MENGUNGKAP SELUK BELUK PENDIDIKAN DAN PELATIHAN DARI OPTIK ADMINISTRASI DI LINGKUNGAN BIROKRASI PEMERINTAHAN

Idup Suhady

Lembaga Administrasi Negara, Jl. Veteran No. 10, Jakarta
Telp. (021) 3868201-5, Fax. (021) 3868210

Revealing The Ins And Outs Of Training And Development From Administration Perspective In Government Bureaucracy

Training and development has an important role in constructing and maintaining a dedicated and professional public servant. Based on organizational and management function, training and development for public servant has two main functions as a managing system of public servant career and also to support national education system. This article tries to explore training and development system in government scope, especially from administration perspective that covers institutional aspect, human resource and training management as one comprehensive package.

Keyword: Training Development, Public Servant

A. PENGANTAR

Mengungkap seluk-beluk pendidikan dan pelatihan sebagai upaya yang masih diyakini ampuh dalam membentuk sosok aparatur pemerintah (sebutan lain PNS) dan meningkatkan serta mengembangkan kapasitasnya sebagai "public servant" yang berdedikasi, bermoral dan profesional adalah penting untuk dapat memahami bidang tugas dan tanggung jawab fungsional (*institutional*) serta ruang lingkup bidang garapan pengaturannya berdasarkan kebijakan yang ditetapkan peraturan perundangan.

Memaparkan persoalan di atas berarti menapak tilas perkembangan pendidikan dan pelatihan yang dikembangkan bagi aparatur pemerintah, masih bermanfaat untuk melakukan kontemplasi sejauh mana langkah dan upaya pemerintah melakukan penataan dan pembenahan dalam mengemban amanah mengembangkan potensi manusia di lingkungan lembaga pemerintah dalam upaya mewujudkan birokrat profesional dalam meniti jabatan karier.

Pengaturan pendidikan dan pelatihan dari optik administrasi bermaksud menelaah segi-segi penataan

yang terfokus pada aspek lembaga, sumber daya manusia yang terlibat, dan pengaturan penyelenggaraannya. Fungsi pengaturan pendidikan dan pelatihan bagi aparatur pemerintah merupakan "otoritas" yang menjadi andalan utama pilar penopang eksistensi "Instansi Pembina", yang dibentuk dan didirikan untuk menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan pegawai dinas pemerintahan dalam rangka meningkatkan kemampuan mereka di bidang administrasi negara. Pengaturan pendidikan dan pelatihan pegawai tersebut berjalan seiring dengan fungsi lainnya, yaitu menyebarluaskan dan mengembangkan ilmu administrasi negara di Indonesia. Paparan konten topik ini bersifat singkat pada beberapa persoalan yang dipandang relatif penting dengan segala keterbatasan informasi.

B. MAKNA DAN HAKEKAT PENDIDIKAN DAN PELATIHAN

Dari segi semantik (bahasa), istilah pendidikan dan pelatihan yang populer digunakan di lingkungan pegawai negeri (aparatur pemerintah) dengan akronim diklat, berasal dari dua kata yang terpisah yaitu pendidikan (*education*) dan

pelatihan (*training*). Keduanya mempunyai arti dan pengertian berbeda sebagaimana dapat ditelaah baik dalam *dictionary* maupun dalam *text-books* sebagai di bawah ini.

Jerry W. Gilley and Steven A. Eggland (1992: 7) dalam tulisannya *human resources development* merumuskan definisi *training* sebagai "*learning that is provided in order to improve performance on the present job.*" Sedangkan *education* sebagai "*learning provided to improve performance on a future job or to enable one to accept more responsibility and/or new assignment.*" Menurut pendapat pakar sumber daya manusia dalam organisasi itu pendidikan merupakan pembelajaran yang diberikan untuk memperbaiki kinerja dalam melaksanakan pekerjaan di masa mendatang atau agar seseorang (peserta didik) dapat mengemban tanggung jawab yang lebih besar atau menerima penugasan yang sama sekali baru. Adapun pelatihan menurut mereka merupakan pembelajaran yang diberikan untuk memperbaiki kinerja dalam melaksanakan pekerjaan saat ini.

Pengertian lainnya yang membedakan pendidikan dari pelatihan diberikan dalam "*Blandford Management Series*" suatu jurnal yang ditulis dalam buku Michael Jinks bertopik "*training*" (1979) dengan penjelasan sebagai berikut:

Training is an organized procedure which brings about a semi-permanent change in behavior, for a definite purpose. Three main areas involved are skills, knowledge and attitudes (sometimes called social skills), but always with the objective of a definite purpose in mind. It differs from education in many ways, but for all practical purpose training is aimed at specific, job-based objectives rather than the broader society based aims of education.

