

BAB II

LANDASAN TEORITIS

2.1. Pengertian Pendayagunaan

Pendayagunaan yang penulis maksud dalam penulisan skripsi ini adalah pendayagunaan aparatur negeri sipil, sesuai pendapat yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara (1988 : 305) bahwa pendayagunaan aparatur pemerintahan merupakan satu usaha yang perlu dilaksanakan secara terus menerus dan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pembangunan aparatur pemerintahan harus ditujukan untuk mendukung kelancaran pembangunan nasional.

Kemudian, Lembaga Administrasi Negara (1997 : 270) juga memberikan penjelasan bahwa pendayagunaan mengandung pengertian upaya-upaya yang bersifat :

- a. Penertiban, terhadap apa yang tidak tertib atau tidak benar.
- b. Peningkatan atau penyempurnaan, terhadap apa yang masih perlu dan dapat ditingkatkan atau disempurnakan lagi.
- c. Pembinaan, agar yang sudah baik tetap baik atau bahkan menjadi lebih baik.

Penjelasan yang dikemukakan Lembaga Administrasi Negara tersebut, menunjukkan bahwa pendayagunaan pegawai merupakan salah satu kegiatan pembangunan aparatur pemerintah yang dilaksanakan organisasi, untuk meningkatkan, mengoptimalkan dan memanfatkannya dalam mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Pendayagunaan pegawai juga merupakan upaya yang dilakukan agar aparatur negeri sipil selalu penentu maju atau mundurnya organisasi tempatnya bekerja dapat memenuhi kewajibannya dan melaksanakan tugasnya secara tertib, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, selalu berupaya untuk bekerja lebih baik dan meningkatkan kemampuannya untuk dapat bekerja lebih sempurna, memiliki kemampuan untuk memperbaiki kondisi yang belum baik serta mempertahankan bahkan meningkatkan kondisi yang sudah baik.

Pendayagunaan aparatur negeri sipil sangat penting untuk terus menerus dilaksanakan dan ditingkatkan pelaksanaannya antara lain melalui pengembangan pegawai dengan melakukan kegiatan pendidikan dan pelatihan baik intern maupun ekstern, menaikkan pangkat/jabatan para pegawai yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu, serta melaksanakan mutasi atau perpindahan ke luar organisasi.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pendayagunaan aparatur negeri sipil sangat penting, agar efektivitas kerja pegawai dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dapat ditingkatkan.

2.2. Pengertian Efektivitas Kerja

Efektivitas menurut pendapat Handayani (1996 : 16) adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Gibson et al (1993: 27) yang dialihbahasakan oleh Djoerban Wahid, mengemukakan pengertian efektivitas adalah pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama. Tingkat pencapaian sasaran itu menunjukkan tingkat efektivitas. Pengertian ini lebih menekankan pada tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan tidak begitu menghiraukan

masalah penggunaan biaya dan bahan-bahan atau material yang digunakan, yang penting sasaran dan tujuan biasa tercapai, itu bisa dikatakan pekerjaan tersebut efektif.

Kerja menurut The Liang Gie (1982 : 360), adalah suatu keseluruhan pelaksanaan aktivitas-aktivitas jasmaniah yang dilakukan oleh manusia untuk mencapai tujuan tertentu atau mengandung maksud tertentu, terutama yang berhubungan dengan kelangsungan hidupnya.

Efektivitas mengandung arti bahwa pelaksanaan pekerjaan dapat diselesaikan sesuai dengan rencana. Dalam hal ini telah jelas bahwa jika sasaran atau tujuan telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya adalah efektif, sehingga jika suatu tujuan atau sasaran tidak dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, mengandung arti bahwa pekerjaan tersebut tidak efektif.

Ungkapan tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh The Liang Gie (1982: 108) bahwa efektivitas kerja manusia adalah keadaan atau tingkat kemampuan hasil suatu kerja yang dilakukan oleh manusia untuk memberikan guna yang diharapkan.

Sedangkan efektivitas kerja menurut Siagian (1993 : 151) adalah penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan. Artinya apakah pelaksanaan sesuatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung pada bilamana tugas itu diselesaikan.

Inti dari pengertian efektivitas kerja adalah suatu pekerjaan yang dilakukan seseorang dan pekerjaan itu menghasilkan guna seperti yang dikehendaki, baik

yang bersifat rohaniah maupun badaniah, serta pekerjaan itu dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan sebelumnya.

