saling keterkaitan persyaratan dalam implementasi pelaksanaannya, yaitu akuntabilitas kinerja dan kompetensi. Artinya bahwa dari setiap jabatan yang diemban oleh orang yang berstatus pegawai negeri dituntut suatu pertanggungjawaban kinerja, dan untuk merealisasikan kinerja tersebut perlu memiliki kompetensi yaitu

seperangkat kemampuan dan karakteristik perilaku, tertentu berupa pengetahuan, keterampilan, sikap yang dipersyaratkan oleh jabatannya (BKN:1999). Untuk memfasilitasi program pembelajaran bagi PNS agar memiliki kompetensi yang dipersyaratkan maka dibentuk lembaga-lembaga Diklat hampir disetiap Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Badan Usaha Milik Negara dan di lingkungan pemerintah provinsi/pemerintah kabupaten/kota.

Sebagai suatu institusi kependidikan, mempunyai ciri-ciri pokok kelembagaan, program, sumber-daya manusia penyelenggara dan widyaiswara yang bermuatan karakteristik kompetensi kependidikan. Sejauh manakah kelayakan kompetensi tersebut telah dimiliki atau dikembangkan, khususnya dalam pembinaan PNS di lingkungannya.

Mengelola lembaga Diklat dan menyelenggarakan program Diklat merupakan kegiatan yang kompleks, karena Diklat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya pembinaan pegawai negeri secara keseluruhan.

Departemen Pendidikan Nasional sebagai pelaksana tugas pokok pemerintah dalam bidang pendidikan secara fungsional bertanggung jawab terhadap seluruh pendidikan di Indonesia. Pendidikan umum dan kejuruan, baik yang dimiliki dan atau diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta, sepanjang pesertanya bukan PNS, secara fungsional dikordinasikan oleh Departemen Pendidikan Nasional. Pelatihan jabatan atau pelatihan keterampilan (*vocational training*) baik yang dimiliki dan atau diselenggarakan oleh pemerintah dan swasta sepanjang pesertanya bukan PNS secara

fungsional dikoordinasikan oleh Departemen Tenaga Kerja. Sepanjang pesertanya PNS atau calon PNS lembaga administrasi negara secara fungsional bertanggung jawab mengkoordinasikan dan dapat menyelenggarakan sendiri baik pendidikan maupun pelatihan.

Pendidikan dan pelatihan PNS adalah pendidikan yang dilakukan bagi PNS untuk meningkatkan kepribadian, pengetahuan dan kemampuannya sesuai dengan tuntutan persyaratan dan pekerjaannya sebagai PNS. Sedangkan pelatihan PNS adalah bagian dari pendidikan yang dilakukan bagi PNS untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya sesuai dengan tuntutan persyaratan teknis pekerjaannya sebagai PNS, dimana yang bersangkutan ditempatkan.

Dalam rangka pembinaan pegawai negeri berdasarkan sistem karier dan prestasi kerja, Diklat merupakan salah satu aspek yang perlu ditangani secara terencana dan berkelanjutan. Untuk mencapai daya dan hasil guna yang sebesar-besarnya perlu diadakan pengaturan dan penyelenggaraan Diklat Pelatihan Jabatan PNS yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan.

Tujuan Diklat seperti yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Diklat yang mengarah kepada upaya :

- a. Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk melaksanakan tugas jabatan secara professional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi;
- b. Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa;

- c. Memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. Menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik (PP. Nomor 101 Tahun 2000)

Selanjutnya sasaran Diklat adalah tersedianya PNS yang memiliki kualitas tertentu guna memenuhi salah satu persyaratan kompetensi untuk diangkat dalam jabatan tertentu.

Dengan menelusuri arah pembinaan PNS sebagaimana diuraikan di atas, suatu lembaga Diklat perlu memiliki kapasitas tenaga kependidikan khususnya widyaiswara yang memadai dalam menganalisis organisasi, jabatan, dan pembinaan pegawai secara menyeluruh, sehingga dapat mengembangkan program-program Diklat yang tepat dan relevan.