Bila pendapat di atas diterjemahkan secara bebas bisa demikian pengertiannya : bahwa pelatihan merupakan prosedur yang tertata secara

teratur, menghasilkan perubahan perilaku yang bersifat sementara dengan maksud atau tujuan yang nyata (tertentu). Dalam pelatihan tiga aspek utama menyangkut perubahan keterampilan, pengetahuan dan sikap (terkadang disebut keterampilan sosial), namun harus diingat bahwa pelatihan selalu dengan maksud/tujuan tertentu. Selanjutnya ia menyatakan bahwa pendidikan berbeda dengan pelatihan dalam beberapa cara, namun semua praktek pelatihan ditujukan pada hal yang spesifik (khusus), yaitu tujuan yang ingin dicapai oleh pekerjaan, ketimbang tujuan pendidikan yang bersifat lebih luas yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan pendapat dari para pakar tersebut di atas tampak adanya perbedaan dan persamaan pengertian antara pendidikan dan pelatihan yang diberikan oleh Jinks dengan Eggland dan Gilley. Pendidikan menurut Jinks lebih luas dari pelatihan dilihat dari sasarannya, dimana pendidikan lebih berorientasi pada kebutuhan masyarakat yang lebih luas dan beragam, sedangkan pelatihan bersasaran khusus/tertentu yang tertuju pada pekerjaan. Gilley dan Eggland sama-sama berpendapat bahwa pendidikan dan latihan adalah proses pembelajaran (*learning*) yang ditujukan untuk memperbaiki kinerja dalam melaksanakan pekerjaan namun dalam dimensi waktu yang berbeda (*present time and future*). Pelatihan diselenggarakan untuk kepentingan memperbaiki kinerja pegawai saat ini, sedangkan pendidikan diselenggarakan untuk kepentingan memperbaiki kinerja pegawai di masa mendatang, yang mungkin juga kedepan berbeda tugas pekerjaan/jabatan pegawai bersangkutan.

Bila kita menoleh kebelakang di tahun 70-an ada ketentuan peraturan perundangan yang terkait dengan pengaturan pendidikan dan pelatihan pegawai dalam dinas pemerintahan, yaitu instruksi Presiden No. 15 Tahun

1974, tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1972 mengenai Tanggungjawab Fungsional Pendidikan dan Latihan. Peraturan perundangan tersebut diterbitkan untuk membenahi kesemrawutan pengelolaan dan pengaturan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di negara kita.

Dalam Inpres tersebut di atas terdapat batasan pengertian mengenai pendidikan dan latihan yang dibedakan diantara keduanya dalam rumusan berikut:

1. Pendidikan adalah segala usaha untuk membina kepribadian dan mengembangkan manusia Indonesia, jasmaniah dan rohaniah yang berlangsung seumur hidup, baik di dalam maupun di luar sekolah dalam rangka pembangunan persatuan Indonesia dan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Latihan adalah bagian dari pendidikan yang menyangkut proses belajar untuk memperoleh dan meningkatkan keterampilan di luar sistem pendidikan yang berlaku, dalam waktu yang relatif singkat dan dengan metode yang lebih mengutamakan praktek daripada teori.

Menyimak kedua pengertian tersebut di atas dapat dipahami bahwa pelatihan merupakan bagian dari pendidikan dengan fokus perhatian pada perbaikan ketrampilan dalam waktu relatif singkat. Pelatihan dari segi metodologi lebih mengutamakan pemberian pengetahuan praktek atau praktek mengerjakan pekerjaan tertentu. Hasilnya adalah kemampuan baru atau kemampuan yang lebih baik dari sebelumnya, sehingga pesertanya mahir mengerjakan pekerjaannya. Kesemuanya itu bermuara pada perbaikan kinerja. Dari batasan itu juga dapat diketahui, bahwa pendidikan lebih luas dari pelatihan dan berorientasi pada kepentingan dan tujuan masyarakat bangsa, diselenggarakan

baik di dalam sekolah maupun di luar sekolah, dan berlangsung sepanjang hayat.

Sebagai bahan perbandingan untuk membedakan pendidikan dengan pelatihan dapat ditelaah dalam Undang-undang No. 2 Tahun 1989, tentang Sistem Pendidikan Nasional yang merumuskan sebagai berikut: "Pendidikan adalah usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik melalui kegiatan bimbingan, pengajaran dan/latihan bagi perannya di masa mendatang". Peserta didiknya adalah anggota masyarakat yang berusaha mengembangkan dirinya melalui proses pendidikan pada jalur, jenjang dan jenis pendidikan tertentu.

Undang-undang No. 2 tahun 1989 tidak mengatur pelatihan (*training*), karenanya tidak ditemukan batasan pengertian pelatihan, namun istilah latihan tertera pada rumusan dari pengertian pendidikan. Pelatihan atau latihan di pandang dari segi perundangan bidang pendidikan tersebut secara implisit merupakan bagian dari pendidikan. Dalam kaitan dengan pelatihan, undang-undang di atas cenderung menempatkan pelatihan kedalam pendidikan di jalur luar sekolah/non formal.

Berdasarkan uraian dan pembahasan di atas, untuk kepentingan pemaparan bahasan topik pendidikan dan pelatihan dari optik administrasi, kiranya dari telaahan konsep atas kedua hal itu dapat dikemukakan komentar di bawah ini.

Dari batasan di atas ada hal penting yang perlu digaris bawahi, yaitu bahwa proses pembelajaran dalam pelatihan, secara metodologik mengutamakan pemberian pengetahuan (*know how*) yaitu keterampilan untuk mengerjakan (praktek) ketimbang memberikan pengetahuan tentang teori (*knowledge*).

Dengan menyandingkan kedua definisi pendidikan di atas dapat diambil kesimpulan sementara bahwa memberikan pendidikan kepada seseorang berarti lebih banyak

memberikan pengetahuan konseptual-teoritik, sedangkan pelatihan lebih banyak memberikan pengetahuan praktek (seni/art) cara mengerjakan pekerjaan. Pelatihan berarti pula lebih ditujukan pada perbaikan ketrampilan dan sikap kerja, yaitu sikap tertentu yang dituntut sesuai dengan jenis/macam dan sifat pekerjaan tertentu pula, yang bisa ditelaah pada uraian tugas pekerjaan (*job description*). Dari sinilah dirumuskan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk dapat melaksanakan sesuatu bidang tugas pekerjaan/jabatan yang disebut kompetensi.