2.3. Pendayagunaan Dalam Administrasi

Hidup dan kehidupan manusia dalam memenuhi kebutuhannya tidak dapat dilepaskan dari berkelompok. Dalam kelompok diawali komitmen untuk mencapai tujuan bersama, sehingga di dalam berkelompok akan terdapat kesatuan kehendak yang diharapkan dapat dicapai melalui kerjasama diantara anggota kelompok.

Kerjasama merupakan awal adanya ilmu administrasi. Sejak adanya kerjasama itulah maka kegiatan-kegiatan orang yang bekerjasama dapat dipelajari dan dianalisis menggunakan disiplin ilmu yang sekarang dikenal dengan ilmu administrasi.

Pengertian administrasi menurut Siagian (1988 : 3) adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Berbicara administrasi tidak bisa lepas dari perlunya membicarakan manajemen, dalam hal ini Siagian (1988 ; 5) menyatakan bahwa manajemen merupakan inti daripada administrasi karena memang manajemen merupakan alat pelaksana utama daripada administrasi.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini menuntut setiap penyelenggara manajemen memperhatikan keberadaan dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, karena hanya manusia yang berkualitas yang bisa memberikan manfaat maksimal bagi tercapainya tujuan dan sasaran organisasi. Dihubungkan dengan pembangunan yang dilaksanakan cukup luas meliputi bidang material dan spiritual tetapi memiliki sumberdaya dan tenaga

sangat terbatas, khususnya dalam pembangunan aparatur pemerintah, maka untuk memperoleh hasil yang efektif berbagai upaya yang sifatnya mendukung perlu benar-benar diperhatikan.

Selanjutnya keran dalam pendayagunaan mengandung pengertian upaya upaya yang bersifat penerbitan, peningkatan atau penyempurnaan dan pembinaan, yang semuanya itu dapat diterapkan terhadap kegiatan yang dan anggota kelompok atau orang-orang dalam hal ini pegawai yang melakukan kerjasama untuk mencapai sesuatu tujuan yang dikehendakinya, disini jelas bahwa efektivitas kerja pegawai dapat ditingkatkan dengan cara mendayagunakannya, dan ini mengandung arti bahwa didalam proses administrasi pendayagunaan memiliki tempat dan kedudukan yang sangat penting.

2.4. Hakekat dan Ruang Lingkup Pendayagunaan Pegawai

Usaha pendayagunaan aparatur pemerintahan pada hakekatnya adalah merupakan tugas dari segenap aparatur pemerintahan. Oleh karena itu usaha pendayagunaan tersebut bersifat menyeluruh dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, berencana dan terpadu sesuai dengan prioritas kebutuhan tanpa menimbulkan kemacetan dalam pelaksanaan pembangunan (LAN RI, 1988 : 305).

Usaha pendayagunaan pegawai bukan hanya unsur pimpinan organisasi pemerintah, tetapi merupakan tugas seluruh pegawai, sehingga sangat relevan dan sejalan dengan makna ernityataan bahwa manusia dalam hal ini pegawai merupakan unsure penentu bagi tercapai atau gagalnya usaha meningkatkan efektivitas kerja pegawai dalam organisasi pemerintahan dengan cara mendayagunakannya merupakan langkah yang sangat tepat dan perlu dilaksanakan secara terus menerus dan berkesinambungan.

Karena itu, jelas apabila berbicara pendayagunaan, pengembangan dan efektivitas pegawai, perlu juga membeicarakan manajemen sumber daya manusia karena disiplin ilmu yang paling tepat untuk mendayagunakan, mengembangkan dan meningkatkan efektivitas kerja pegawai, adalah manajemen sumberdaya manusia.

Flippo yang dikutip Moekijat 1985 : 25) menyebutkan bahwa di dalam manajemen sumber daya manusia terdapat fungsi-fungsi manajemen dan fungsi-fungsi pelaksanaan. Fungsi manajemen meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan, sedangkan fungsi-fungsi pelaksanaan (sumber daya manusia) meliputi perpaduan, pengembangan kompensasi, integrasi dan pemeliharaan pegawai-pegawai.