4. Program Diklat dan Realisasinya

Diklat PNS terdiri atas Diklat Pra Jabatan dan Diklat dalam jabatan. Diklat Pra Jabatan adalah Diklat yang dipersyaratkan dalam pengangkatan Calon PNS menjadi PNS. Sesuai dengan susunan kelembagaan aparatur dan relevansinya Diklat dalam jabatan adalah Diklat bagi PNS, yang terdiri dari : Diklat Struktural (Kepemimpinan), Diklat Fungsional dan Diklat Teknis.

Diklat Kepemimpinan adalah Diklat yang dipersyaratkan bagi PNS yang akan diangkat dalam jabatan struktural. Diklat untuk jabatan Struktural ini terdiri dari :

- a. Diklat Kepemimpinan Tingkat IV yang selanjutnya disingkat dengan Diklatpim Tingkat IV yaitu Diklat yang dipersyaratkan bagi PNS yang

- terpilih dan memiliki kemampuan untuk diangkat dalam jabatan struktural Eselon IV;
- b. Diklat Kepemimpinan Tingkat III yang selanjutnya disingkat dengan Diklatpim Tingkat III yaitu Diklat yang dipersyaratkan bagi PNS yang terpilih dan memiliki kemampuan untuk diangkat dalam jabatan struktural Eselon III;
 - c. Diklat Kepemimpinan Tingkat II yang selanjutnya disingkat dengan Diklatpim Tingkat II yaitu Diklat yang dipersyaratkan bagi PNS yang terpilih dan memiliki kemampuan untuk diangkat dalam jabatan struktural Eselon II;
 - d. Diklat Kepemimpinan Tingkat I yang selanjutnya disingkat dengan Diklatpim Tingkat I yaitu Diklat yang dipersyaratkan bagi PNS yang terpilih dan memiliki kemampuan untuk diangkat dalam jabatan struktural Eselon I (Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 1999 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil).

Diklat Fungsional adalah Diklat yang dipersyaratkan bagi PNS yang akan dan telah menduduki jabatan fungsional tertentu. Selanjutnya Diklat Teknis adalah Diklat yang diselenggarakan untuk memberi keterampilan atau penguasaan pengetahuan di bidang teknis tertentu kepada PNS sehingga mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan dengan sebaik-baiknya.

Banyak faktor yang dapat mempengaruhi efektifitas Diklat pada umumnya dan Diklat PNS khususnya. Dalam kaitan dengan jenis Diklat ini, permasalahannya sampai sejauhmana Lembaga Diklat dan Tenaga Kediklatan mampu memiliki kompetensi dalam mendesain program pembelajaran dan mengimplementasikan mulai dari pembelajaran lainnya sebagai contoh untuk memperoleh gambaran tentang kondisi moral seseorang. Di antara berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan Diklat tersebut, maka kompetensi tenaga kependidikan (widyaiswara) merupakan faktor penentu dan faktor kunci keberhasilan Diklat.

Peranan widyaiswara dalam Diklat PNS serta kompetensinya, mempunyai peran penting dalam sosialisasi program tersebut. Tugas utama widyaiswara dalam Diklat pegawai negeri adalah mengelola lembaga Diklat melaksanakan proses pembelajaran pada Diklat pegawai negeri. Oleh karena itu, tugas widyaiswara ini hampir sama dengan tugas guru di sekolah atau tugas dosen di Perguruan Tinggi. Tetapi Sarwono Kusumaatmadja, mengemukakan adanya perbedaan tugas antara guru, dosen dengan widyaiswara. Pada pengarahannya pertemuan Nasional Widyaiswara II dan Rakor Diklat Pegawai di LAN, tanggal 24 Maret 1992, Sarwono menyatakan :

“Widyaiswara bukanlah hanya seorang guru, dan bukan pula seorang dosen. Dar! arti katanya "Widyaiswara" adalah pembawa obor kejelasan. Seorang widyaiswara yang hadir di depan kelas tidaklah sekedar berceritera tentang teori ataupun pengalaman. Seorang widyaiswara sebaiknya dapat mengungkap hakiki sesuatu masalah, mengajak dan memacu timbulnya pendapat-pendapat kelas yang sekaligus pula bersepakat menemukan kebenaran yang jelas. Oleh karena itu, seorang widyaiswara seyogyanya memiliki kekhususan dari seorang dosen maupun guru. Kekhususan tersebut adalah kegairahan untuk selalu meningkatkan efisiensi, efektifitas dan optimasi kegiatan melalui penyelenggaraan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan manajemen pemerintah. Widyaiswara diharapkan mampu mendorong keterpaduan dan wawasan dalam pendayagunaan aparatur pemerintah.”