C. PENDIDIKAN DAN PELATIHAN JABATAN

Dikalangan aparatur pemerintah, pemahaman pengertian pendidikan dan pelatihan secara terpisah masih dianut hingga kini, dengan lebih memberikan kejelasan dalam penyebutannya seperti pendidikan di satu sisi dan pelatihan jabatan di sisi lain. Tidak dikenal istilah pendidikan jabatan PNS kecuali pendidikan kedinasan, karena memang yang lebih tepat bagi pegawai adalah pelatihan jabatan sesuai dengan pandangan teoritis dan telaahan empiris.

Dalam Undang-undang No. 43 Tahun 1999 dinyatakan bahwa untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan PNS yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan dan ketrampilan agar terjamin keserasian pembinaan PNS. Tujuan pendidikan dan pelatihan jabatan antara lain adalah *pertama* meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian dan keterampilan, *kedua* menciptakan adanya pola berpikir yang sama, *ketiga* menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik, *keempat* membina karier pegawai.

Pada prinsipnya pendidikan dan

pelatihan jabatan terbagi dua, yaitu : (1) pendidikan dan pelatihan prajabatan dan (2) pendidikan dan pelatihan dalam jabatan. Dalam penjelasan pasal 31 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 dinyatakan bahwa:

- 1) Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan (*pre-service training*) adalah suatu pelatihan yang diberikan kepada calon pegawai negeri sipil, dengan tujuan agar ia dapat trampil melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya.
- 2) Pendidikan dan pelatihan dalam jabatan (*in service training*) adalah suatu pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan.

Berpegang pada ketentuan perundangan di atas menjadi jelas bahwa pelatihan sebagai bagian dari pendidikan berorientasi pada pekerjaan atau tugas/jabatan dalam organisasi. Undang-undang ini sama sekali tidak menyinggung perihal pendidikan bagi pegawai/aparatur pemerintah. Pelaksanaan ketentuan pelatihan jabatan PNS ini di atas lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000, tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS. Satu hal yang perlu dicatat bahwa Undang-undang No. 43 Tahun 1999 menggunakan istilah pelatihan sebagai padanan kata/istilah pendidikan dan pelatihan, dengan kata lain pendidikan dan pelatihan disini secara peraturan perundang-undangan adalah kata lain dari pelatihan jabatan atau *in-service training* (Inggris).

Bila kita lebih teliti lagi menelaah peraturan perundangan sebelumnya (UU No. 8 Tahun 1974) dapat diketahui bahwa pada penjelasannya masih menyinggung perihal pendidikan, yang rumusannya sebagai berikut: "di bidang pendidikan hanya meliputi pengaturan sedang penyelenggaraannya diserahkan pada badan pendidikan yang telah ada. Ketentuan itu telah dihapuskan dalam

UU No. 43 Tahun 1999, sebagai penyempurnaan undang-undang di atas.

Ditinjau dari segi organisasi (kelembagaan) undang-undang tersebut menjelaskan pula bahwa "pada waktu sekarang (saat undang-undang ditetapkan yaitu pada tahun 1974), badan yang menyelenggarakan pendidikan dan latihan jabatan (pelatihan/*training* = penulis) antara lain adalah Lembaga Administrasi Negara". Memang pada waktu itu bahkan hingga saat ini badan/lembaga yang menyelenggarakan pelatihan (*training*) jabatan PNS juga terdapat pada departemen dan atau lembaga pemerintah non departemen dalam rangka meningkatkan kemampuan dan keterampilan pegawai di bidang yang menjadi tugas tanggung jawabnya. Jenis pelatihan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah tersebut sekarang disebut Diklat Teknis Substantif.

Dengan memperhatikan perubahan kebijakan di bidang kepegawaian PNS yang terkait dengan pendidikan dan atau pelatihan, dapat dinyatakan bahwa Undang-undang No. 43 Tahun 1999 bukan merupakan landasan yuridis bagi pengaturan dan penyelenggaraan Pendidikan bagi pegawai negeri atau PNS pada khususnya.

Pendidikan dan pelatihan jabatan yang populer disingkat Diklat sebagai pengganti istilah pelatihan jabatan dipertegas lagi oleh Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000, yang menyatakan bahwa Diklat yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah, menurut peraturan tersebut diarahkan pada:

- a. Peningkatan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, negara dan tanah air.
- b. Peningkatan kompetensi teknis *manajerial* dan atau kepemimpinannya.
- c. Peningkatan efisiensi, efektivitas dan kualitas pelaksanaan tugas yang

dilakukan dengan semangat kerjasama dan tanggung jawab sesuai dengan lingkungan kerja dan organisasinya.

Dasar pemikiran kebijakan tersebut adalah bahwa Diklat :

- a. Merupakan bagian integral dari sistem pembinaan pegawai.
- b. Mempunyai keterkaitan dengan pengembangan karier.
- c. Meliputi proses identifikasi kebutuhan, perencanaan, penyelenggaraan dan evaluasi.
- d. Diarahkan untuk mempersiapkan pegawai agar memenuhi persyaratan yang ditentukan jabatan dan kebutuhan organisasi.