Siagian 1993 : 7) menjelaskan lebih tegas peran manusia pada kinerja administrasi dan manajemen. Manajemen menjadi unsur terpenting daripada administrasi oleh karena dari semua unsur administrasi hanya manusia yang mempunyai ratio dan perasaan. Bahkan lebih jauh dari itu unsure lain seperti tujuan, misi, tugas pokok, fungsi organisasi dan peralatan lainnya hanya merupakan benda mati tanpa adanya manusia.

Agar fungsi-fungsi ini dapat diaplikasikan maka perlu dimiliki sumber-sumber atau unsur-unsur manajemen yang biasanya dirumuskan dengan istilah 6 M (*the six M*) yakni Men, Money, Methode, Materials, Machines, Market. Unsur-unsur yang dimiliki organisasi maka dalam rangkan mencapai sasaran dengan mempergunakan sumber-sumber atau unsur-unsur manajemen akan berlangsung suatu proses.

Ruang lingkup pendayagunaan pegawai sangat luas, karena itu seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, penulis hanya membahas satu dari tiga aspek pendayagunaan pegawai yaitu aspek kepegawaian. Dipilihnya aspek ini untuk dijadikan pokok bahasan skripsi, karena aspek ini berorientasi kepada sumber daya manusia, yang bisa didayagunakan dengan cara mengembangkan ilmu pengetahuan, keahlian, keterampilannya, memberikan kenaikan pangkat/jabatan dan melalui perpindahan.

Dalam prosesnya, efektivitas kerja tidak hanya akan tumbuh karena pemberian motivasi oleh pimpinan, tetapi juga dapat tumbuh karena motif yang lahir dari dalam diri pegawai itu sendiri. Mengingat pengembangan pegawai merupakan salah satu dari fungsi manajemen kepegawaian yang menyangkut usaha-usaha menciptakan kondisi-kondisi pekerjaan yang baik serta hubungan-hubungan yang layak, maka pengembangan pegawai menjadi salah satu alternatif pilihan untuk tercapainya tujuan organisasi dalam meningkatkan efektivitas kerja pegawai.

Pendayagunaan pegawai melalui pengembangan pegawai sejalan dengan pembinaan pegawai. Musanef (1996 : 19) menyatakan bahwa pelaksanaan pembinaan pegawai diwujudkan dalam bentuk :

1. Pembinaan tertib administrasi
2. Pembinaan mutu
3. Pembinaan kesejahteraan
4. Pembinaan karir

Pendayagunaan pegawai melalui pengembangan pegawai yang diharapkan dapat meningkatkan efektivitas kerja pegawai menuntut dilakukannya upaya

memelihara dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, agar pengetahuan, keahlian dan keterampilannya meningkat.

2.5. Kebijakan Pendayagunaan Pegawai

Secara etimologis, istilah kebijaksanaan berasal dari bahasa Yunani dan Latin. Akar data dalam bahasa Yunani adalah Polis, masuk ke dalam bahasa Latin menjadi Politea (negara) dan akhirnya ke dalam bahasa Inggris pertengahan menjadi Policie yang berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah public dan administrasi pemerintahan.

Kemudian pengertian kebijaksanaan yang dimaksud dalam tulisan ini adalah sesuai dengan pengertian yang dikemukakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Solichin Abu Wahab (1990 : 12) yang menyatakan bahwa kebijaksanaan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman tersebut boleh jadi sarana kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, public atau privat. Namun demikian, sebagaimana telah penulis kemukakan pada bab sebelumnya, secara garis besarnya kebijaksanaan mengandung makna suatu jenis tindakan positif yang mengarah pada tujuan tertentu, yang kurang lebih berkesinambungan sepanjang waktu, dan diharapkan dapat menjaga terpeliharanya keadaan tertentu dan biasanya dimaksudkan untuk memenuhi tujuan-tujuan positif yang tidak dinyatakan secara eksplisit dalam pernyataan kebijaksanaan. Dengan kata lain, kebijaksanaan itu adalah suatu tindakan yang berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang berguna bagi kepentingan dan kemaslahatan orang banyak dan bukan sekedar untuk melakukan.