Berdasarkan pernyataan di atas, maka semua tenaga kependidikan dan widyaiswara dituntut untuk mempunyai pengetahuan dan wawasan tentang manajemen yang selalu berorientasi pada efisiensi, efektifitas dan optimasi. Widyaiswara juga harus memahami kebijakan pemerintah, dan wawasannya dalam pendayagunaan aparatur negara. Hasil Rakernas I Widyaiswara, tanggal 24-25 Oktober 1989 memberikan rumusan bahwa, peranan widyaiswara tidak hanya pada panggung Diklat pegawai negeri saja, tetapi dalam arena yang lebih luas

yaitu pendayagunaan aparatur. Dalam hal ini Ketua LAN, Kristiadi (1992 : 4), menyatakan bahwa :

“Tugas utama yang dipikul Widyaiswara di lingkungan aparatur pemerintah adalah untuk mencerdaskan dan meningkatkan kemampuan, keterampilan dan etos kerja dari seluruh jabatan pegawai negeri. Pegawai negeri peranannya adalah sebagai agen-agen pembangunan yang mana di waktu yang akan datang tugas-tugas dan fungsi menjadi semakin kompleks dan rumit.”

Kristiadi menyatakan lebih lanjut bahwa, sosok tubuh seorang pegawai negeri di masa mendatang sangat tergantung pada para desainernya, yaitu para widyaiswara.

Dengan demikian birokrasi di masa mendatang akan dapat lebih profesional. Melihat pernyataan tersebut maka tugas widyaiswara tidak terbatas pada Diklat pegawai negeri saja, tetapi lebih luas lagi yaitu dalam hal pendayagunaan aparatur negara. Dari Rakornas Widyaiswara I, dapat dirumuskan bahwa tugas-tugas widyaiswara pada Diklat Pegawai negeri adalah : Penganalisis kebutuhan Diklat perancang bangun program, fasilitator, pantransfer dan agen perubahan, konselor (pembimbing), penilai, peneliti dan konsultan. Tugas-tugas ini tentu menuntut suatu penyiapan dan pembinaan yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan. Di balik pentingnya peranan widyaiswara dalam Diklat pegawai negeri, serta dalam pendayagunaan aparatur negara, terdapat berbagai permasalahan yang terjadi, dan juga belum terungkap. Permasalahan tersebut akan dikemukakan pada butir lebih lanjut.