Ada satu hal penting yang mestinya mewarnai karakteristik Diklat berbeda dari pendidikan, yaitu bahwa Diklat menurut Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000, meliputi dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi pendidikan dan fungsi pelatihan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Bagaimana konkritisasi dari dua fungsi itu sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan? Tidak ditemukan penjelasannya dalam peraturan pemerintah tersebut di atas.

Batasan pengertian Diklat Jabatan dalam peraturan pemerintah tersebut merupakan "proses belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan pegawai", yang bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional 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 dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik.

Proses penyelenggaraan Diklat jabatan tersebut di atas diarahkan pada sasaran tertentu yaitu untuk mewujudkan pegawai yang berkompentensi sesuai dengan persyaratan jabatan masing-masing. Ditilik dari segi jenisnya, Diklat jabatan terdiri dari:

1. Diklat Prajabatan yang merupakan syarat pengangkatan calon pegawai untuk menjadi pegawai, yang terdiri dari tiga macam yaitu Diklat Prajabatan Golongan I, II dan III.
2. Diklat Dalam Jabatan, yang terdiri dari:
 - (1) Diklat Kepemimpinan : yang dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah dalam jenjang jabatan struktural. Dengan mengacu pada jenjang jabatan struktural dilingkungan birokrasi pemerintahan, maka Diklat Kepemimpinan ini terdiri dari Diklatpim Tingkat I, II, III dan IV. Masing-masing secara berurutan untuk jabatan struktural eselon I, II, III dan IV.
 - (2) Diklat Fungsional, yang dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi yang sesuai dengan jenis dan jenjang jabatan fungsional masing-masing.
 - (3) Diklat Teknis, yang dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi teknis yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas pegawai. Diklat Teknis ini dapat

dilaksanakan secara berjenjang. Artinya tidak harus berjenjang, kecuali dengan pertimbangan tertentu mengingat kompetensi yang dipersyaratkan jabatan/pekerjaan tertentu dalam organisasi.

Adapun peserta Diklat Kepemimpinan dan Diklat Fungsional adalah pegawai yang akan dan telah menduduki jabatan struktural, dan jabatan fungsional, sedangkan peserta Diklat Teknis adalah pegawai yang membutuhkan peningkatan kompetensi teknis dalam pelaksanaan tugasnya. Kompetensi teknis ini dari optik administrasi menyangkut dua hal pokok, yaitu:

1. Kemampuan yang berkenaan dengan jenis atau macam urusan pemerintahan yang menjadi bidang tugas pokok organisasi di lingkungan birokrasi pemerintahan seperti bidang pertanian, kehutanan, kelautan, perikanan, perhubungan, perindustrian dsb.
2. Kemampuan yang berkenaan dengan bidang tugas/kegiatan yang menunjang pencapaian tujuan dari pelaksanaan tugas pokok organisasi, yaitu bidang administrasi/ manajemen dalam organisasi pemerintahan, termasuk teknik-teknik manajemen, dan teknologi administrasi dan yang sejenisnya, yang menjadi bagian dari tugas LAN.

Jadi istilah teknis dalam konteks Diklat Teknis bukan berarti tugas-tugas teknis-detail yang bersifat rutinitas seperti memotong, melipat, dan merajut.

Demikian pula pengertian Diklat Kepemimpinan disini perlu dipahami dengan benar/tepat, kepemimpinan yang dimaksud adalah **kepemimpinan administrasi**, yaitu kepemimpinan dalam organisasi (organisasi yang menjadi telaahan bidang studi ilmu administrasi negara) yakni organisasi pemerintahan. Dikalangan praktisi disebut juga kepemimpinan dalam

sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sekedar pembandingan mengenai jenjang diklat tersebut, dalam birokrasi pemerintah Singapore juga terdapat diklat berjenjang, namun berbeda dengan kita. Dalam *Directory Training on Public Service in the 21st Century* (1998) terdapat informasi mengenai " *Five Levels Training for Singapore Civil Service*", yang terdiri atas:

1. *Induction Training*, yang dalam diklat ini diperkenalkan tentang *Civil Service Commission*, organisasi tempat kerja dan tugas-tugas pekerjaan kepada peserta diklat yang untuk pertama kalinya menjadi pegawai negeri atau mereka yang bermitra dengan pemerintah.
2. *Basic Training*, yang membekali setiap pegawai dengan kompetensi (pengetahuan, keterampilan dan sikap kerja) yang diperlukan sebagai persyaratan yang harus dipenuhi untuk melaksanakan tugas pekerjaan yang terkini secara efektif.
3. *Advanced Training*, yang memberikan tambahan pengetahuan dan keterampilan yang telah diperoleh peserta training dari *basic training*, sehingga memungkinkan pegawai yang bersangkutan mengerjakan tugas pekerjaan secara lebih mahir.
4. *Extended Training*, yang diselenggarakan untuk mengembangkan lebih jauh pengetahuan, dan keterampilan pegawai untuk mengerjakan tugas pekerjaan yang berkaitan dengan pekerjaan yang berkaitan dengan pekerjaan yang berkaitan dengan pekerjaan tertentu secara insidental, atau mengerjakan tugas pekerjaan pada jenjang yang lebih tinggi.
5. *Continuing Training*, yang diselenggarakan untuk pemantapan atau pemeliharaan agar pengetahuan dan keterampilan pegawai tetap *up to date*, dan membantu meningkatkan kompetensi/kemampuan pegawai dalam jangka panjang.