2.6. Pengertian Pendidikan dan Latihan, Kenaikan pangkat/jabatan, dan Perpindahan

1. Pendidikan dan Latihan

Pengertian pendidikan dan latihan dalam rangka pendayagunaan pegawai sebagai indikator pertama dalam topik basahan ini dimuat dalam Inpres Nomor 5 Tahun 1974. Pendidikan adalah segala usaha untuk membina kepribadian dan mengembangkan kemampuan manusia Indonesia jasmaniah dan rohaniah. Latihan adalah bagian dari pendidikan yang menyangkut proses belajar untuk memperoleh dan meningkatkan keterampilan di luar sistem pendidikan yang berlaku dalam waktu yang relative singkat dan dengan metoda yang lebih mengutamakan praktek daripada teori.

Pendapat diatas relevan dengan uraian terdahulu yang menyatakan bahwa salah satu aspek yang tepat untuk melaksanakan pendayagunaan pegawai adalah dengan mengembangkan kemampuan intelektual dan operasional sedemikian rupa, yakni dengan meningkatkan ilmu pengetahuan, keahlian dan keterampilan para pegawai. Jelas pula terlihat bahwa cara yang paling tepat dan paling efektif untuk memenuhi kebutuhan pegawai yang berkualitas adalah melalui kegiatan pendidikan dan latihan.

Pelaksanaan dan pelatihan akan selalu diatur disesuaikan dengan jenis pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan. Misalnya pengaturan latihan jabatan bagi aparatur negeri sipil yang dimungkinkan akan menduduki jabatan-jabatan tertentu, dimaksudkan agar terjamin keserasian pembinaan aparatur negeri sipil. Pengaturan pendidikan dan latihan ini juga akan meliputi kegiatan perencanaan, termasuk perencanaan anggaran, penentuan standar, pemberian akreditasi, penilaian dan pengawasan.

Pendidikan dan latihan yang dilaksanakan untuk mencapai efektivitas kerja pegawai, pada dasarnya terdiri dari *pre training* (latihan pra jabatan) yaitu suatu pendidikan dan latihan yang diberikan dengan tujuan agar mampu dan terampil melaksanakan tugas yang akan dipercayakan kepadanya, dan *in training service* (latihan dalam jabatan) adalah pendidikan dan latihan dalam suatu jabatan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan dan keterampilan.

Pelaksanaan pendidikan dan latihan harus benar-benar berpedoman dan mengarah kepada kebutuhan pembinaan aparatur negeri sipil, sehingga dapat berpengaruh yang dominan terhadap pelaksanaan tugas. Fungsi program pendidikan dan latihan sangat penting untuk dilakukan secara matang, karena erat hubungannya dengan pembinaan aparatur negeri sipil. Pusat perhatian pembinaan pegawai pada dasarnya yaitu penyiapan dan pengembangan pegawai dalam rangka pemanfaatan pegawai semaksimal mungkin bagi kepentingan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

Kurikulum pendidikan dan latihan fungsional menekankan pada peningkatan penguasaan pengetahuan dan atau keterampilan sesuai dengan keahlian dan keterampilan yang diperlukan di bidang masing-masing. Kemudian yang menjadi kurikulum pendidikan dan latihan teknis menekankan pada peningkatan penguasaan pengetahuan dan atau keterampilan di bidang teknis masing-masing. Metode pendidikan dan latihan disusun dengan tujuan dan program pendidikan dan latihan bagi orang dewasa. Tenaga pengajar yaitu tenaga pendidikan dan pelatihan meliputi Widyaiswara, pengelola unit program pendidikan dan latihan, tenaga kependidikan serta pelatihan lainnya.

Kemudian kegiatan yang diselenggarakan unit-unit kerja di kabupaten/Kota adalah mengirimkan peserta pendidikan dan latihan, melalui upaya penyesuaian dengan program pendidikan dan latihan yang akan diselenggarakan atau disesuaikan dengan kebutuhan daerah itu sendiri.

2. Kenaikan Pangkat atau Jabatan

Indikator kedua dari pendayagunaan pegawai adalah kenaikan pangkat atau jabatan. Adapun pengertian kenaikan pangkat menurut H. Nainggolan 91987 : 85) adalah penghargaan yang diberikan atas pengabdian Pegawai negeri Sipil (sekarang aparatur) yang bersangkutan terhadap negara. Selain daripada itu, kenaikan pangkat juga dimaksudkan sebagai dorongan kepada Pegawai Negeri Sipil untuk lebih meningkatkan pengabdianya.

Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka susunan suatu organisasi (LAN RI, 1997 : 182).

Dari kedua pengertian tersebut dapat diartikan bahwa kenaikan pangkat maupun jabatan merupakan penghargaan yang identik dengan pemberian kedudukan yang lebih baik dari sebelumnya yang kemudian dapat penulis artikan sebagai penempatan pada posisi-posisi yang sesuai dengan latar belakang pendidikan, pengalaman, masa kerja, keahlian dan keterampilan pegawai yang bersangkutan.

Bagi seorang pegawai yang akan dinaikkan pangkatnya, disamping harus memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Sedangkan untuk yang telah mempunyai jabatan structural, perlu memenuhi syarat-syarat antara lain : memiliki kemampuan manajerial, kemampuan teknis fungsional, kecakapan serta

pengalaman kerja yang diperlukan, juga memiliki integritas yang tinggi dalam melaksanakan tugas-tugas organisasi.

3. Mutasi atau Perpindahan

Indikator ketiga adalah mutasi. Landasan adanya mutasi adalah Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian pasal 22 yang berbunyi : untuk kepentingan pelaksanaan tugas kedinasan dan dalam rangka pembinaan Pegawai Negeri Sipil dapat diadakan perpindahan jabatan dan atau perpindahan wilayah kerja.

Mengenai perpindahan juga sesuai dengan langkah-langkah pendayagunaan menurut LAN RI (1988 : 311) yang menyatakan bahwa pendayagunaan bisa dilakukan dengan :

- a) Perpindahan jabatan atau perpindahan wilayah kerja
- b) Sistem prestasi kerja, peningkatan disiplin kerja, pencegahan terjadinya pertentangan kepentingan dinas/jabatan, penyempurnaan diklat dan kode etik Pegawai Negeri Sipil dan lain-lain.

Dengan demikian pendayagunaan pegawai melalui perpindahan bisa dikatakan dilaksanakan secara tepat, apabila terlebih dahulu diketahui latar belakang pendidikan, keahlian dan keterampilan para pegawai, tingkat kejenuhan para pegawai dalam pelaksanaan tugasnya, kepribadian serta posisi kepegawaian pada unit-unit kerja di lingkungan organisasi, dengan demikian adanya mutasi atau perpindahan ini bisa memenuhi harapan untuk menumbuhkan kesegaran dan semangat baru bagi para pegawai yang mengalami perpindahan, sehingga diharapkan efektivitas kerjanya akan meningkat.

2.7. Hubungan Pendayagunaan Pegawai Dengan Meningkatkan Efektivitas Kerja Pegawai Negeri Sipil

Telah disebutkan bahwa Aparatur Negeri Sipil adalah bagian dari aparatur negara, abdi negara, pemerintah dan abdi masyarakat yang dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya secara efektif dan efisien. Sedangkan untuk mendapat pegawai yang mampu melaksanakan tugasnya secara efektif dan efisien, salah satu caranya adalah dengan melaksanakan pendayagunaan pegawai. Sedangkan hakikat pendayagunaan adalah sebagai pendorong dan pencipta iklim yang sehat bagi pemerintahan dan pembangunan.

Untuk meningkatkan efektivitas kerja pegawai dalam suatu organisasi, diperlukan adanya pendayagunaan. Kemudian kemungkinan pendayagunaan pegawai tersebut akan bisa berhasil sesuai dengan yang diharapkan apabila dalam prosesnya melaksanakan kegiatan pengembangan pegawai melalui pendidikan dan latihan, menaikkan pangkat/jabatannya serta melalui mutasi, karena cara-cara tersebut akan dapat membangkitkan gairah dan semangat kerja pegawai serta menghilangkan kejenuhan dalam menghadapi tugas-tugasnya, sehingga efektivitas kerja para pegawai bisa meningkat.

Dengan demikian terdapat hubungan yang erat antara pendayagunaan pegawai dengan meningkatnya efektivitas kerja pegawai, karena di dalam pendayagunaan pegawai bukan hanya ada upaya penyempurnaan dan pembinaan administrasi kepegawaian tetapi melalui pendayagunaan pegawai dilaksanakan pula berbagai kegiatan penertiban terhadap semua aspek-aspek yang menyangkut pelaksanaan pekerjaan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang diemban oleh pegawai.