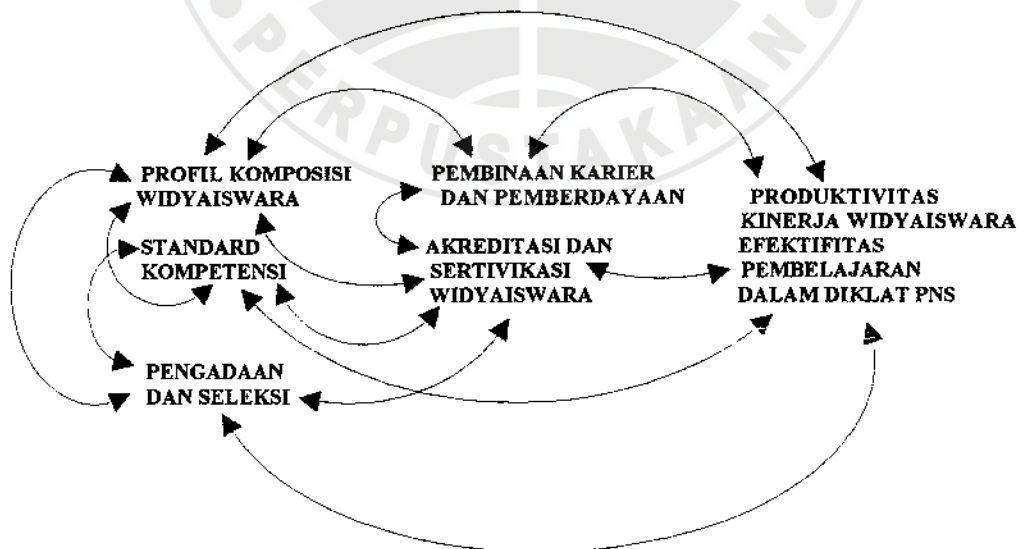
B. Masalah Penelitian

Uraian tentang latar belakang di atas, membuka kepedulian untuk melakukan penelitian dan kajian tentang penyiapan serta pembinaan widyaiswara sebagai tenaga kependidikan dalam Diklat PNS. Masalah tersebut memiliki atau perlu dilihat dalam perspektif yang komprehensif yang melihat

berbagai dimensi yang terkait dengan penyiapan dan pembinaan widyaiswara tersebut. Dimensi-dimensi penting tentang perspektif jabatan widyaiswara tersebut akan diungkap dan jawab pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Secara deskriptif, apakah profil komposisi widyaiswara yang ada dewasa ini, sudah tepat dan mampu mengantisipasi prospek kebutuhan ke depan ?
2. Adakah kesenjangan kualitas atau kompetensi yang dimiliki dengan yang diharapkan ? Kalau ada mengapa ?
3. Apakah kebijakan dan pelaksanaan pembinaan termasuk pengadaan, persyaratan dan seleksi mengacu secara konsisten dengan tuntutan kompetensi serta kecenderungan kebutuhan ke depan secara seimbang ? sejauhmana jejaring kerja telah dikembangkan ?
4. Apakah sistem penugasan dan perolehan angka kredit telah ditetapkan dan diterapkan dengan efektif, melalui pemberdayaan yang kontinu ?
5. Dalam rangka menjamin kualitas secara terpadu, sejauhmana sistem evaluasi, terhadap akreditasi lembaga, program dan widyaiswara telah diterapkan ?

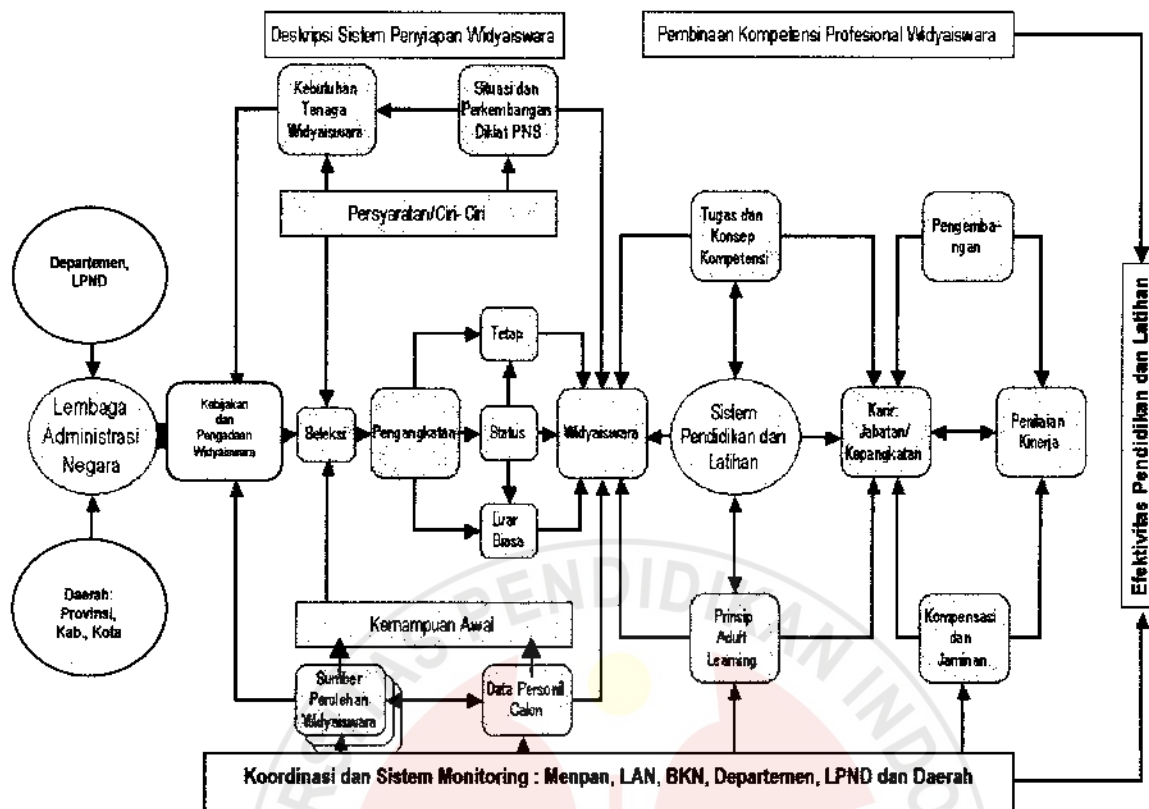
Keterkaitan permasalahan penelitian tersebut sebagai berikut :



C. Kerangka Penelitian

Lincoln dan Guba (1981:223), untuk melihat permasalahan penelitian secara lebih tajam, maka diperlukan suatu pradigma penelitian. Paradigma penelitian adalah *"statement of theoritical perspective that will guide the inquiry"*. Sementara itu untuk maksud yang sama Miles and Huberman (1984:28) menyatakan perlunya *"conceptual framework"* dalam suatu penelitian. *Conceptual framework* tersebut dapat berbentuk naratif maupun grafis, yang berisi tentang dimensi yang akan dipelajari. Sejalan dengan pernyataan tersebut, Thomas S. Khun (1973:27-28) menyatakan bahwa *"a paradigma is a prerequisite to the discovery of laws"*.

Satori (1989: 22) mensintesaikan bahwa paradigma penelitian adalah merupakan cara berpikir yang diambil peneliti dalam melihat realitas objek yang diteliti. Oleh karenanya paradigma penelitian merupakan suatu *"conceptual goggles"*, yaitu cara berpikir masyarakat ilmiah untuk memahami objek yang diteliti. Paradigma digunakan untuk menunjukkan konsepsi dasar seseorang mengenai suatu aspek realitas tersebut Ziauddin (Sardar, 1986:339). Dengan kata lain aspek realitas atau masalah yang diteliti sangat ditentukan oleh konsepsi dasar yang dipilih dan dikembangkan oleh peneliti. Konsepsi dasar ini merupakan perspektif teoritis yang dijadikan pedoman proses inquiri oleh peneliti. Kerangka penelitian yang dikembangkan dalam penelitian ini ditunjukkan pada Gambar 1 sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Penelitian

Dari kerangka penelitian Gambar 1 tersebut tampak bahwa fokus dan aspek penelitian ini meliputi berbagai dimensi dan fungsi manajemen kewidyaiswaraan pada Diklat PNS. Untuk mengetahui dan memperoleh widyaiswara yang berkompentensi, terdapat dua dimensi utama yang akan dikaji yaitu deskripsi sistem penyiapan widyaiswara, dan pembinaan komptensi widyaiswara dalam kaitan dengan pembinaan Lembaga Diklatnya. Pada aspek pertama terdiri atas *policy* pengangkatan widyaiswara, pelaksanaan seleksi, pengangkatan. Sedangkan kedua meliputi pembinaan kompetensi widyaiswara dalam konteks Diklat, perkembangan karier jabatan dan penelitian performan kerja dalam rangka menciptakan efektifitas Diklat. Oleh karena itu, akreditasi widyaiswara dan Lembaga Diklat sebagai rumah widyaiswara penting diamati dalam rangka pemberdayaan dan proses *improvement* yang berkelanjutan.