Jadi penjenjangan diklat (*training*) di Singapore tidak berorientasi pada golongan/pangkat/eselon, tetapi pada kebutuhan yang dirasakan masing-masing pegawai. Mereka memilih dan menentukan sendiri jenis-jenis *training* yang diperlukan untuk meningkatkan kompetensinya, bila tidak akan tersisihkan posisinya dengan rekan kerjanya. Sistem prestasi kerja sangat mendapat perhatian, sehingga mendukung pengembangan berbagai jenis diklat (*training*) yang diselenggarakan oleh *Civil Service Commission* Pemerintah Singapore.

Dalam rangka membangun kompetensi para pejabat pemerintah terdapat diklat (*training*) yang ditujukan pada peningkatan kompetensi generik yang pada umumnya harus dimiliki oleh setiap pejabat tersebut, yang terdiri atas diklat:

1. *Managing Service Excellence*, yang memberikan pemahaman setiap pejabat pentingnya manajemen mutu dan manajemen pelayanan prima serta melengkapi mereka dengan instrument dan teknik - teknik melaksanakan tugas secara mahir.
2. *Managing Change*, yang diselenggarakan untuk membantu setiap pejabat mengembangkan sikap yang positif untuk melakukan pembaharuan dan membekali mereka dengan keterampilan - keterampilan yang diperlukan untuk mengelola perubahan.
3. *Leading/Working With People*, yang diselenggarakan untuk mengembangkan kemampuan (*ability*) pribadi untuk mewujudkan kerjasama dan memperoleh komitmen dari rekan kerja/pihak yang terlibat dalam kerjasama.
4. *Managing Operations and Resources*, diklat ini diselenggarakan untuk memberikan teknik-teknik dan alat-alat yang dibutuhkan untuk melakukan pengelolaan/memimpin pelaksanaan tugas unit kerjanya

secara efisien dan efektif.

5. *Managing Self*, diklat ini membantu mengembangkan "percaya diri" pribadi para pejabat dalam meningkatkan pelaksanaan tugas, fungsinya baik di dalam organisasi maupun dalam berhubungan dengan pihak lain diluar organisasi (unit kerjanya).

Training (diklat) semacam itu diselenggarakan dalam waktu yang relatif singkat sehingga tidak banyak menyita waktu kerja para pejabat pimpinan. Diklat yang seperti disebutkan diatas pada hakekatnya merupakan Diklat Teknis bidang substantifnya Instansi pembina. Tegasnya Diklat **T e k n i s** b i d a n g administrasi/management yang diperlukan untuk meningkatkan dan mengembangkan kompetensi generik para pejabat struktural di lingkungan birokrasi pemerintah.

Mengenai pengaturan pendidikan bagi pegawai/aparatur pemerintah pada sekitar tahun 1972-1976 mendapat perhatian yang serius, seperti termuat pada Pasal 2 Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974 sebagai berikut: "Pendidikan Pegawai Negeri adalah pendidikan yang dilakukan bagi pegawai negeri untuk meningkatkan kepribadian, pengetahuan dan kemampuannya sesuai dengan tuntutan persyaratan jabatan dan pekerjaannya sebagai pegawai negeri".

Seperti halnya pelatihan jabatan (sekarang disebut Diklat Jabatan), pendidikan pegawai negeri mempunyai cakupan yang sama dan sebangun dengan pelatihan jabatan, yaitu pendidikan di:

1. Bidang Teknis Fungsional, yang menyangkut bidang teknis sesuai dengan tugas pokok instansi yang bersangkutan. Jenis pendidikan bagi pegawai negeri ini kemudian dikenal dengan sebutan pendidikan kedinasan yang diselenggarakan oleh masing-masing departemen (kementerian) dan lembaga

pemerintah non departemen

2. Bidang administrasi, yang menurut Inpres No. 15 Tahun 1974 merupakan ruang lingkup bidang tugas dan tanggung jawab Lembaga Administrasi Negara.

Dalam lingkungan LAN, berkaitan dengan fungsinya menyebarluaskan dan mengembangkan ilmu administrasi negara di Indonesia bagi para pegawai/pejabat pemerintah pada tahun 1960, dibentuk satuan pendidikan (lembaga) yang disebut Perguruan Tinggi Dinas Ilmu Administrasi Negara (PT DIAN). Tujuan pendirian satuan pendidikan ini adalah untuk mendidik ahli-ahli administrasi negara yang setaraf dengan pendidikan universitas dan berupaya turut mengembangkan dan memajukan ilmu demi mutu administrasi negara di Indonesia. Para mahasiswa yang lulus dalam ujian penghabisan menerima izasah perguruan tinggi. Saat ini satuan pendidikan tinggi kedinasan tersebut adalah STIA-LAN. Pendidikan kedinasan bagi pegawai negeri di berbagai bidang yang saat ini berbentuk perguruan tinggi kedinasan setelah berlakunya undang-undang No. 20 Tahun 2003 sedang dalam proses pembenahan/penertiban.

Pendidikan pegawai negeri (PNS) atau aparatur pemerintah disebut dengan istilah **pendidikan kedinasan**, mengingat dalam melaksanakan peraturan perundangan, pada umumnya kepada mereka diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Pemberian tugas kedinasan itu merupakan kepercayaan dari atasan yang berwenang dengan harapan tugas tersebut dilaksanakan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab. Pegawai yang ditugaskan untuk mengikuti pendidikan kedinasan, dalam mempertimbangkan kenaikan pangkat, pegawai yang bersangkutan dianggap menduduki jabatan yang dipangkunya sebelum

mengikuti pendidikan kedinasan tersebut.

Mengenai pendidikan kedinasan ini Undang-undang No. 20 tahun 2003 menegaskan (dapat disamakan dengan batasan pengertian) sebagai pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh Departemen atau lembaga pemerintah non departemen. Fungsi pendidikan kedinasan adalah meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas kedinasan bagi pegawai dan calon pegawai negeri suatu departemen atau lembaga pemerintah non departemen. Pendidikan kedinasan **diselenggarakan** melalui jalur pendidikan formal dan non formal (Pasal 29).

Dalam hubungannya dengan pendidikan kedinasan ini undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional memberikan makna dan hakekat pendidikan formal dan non formal sebagai berikut:

- a. Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri dari pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.
- b. Pendidikan non formal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang.

Kembali pada penjelasan tentang pendidikan kedinasan yang diselenggarakan oleh Departemen dan lembaga pemerintah non departemen. Dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003, penjelasan pasal 15 dinyatakan bahwa pendidikan profesi merupakan pendidikan tinggi setelah program sarjana yang mempersiapkan peserta didik untuk memiliki pekerjaan dengan persyaratan keahlian khusus.

Menyimak penjelasan di atas dapat kita telaah secara seksama bahwa pendidikan kedinasan yang "dianalogkan" dengan pendidikan profesi tampaknya dimaksudkan untuk mempersiapkan peserta didik agar bisa

bekerja secara mandiri. Bisa pula untuk mengisi formasi jabatan dalam bidang tertentu yang menuntut persyaratan keahlian khusus sesuai perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, terkait dengan bidang tugas organisasi tempat pegawai itu bekerja.

Bila hal tersebut disepakati, maka dapat dikatakan bahwa pendidikan kedinasan merupakan bagian integral dari sistem pendidikan nasional, yang diselenggarakan dalam rangka menunjang pencapaian tujuan pendidikan nasional.

Dilihat dari ciri dan sifat serta fungsi/tujuannya, maka peserta didik yang berhasil mengikuti pendidikan kedinasan tersebut akan memperoleh kompetensi yang dibutuhkan oleh profesinya. Profesi menurut pemahaman penulis adalah suatu bidang pekerjaan yang memberikan penghasilan dan menuntut keterampilan/atau keahlian, etika dan sikap kerja tertentu melalui proses pendidikan. Pengakuan formal atas kompetensi yang dimiliki peserta didik sebagai hasil proses pendidikan kedinasan itu, yang paling tepat adalah berbentuk "sertifikat kompetensi". Ini karena pendidikan/pelatihan jabatan aparatur pemerintah "berbasis kompetensi".

Kompetensi disini dapat bermakna sama dengan kemampuan (*ability*) seperti dapat ditelaah dalam "*collins cobuild dictionary* (1993) *competence is ability to do something well or effectively*". Sehingga seseorang yang kompeten seyogyanya memiliki kemampuan berdasarkan pengetahuan dan keahlian untuk mengerjakan tugasnya secara efisien dan efektif.

Berdasarkan uraian dan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa pendidikan aparatur pemerintah diselenggarakan untuk meningkatkan kompetensi dalam pelaksanaan tugas-tugas kedinasan yang menuntut keterampilan, keahlian dan sikap kerja tertentu yang dipersyaratkan dalam

melaksanakan tugas/memangku jabatan dalam organisasi pemerintah. Jenis pendidikan ini disebut pendidikan kedinasan yang dikategorikan kedalam pendidikan profesi atau pendidikan vokasi (*vocational education*).

Ditinjau dari optik administrasi, maka upaya pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan sangatlah penting dipahami juga oleh aparat pemerintah. Melalui fungsi-fungsi organisasi dan manajemen dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di negara kita maka pemerintah melakukan pembinaan terhadap pendidikan dan juga pelatihan jabatan bagi aparat pemerintah dalam mewujudkan satu sistem pendidikan nasional disatu sisi dan sistem pembinaan karier pegawai negeri sipil di sisi lain.

D. PEMBINAAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN JABATAN

Dikalangan aparat pemerintah pengaturan pendidikan dan pelatihan jabatan hingga saat ini masih dilakukan dengan arah, ruang lingkup pengaturan dan tanggung jawab institusionalnya makin diperjelas melalui pelembagaan fungsi pembinaan. Bagaimana kebijakan pembinaan dirumuskan dapat ditelaah perkembangannya dari Kepres No. 34 Tahun 1972 dan Inpres No. 15 Tahun 1974.

Keppres No. 34 Tahun 1972, tentang Tanggung Jawab Fungsional Pendidikan dan Latihan yang ditujukan untuk mengatur penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan oleh berbagai kementerian (departemen) dan lembaga pemerintah non departemen sebagai upaya awal penataan dan pembenahan urusan pemerintahan bidang pendidikan menegaskan bahwa pembinaan diselenggarakan melalui kegiatan:

(1) Merencanakan berbagai jenis pendidikan dan latihan yang dibutuhkan termasuk perencanaan

anggarannya.

- (2) Mengatur standarisasi pendidikan dan latihan yang meliputi isi dan kualitas pelajaran guna disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan.
- (3) Mengatur akreditasi/penilaian lembaga pendidikan dan/atau latihan.
- (4) Mengatur dan mengawasi izin pendirian sesuatu lembaga pendidikan dan latihan.