D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan menemukan pokok-pokok pikiran, rekomendasi dan saran yang diharapkan dapat menjadi bahan rujukan pengembangan kebijakan dan sistem penyiapan dan pembinaan widyaiswara dalam Diklat PNS. Untuk itu tentu diperlukan dukungan data dan informasi yang relevan tentang:

- a. Gambaran tentang profil komposisi widyaiswara yang telah ada menurut latar belakang penyebaran pendidikan, tempat kerja, dan usia, serta kecenderungan ke depan.
- b. Konsep kompetensi dikaitkan dengan tugas, fungsi dan peranan widyaiswara dalam kaitannya dengan *adult-learning*, khususnya dalam Diklat PNS serta kesenjangan kompetensinya.
- c. Kebijakan dan pelaksanaan kebijakan pengawasan sistem seleksi, pengangkatan dan Diklat bagi widyaiswara.
- d. Pemberdayaan, penugasan, evaluasi kinerja (perolehan angka kredit dan pengembangan karier) widyaiswara.
- e. Pelaksanaan akreditasi dan sertifikasi widyaiswara dan Lembaga Diklat dalam kaitan pemberdayaan berkelanjutan.

Manajemen Kewidyaiswaraan ini merupakan bagian kecil dari Manajemen Diklat PNS secara keseluruhan.

2. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini akan berguna bagi widyaiswara, penyelenggara Diklat, dan perumus kebijakan.

a. Bagi Widyaiswara

- 1) Dapat dimanfaatkan untuk mengenali karakteristik Diklat PNS sebagai pendidikan orang dewasa (*adult-learning*) dan implikasinya.
- 2) Berguna untuk mengenali sistem Diklat PNS dan karakteristiknya.
- 3) Meningkatkan kesadaran dan pemahaman tentang tuntutan profesi pekerjaannya.
- 4) Memberikan alternatif pengembangan diri untuk memiliki kompetensi kependidikan sebagai tenaga widyaiswara.

b. Bagi Penyelenggara dan Pengelola Lembaga Diklat

- 1) Dapat dijadikan bahan perbandingan dan studi lebih lanjut dalam peningkatan efektifitas pengelolaan dan pembinaan widyaiswara dan penyelenggaraan Diklat.
- 2) Dapat dijadikan bahan kajian dalam pengembangan Diklat bagi dan oleh widyaiswara.
- 3) Dapat dijadikan bahan evaluasi, baik evaluasi program, proses, hasil maupun manfaat Diklat.
- 4) Dapat dijadikan salah satu bahan pertimbangan dalam merekrut dan pembinaan widyaiswara yang diperlukan.

c. Bagi Perumus Kebijakan

Bagi perumus kebijakan, khususnya bagi LAN, Badan Kepegawaian Negara sebagai instansi pembina dan pengendali Diklat PNS dan umumnya bagi lembaga-lembaga Diklat PNS lainnya dan widyaiswara atau calon widyaiswara,

hasil penelitian ini kiranya dapat dimanfaatkan sebagai bahan rujukan dalam menentukan kebijakan, pola konsepsi perencanaan dan pembinaan Diklat umumnya dan kebijakan tentang pembinaan personil widyaiswara, penting juga sebagai bahan rujukan untuk pembinaan Lembaga Diklat khususnya dalam persiapan mengikuti akreditasi dan sertifikasi.

E. Pengertian Istilah

1. Perspektif jabatan adalah dimensi-dimensi penting dalam manajemen kewidyaiswaraan yang meliputi landasan kebijakan, kedudukan, tugas, fungsi, peranan, kompetensi, proses perencanaan, pengadaan dan seleksi, pembinaan karier, pemberdayaan, akreditasi, serta sertifikasi.
2. Widyaiswara adalah PNS yang diangkat sebagai pejabat fungsional oleh pejabat yang berwenang dengan tugas, tanggung jawab, wewenang untuk mendidik, mengajar, dan melatih dalam lembaga Diklat Pemerintah. Hal ini selaras dengan pengertian Undang-undang RI No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada Bab XI mengatakan bahwa :

“Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik dan perguruan tinggi”
3. Jabatan Fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang PNS dalam suatu satuan organisasi negara yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.