Lebih lanjut telah ditunjuk para pejabat yang fungsional mengemban pembinaan pendidikan dan pelatihan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, demikian pula cakupan bidang tugas dan tanggung jawab serta hubungan kerjanya dalam melaksanakan kebijakan. Hal tersebut dapat ditelaah dalam ketentuan berikut:

1. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan dan latihan secara menyeluruh, baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun swasta.
2. Ruang lingkup pembedaan tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan pembinaan pendidikan dan latihan diatur sebagai berikut:
 - a. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan umum dan kejuruan.
 - b. Menteri Tenaga Kerja bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan latihan keahlian dan kejuruan tenaga kerja bukan Pegawai negeri.
 - c. Ketua Lembaga Administrasi Negara bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan dan latihan khusus untuk Pegawai Negeri.
3. Hubungan tata kerja secara fungsional dan koordinasi dalam pelaksanaan bidang tugas dan

tanggung jawab sebagaimana dimaksud di atas ditetapkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, setelah mendengar Menteri Tenaga Kerja dan Ketua Lembaga Administrasi Negara.

Adapun pendidikan dan latihan dilingkungan Departemen/Lembaga Pemerintah diluar Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Tenaga Kerja dan Lembaga Administrasi Negara yang telah ada sebelum ditetapkannya Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1972, masih diselenggarakan oleh masing-masing Departemen/Lembaga Pemerintah.

Dua tahun kemudian lahir Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974 sebagai aturan pelaksanaan Keputusan Presiden di atas, yang antara lain memberikan amanah kepada Lembaga Administrasi Negara untuk mengatur penyelenggaraan pendidikan kedinasan bagi pegawai negeri dan mengatur penyelenggaraan pelatihan jabatan yang dilaksanakan oleh berbagai instansi pemerintah.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan pembinaan di bidang pendidikan bagi pegawai negeri tersebut dilakukan pengaturan melalui pendekatan (*approach*) program dan populasi sebagai berikut:

1. Peserta didiknya pegawai negeri LAN berkewajiban melakukan pengaturan dan penyesuaian berbagai pendidikan kedinasan dan atau pelatihan jabatan terutama pendidikan kedinasan yang dikelola oleh lembaga pendidikan tinggi kedinasan di luar Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang programnya tidak memberikan gelar keserjanaan. Sedangkan yang programnya memberikan gelar keserjanaan menjadi ruang lingkup tugas dan tanggung jawab pengaturan dan penyelenggaraan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
2. Programnya di bidang administrasi negara menjadi ruang lingkup tugas dan tanggung jawab pengaturan LAN. Dalam hal program pendidikan kedinasan yang diselenggarakan oleh LAN sendiri memberikan gelar keserjanaan, sekalipun dibidang administrasi negara, termasuk pesertanya pegawai negeri, maka pengaturan dan penyelenggaraan menjadi tugas dan tanggung jawab Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
Sepanjang pengamatan tampaknya tugas-tugas di bidang pembinaan pendidikan kedinasan ini tidak sepenuhnya terselenggara dengan baik, sekalipun pernah dibentuk unit yang melaksanakan pembinaan pendidikan kedinasan, namun unit tersebut kurang berfungsi secara efektif.
Perlu dicatat bahwa tugas-tugas pengaturan pendidikan itu meliputi perumusan kebijakan, pemberian pelayanan, bimbingan dan perijinan serta pengawasan. Dalam pengaturan itu disusun pembelajaran pendidikan yang meliputi segala sesuatu yang menentukan sifat, maksud, tujuan, bidang dan batasan setiap jenis pembelajaran pendidikan, antara lain mencakup:
 - a. Kurikulum.
 - b. Mutu pembelajaran.
 - c. Ujian dan pengawasan.
 - d. Bentuk pendidikan.
 - e. Syarat kecakapan tenaga pendidik, sekarang disebut standar kompetensi.
 - f. Formasi minimum tenaga pendidik.
 - g. Pengadaan tenaga pendidik.
 - h. Bahan ajar dan penggunaannya.Kesemuanya itu ditujukan agar pendidikan kedinasan bagi aparatur pemerintah terselenggara secara tertib, efisien dan efektif untuk meningkatkan kompetensi pegawai yang pada gilirannya akan meningkatkan kinerja organisasi sebagai keseluruhan.
Di bidang pelatihan jabatan (Diklat),

setelah terbitnya Undang-undang No, 43 Tahun 1999, sebagai penyempurnaan Undang-undang No. 8 Tahun 1974, tugas-tugas pembinaan Diklat semakin dibenahi dengan pengaturannya melalui Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000.

Pembinaan Diklat Jabatan PNS dilingkungan birokrasi pemerintahan merupakan otoritas yang perlu dipelihara, dimantapkan dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh Lembaga Administrasi Negara sebagai pengemban amanah yang profesional dalam predikat "Instansi Pembina Diklat". Pengertian istilah **pembinaan** yang seyogyanya dipahami secara tepat tidak ditemukan rumusnya dalam Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000, kecuali cakupan tanggung jawab pembinaan yang berupa **pengaturan, koordinasi dan penyelenggaraan**. Peristilahan yang tercakup dalam tanggung jawab pembinaan itupun masih harus diberikan batasan yang jelas untuk menghindari pemahaman yang berbeda dalam pelaksanaannya. Sebagai contoh mengenai istilah **penyelenggaraan** Diklat, apakah Instansi Pembina menyelenggarakan sendiri dalam arti melaksanakan kegiatan Diklat, atau bertanggung jawab atas kualitas penyelenggaraan Diklat yang dilaksanakan oleh instansi lain. Apakah instansi pembina tidak boleh menyelenggarakan Diklat, atau hanya membina saja sebagai konsekuensi predikat dan atribut yang disandangnya selaku Instansi Pembina? Pemahaman yang berbeda-beda atas istilah pembinaan pada gilirannya bisa berpengaruh terhadap unjuk kerja dan kinerja pembinaan yang diemban dan harus dicapai.

Seyogyanya dalam pelaksanaan peraturan pemerintah tersebut di atas ada batasan pengertian pembinaan sebagai patokan dasar melaksanakan cara-cara dan prosedur pembinaan

Diklat. Dalam Bab XI yang berjudul Pembinaan Diklat, Pasal 26 dinyatakan :

1. Instansi Pembina bertanggung jawab atas pembinaan Diklat secara keseluruhan.
2. Pembinaan Diklat dilakukan melalui:
 - a. Penyusunan pedoman Diklat.
 - b. Bimbingan dalam pengembangan kurikulum Diklat.
 - c. **B i m b i n g a n** d a l a m penyelenggaraan Diklat.
 - d. Standardisasi dan akreditasi Diklat.
 - e. Standardisasi dan akreditasi (seharusnya sertifikasi) Widyaiswara.
 - f. Pengembangan sistem informasi Diklat.
 - g. Pengawasan terhadap program dan penyelenggaraan Diklat.
 - h. Pemberian bantuan teknis melalui konsultasi bimbingan ditempat kerja, kerjasama dalam pengembangan, penyelenggaraan dan evaluasi Diklat.

Kegiatan yang tercakup dalam pembinaan itu pada hakekatnya adalah untuk mengupayakan terwujudnya standar kualitas, terselenggaranya pengawasan dan pengendalian kualitas serta penjaminan kualitas Diklat baik proses maupun produk Diklat. Sejauh mana tugas keberhasilan kegiatan pembinaan Diklat selama ini tentunya perlu dilakukan evaluasi kinerja pembinaan Diklat.

Dalam pembinaan Diklat jabatan dilakukan pembagian tugas pembinaan sebagai berikut : Pembinaan Diklat Fungsional dilaksanakan oleh Instansi teknis dan berkoordinasi dengan Instansi Pembina. Pengalaman menunjukkan adanya pemahaman yang keliru bahwa Instansi Pembina Jabatan Fungsional juga berpredikat Instansi Pembina Diklat Fungsional.

Demikian pula pembinaan Diklat Teknis dilakukan oleh Instansi Teknis dan berkoordinasi dengan Instansi

Pembina. Instansi teknis juga seringkali diberi predikat Instansi Pembina Diklat Teknis. Pemahaman yang keliru itu seyogyanya diluruskan dengan benar. Memang untuk memahami peraturan pemerintah itu perlu juga dipahami suasana kebathinannya ketika dilakukan perumusannya.

Pada prinsipnya Instansi Pembina Diklat hanya ada satu, kedua instansi lainnya di atas mendapat delegasi kewenangan dari instansi pembina untuk melaksanakan sebagian tugas-tugas pembinaan sesuai dengan tugas pokok/peran masing-masing. Kesemuanya itu merupakan wujud azas pembagian kerja, dan fungsionalisasi dalam pelebagaan aparatur pemerintah. Sebab tanggung jawab terakhir tertib tidaknya lembaga dan sistem penyelenggaraan, program dan tenaga Widyaiswara termasuk lulusannya dari segi kualitas terletak pada dan dipengaruhi oleh peran Instansi Pembina Diklat.

Dalam konteks pembinaan Diklat, fokus perhatian juga sangat penting ditujukan pada tenaga pendidik, pengajar dan pelatih yang berpredikat Widyaiswara. Sistem pembinaan Widyaiswara perlu dibentuk, dilaksanakan dan dikembangkan sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, penyelenggaraan pemerintahan serta pengaruh arus globalisasi yang menuntut peningkatan dan pengembangan kemampuan dan wawasan Widyaiswara dalam proses pembelajaran.

Pembinaan pendidikan dan pelatihan, demikian juga penyelenggaraannya haruslah di "administrare", di "manage" dengan baik untuk menelorkan birokrat profesional yang mumpuni dalam mengelola tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Krisis yang menerpa negara kita dalam berbagai bidang kehidupan dan penghidupan bangsa ini

pada hakekatnya merupakan akibat dari aparatur negara/pemerintah yang tidak mampu mengemban amanah dengan baik/tidak profesional sehingga "mis management" menjadi momok keniscayaan yang tak terhindarkan.

REFERENSI

- Jerry W. Gillery and Steven A. Egglend, *Principle of Human Resources Development*, Addison Wesley Publishing Company, Inc-University Associates Inc, New York, 1992.
- Michael Jinks, *Blandford Management Series, Training*, First Published in U.K., 1979.
- Pendidikan Luar Sekolah, Sudjana HD, Ph.D, Nusantara Press, Bandung 1991.
- Collins Dictionary, 1993.
- Singapore Civil Services Commission, *Training Directory, Public service In The 21st Century 1997*
- Undang-Undang No. 8 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 1989, tentang Sistem Pendidikan nasional.
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan nasional.
- Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1972, tentang Tanggung Jawab Fungsional Pendidikan dan Latihan.
- Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1974, tentang Pelaksanaan Keppres 34 Tahun 1972.
- Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000, tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS.