

# OVERLAPPING KEBIJAKAN MENGENAI PENETAPAN JUMLAH KEBUTUHAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PERBANDINGAN PERMEN PAN & RB NO. 26 TAHUN 2011 DAN PERKA BKN NO. 19 TAHUN 2011)

Putri Wulandari, S.Si, ME

Peneliti Pertama

PKP2A I Lembaga Administrasi Negara

Jl. Kiara Payung, Sumedang,

Telp. (022) 7790048, Fax (022) 7790055

e-mail: pu3\_wulandari@yahoo.com

## Overlapping Regulation in the Area of The State Apparatus

*In 2011, one year after GDRB applied, overlapping regulation in the area of the state apparatus is still going on. Two central agencies are the Civil Service Agency (BKN) and the Ministry of Administrative Reform and Bureaucratic Reform (Ministry of PAN and RB) each issued a policy regarding the determination of the number of civil servants needs. BKN through Perka BKN No. 19 Tahun 2011 made the general guidelines for the preparation of the need to make civil servants, while the Ministry of PAN and RB through Permen PAN and RB No. 26 Tahun 2011 made a number of guidelines for the calculation of the Civil Service needs for the area. Both of these policies are both aiming to get a number of needs of Civil Servants (PNS) which correspond to the real conditions in each agency. This article explain about where the overlapping and contradictions two policies issued by the central agencies.*

**Keywords:** *overlapping, contradictions, bureaucratic reform*

### A. PENDAHULUAN

Momentum pelaksanaan reformasi di Indonesia ditandai karena adanya krisis ekonomi pada tahun 1998. Bukan hanya bidang ekonomi saja, namun telah merambah menjadi krisis multidimensi yakni bidang politik, hukum, ekonomi bahkan birokrasi. Sejak saat itulah berbagai perubahan penting mulai dilakukan.

Seperti yang dinyatakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Azwar Abubakar (nasional.kompas.com), perubahan dibidang birokrasi (reformasi birokrasi) dinilai berjalan lambat dan mengalami ketertinggalan dibandingkan dengan reformasi di bidang lainnya. Untuk

meningkatkan *accelerasi* dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia, pada tahun 2010 pemerintah mengeluarkan grand design mengenai pelaksanaan reformasi birokrasi yang tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010. *Grand Design* Reformasi Birokrasi (GDRB) merupakan rancangan induk yang berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional untuk kurun waktu 2010-2025. Adapun teknis operasionalisasi pelaksanaan GDRB yang disusun dan dilakukan setiap lima tahun sekali sekaligus merupakan rencana rinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya tertuang dalam *Road Map* Reformasi

Birokrasi (RMRB) yang dikeluarkan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Reformasi Birokrasi sendiri pada hakikatnya bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegrasi, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani public, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur Negara. Hal ini tentunya diimbangi dengan adanya delapan area perubahan yang meliputi seluruh aspek manajemen pemerintahan, yaitu organisasi, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, sumberdaya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik serta pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur.

Pada area organisasi, hasil yang diharapkan adalah organisasi yang *right sizing* yaitu tepat fungsi dan tepat ukuran. Pada area tatalaksana, hasil yang diinginkan adalah system, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Selanjutnya pada area ketigas yaitu peraturan perundang-undangan, hasil yang diharapkan adalah regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif. Pada area sumber daya manusia aparatur, hasil yang diinginkan adalah SDM aparatur yang berintegrasi, netral, kompeten, *capable*, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera. Kemudian pada area pengawasan, hasil yang diharapkan adalah meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Sementara itu pada area perubahan akuntabilitas, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi yang meningkat merupakan hal yang sangat diharapkan. Pada area pelayanan public, hasil yang diharapkan

adalah pelayanan prima yang sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Sedangkan pada area perubahan pola pikir dan budaya kerja, hasil yang diharapkan adalah terciptanya birokrasi dengan integrasi dan kinerja yang tinggi.

Berkenaan dengan area perubahan ketiga yaitu area peraturan perundang-undangan, permasalahan utama adalah masih adanya peraturan perundang-undangan di bidang aparatur negara yang tumpang tindih (*overlapping*), inkonsisten, tidak jelas serta multitafsir. Sebelum GDRB ini diberlakukan, Guru Besar Administrasi Publik Universitas Indonesia, Eko Prasodjo menemukan sebanyak 1.850 peraturan yang tumpang tindih (Kompas 24 April 2007 dalam Nugroho: 2011). Apabila hal ini dibiarkan terus-menerus, tentunya akan membingungkan aparatur negara sendiri. Selain empat permasalahan utama tersebut, adanya pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, kerap kali muncul. Pertentangan terjadi baik antara peraturan yang sederajat, maksudnya dikeluarkan oleh instansi yang mempunyai derajat (*level*) yang sama (misalnya: antara Permen PAN dan RB dengan Permendagri), maupun antara peraturan yang tidak sederajat, yaitu pertentangan antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan di bawahnya (misalnya: Perpres dengan Permen) ataupun antara peraturan pusat dengan peraturan daerah.

Pada tahun 2011, satu tahun setelah GDRB diberlakukan, tumpang tindih (*overlapping*) peraturan di bidang aparatur negara masih terjadi. Dua instansi pusat yaitu Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PAN dan RB) masing-masing mengeluarkan

kebijakan mengenai penetapan jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil. BKN melalui Perka BKN No. 19 Tahun 2011 membuat pedoman umum penyusunan kebutuhan Pegawai Negeri Sipil, sedangkan Kemen PAN dan RB melalui Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011 membuat pedoman perhitungan jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil untuk daerah. Kedua kebijakan ini sama-sama bertujuan untuk mendapatkan jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sesuai dengan kondisi riil di setiap instansi. Meskipun demikian terdapat perbedaan yang cukup mendasar di antara kedua kebijakan ini.

Untuk mengetahui lebih jauh di mana letak overlapping dan pertentangan kedua kebijakan yang dikeluarkan oleh dua instansi pusat tersebut artikel ini berusaha untuk menganalisisnya secara mendalam.

## B. METODE PENELITIAN

Kajian ini merupakan kajian yang membandingkan dua kebijakan mengenai penetapan jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melalui PERMEN PAN DAN RB NO.26 TAHUN 2011 dengan kebijakan serupa yang dikeluarkan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui PERKA BKN NO.19 TAHUN 2011. Analisis yang digunakan merupakan analisis yang berkenaan dengan isi (*content*) kebijakan, di mana setiap isi dari kebijakan tersebut dibedah untuk mendapatkan sesuatu yang tumpang tindih atau tidak.

## C. KEBIJAKAN DALAM PENETAPAN JUMLAH KEBUTUHAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

Salah satu dari delapan area perubahan yang menjadi tujuan reformasi birokrasi adalah area peraturan perundang-undangan. Hasil yang diharapkan dari area ini adalah terciptanya regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif. Istilah tumpang tindih (*overlapping*) menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sebenarnya berarti *pertama* bersusun-susun, *tindih-menindih*, *kedua* bertimbun-timbun *banyak sekali* dan *bercampur aduk*, saling berbeda (*bertentangan*). Dalam kaitannya dengan kebijakan, tumpang tindih ini diartikan sebagai terdapatnya dua kebijakan atau lebih yang menangani masalah/urusan/substansi yang sama.

Selaras dengan arti dari *overlapping* tersebut dan kontradiksi dengan pernyataan yang terdapat dalam Grand Design Reformasi Birokrasi tersebut, pada tahun 2011 lahir dua kebijakan yang menangani masalah yang sama mengenai penetapan jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil. Kedua kebijakan tersebut adalah Permen PAN & RB No. 26 Tahun 2011 yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi serta Perka BKN No. 19 Tahun 2011 yang dikeluarkan oleh Badan Kepegawaian Negara. Lebih jauh mengenai dua kebijakan tersebut dapat disimak pada penjelasan di bawah ini.

### C.1. PERMEN PAN DAN RB NO. 26 TAHUN 2011

Pada dasarnya Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011 dikeluarkan untuk menekan pertumbuhan kebutuhan Pegawai Negeri Sipil di daerah. Dengan alasan karakteristik dan kondisi yang ada, hampir setiap tahun, daerah mempunyai kecenderungan untuk mengusulkan tambahan kebutuhan pegawainya dalam jumlah yang cukup

besar, meskipun persentase belanja pegawai dalam APBD lebih besar dibandingkan belanja publiknya. Apabila keadaan ini dibiarkan, yang terjadi adalah jumlah Pegawai Negeri Sipil di daerah akan membengkak. Konsekuensinya adalah persentase belanja pegawai akan semakin meningkat.

Dalam Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011 ini terdapat empat tahapan yang harus dilalui pada saat daerah akan menetapkan jumlah kebutuhan pegawai, yaitu *pertama*, setiap daerah harus mengumpulkan data yang dibutuhkan; *kedua*, menghitung jumlah kebutuhan pegawai berdasarkan jenis jabatan. *Ketiga*, setiap daerah merumuskan jumlah kebutuhan pegawai yang tepat dengan cara merekapitulasi seluruh jumlah pegawai pada masing-masing jenis jabatan dan *keempat*, melakukan evaluasi berdasarkan hasil perhitungan dan perumusan jumlah pegawai.

## C.2. Data yang Diperlukan

Data yang dibutuhkan untuk mendapatkan informasi awal mengenai jumlah kebutuhan pegawai pada tahapan pertama adalah sebagai berikut:

- 1) Data seluruh Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD)  
Data seluruh SKPD diperlukan untuk mendapatkan jumlah seluruh jabatan struktural yang ada di daerah, dari jabatan struktural terendah hingga jabatan struktural tertinggi.
- 2) Data sekolah negeri yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah  
Data ini diperlukan untuk memperoleh jumlah sekolah, jumlah rombongan belajar/kelas dan jumlah siswa dari setiap jenjang pendidikan yang ada. Jenjang pendidikan

tersebut meliputi Taman Kanak-kanak (TK) Negeri, Sekolah Dasar (SD) Negeri, Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri, Sekolah Menengah Umum (SMU) Negeri, Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) Negeri dan Sekolah Negeri lainnya yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

- 3) Data jumlah jam wajib setiap minggu mata pelajaran pada SMPN  
Data ini dibutuhkan untuk mengetahui jumlah jam wajib setiap minggu untuk setiap mata pelajaran pada berbagai tingkatan kelas di SMPN.
- 4) Data jumlah jam wajib setiap minggu mata pelajaran pada SMUN  
Data ini diperlukan untuk memperoleh jumlah jam wajib setiap minggu untuk setiap mata pelajaran pada berbagai tingkatan kelas di SMUN.
- 5) Data jumlah jam wajib setiap minggu mata pelajaran pada SMKN  
Data ini diperlukan untuk mendapatkan jumlah jam wajib setiap minggu untuk setiap mata pelajaran pada berbagai tingkatan kelas di SMKN.
- 6) Data sarana pelayanan kesehatan pemerintah  
Data ini diperlukan untuk mendapatkan informasi mengenai jumlah Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) dari berbagai tipe (tipe A, tipe B (I), tipe B (II), tipe C dan tipe D), jumlah Rumah Sakit Khusus Daerah (RSKD) dari berbagai tipe (tipe A, tipe B, tipe C dan tipe D) serta jumlah Unit Pelayanan Teknis (UPT) Kesehatan.
- 7) Data objek/hasil/peralatan kerja PNS yang memberi pelayanan langsung pada masyarakat yang bersifat lapangan

Data ini diperlukan untuk mendapatkan informasi mengenai jumlah jabatan fungsional yang memberi pelayanan langsung pada masyarakat yang bersifat lapangan beserta objek/hasil/peralatan yang dibutuhkan.

8) Data monografi daerah

Data ini dibutuhkan untuk mendapatkan informasi mengenai jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah APBD serta jumlah unit dan jumlah PNS pada setiap SKPD.

9) Data tentang potensi pengembangan daerah

Data ini diperlukan untuk mengetahui potensi yang dimiliki oleh daerah. Potensi mana yang dapat dikembangkan, potensi mana yang sudah dikembangkan, dan potensi mana yang belum dikembangkan. Dengan mengetahui karakteristik dari setiap potensi akan berkaitan dengan jumlah pegawai yang dibutuhkan untuk mengawasi dan mendorong pengembangan potensi-potensi tersebut.

### C.3. PERHITUNGAN JUMLAH KEBUTUHAN PEGAWAI

Sementara tahapan kedua dilakukan untuk menghitung jumlah kebutuhan pegawai berdasarkan jenis jabatan, baik pegawai yang menduduki jabatan struktural, jabatan fungsional maupun Sekretaris Desa. Dalam menentukan jumlah kebutuhan pegawai yang menduduki jabatan struktural dapat dilakukan dengan cara menghitung jumlah struktural organisasi pemerintah daerah sesuai dengan peraturan daerah mengenai organisasi dan tata kerja satuan kerja pemerintah daerah. Demikian pula dengan menentukan jumlah kebutuhan Sekretaris Desa, hanya dilakukan dengan

cara menghitung jumlah desa yang ada. Hal ini dilakukan mengingat setiap desa hanya memiliki satu orang sekretaris. Namun tidak demikian dalam menentukan jumlah kebutuhan pegawai yang menduduki jabatan fungsional.

Jumlah kebutuhan pegawai yang menduduki jabatan fungsional yang tidak memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat ditentukan dengan cara menjumlahkan pegawai yang dibutuhkan di setiap unit organisasi. Pada unit organisasi teknis terendah eselon IV atau eselon V, rata-rata dibutuhkan pegawai sebanyak dua orang. Sehingga total jumlah kebutuhan pegawai di unit organisasi teknis eselon IV atau eselon V adalah jumlah jabatan struktural eselon IV atau eselon V dikali dengan dua orang. Pada unit organisasi teknis terendah eselon III, rata-rata dibutuhkan pegawai sebanyak tiga sampai lima orang. Total jumlah kebutuhan pegawai di unit organisasi teknis terendah eselon III adalah jumlah jabatan struktural eselon III dikali dengan tiga sampai lima orang. Sedangkan untuk unit organisasi kesekretariatan (eselon IV dan eselon V), rata-rata dibutuhkan pegawai sebanyak tiga sampai lima orang. Dengan demikian, total jumlah kebutuhan pegawai di unit kesekretariatan adalah jumlah jabatan struktural dikali dengan tiga hingga lima orang. Secara detail disajikan pada Tabel berikut:

Tabel 1  
 Jumlah Kebutuhan Pegawai yang Menduduki Jabatan Fungsional yang Tidak Memberikan Pelayanan Langsung Kepada Masyarakat

No.	Unit Organisasi	Jumlah Kebutuhan Pegawai
1.	Unit organisasi teknis terendah Eselon IV atau Eselon V	Jumlah jabatan struktural dikali rata-rata 2 orang
2.	Unit organisasi teknis terendah Eselon III	Jumlah jabatan struktural dikali rata-rata 3s/d 5 orang*
3.	Kesekretariatan (Eselon IV atau Eselon V)	Jumlah jabatan struktural dikali rata-rata 3 s/d 5 orang*

Sumber: Permen PAN & RB No. 26 Tahun 2011

Rata-rata jumlah pegawai yang dibutuhkan untuk daerah kabupaten/kota mengikuti ketentuan sebagai berikut: (1) tiga orang untuk daerah kabupaten/kota dengan jumlah penduduk kurang dari 500.000 orang; (2) empat orang untuk daerah kabupaten/kota dengan jumlah penduduk 500.001 sampai dengan 1.500.000 orang; dan (3) lima orang untuk daerah kabupaten/kota dengan jumlah penduduk di atas 1.500.000 orang. Sedangkan rata-rata jumlah pegawai yang dibutuhkan untuk daerah provinsi mengikuti ketentuan sebagai berikut: (1) tiga orang bagi daerah provinsi dengan wilayah koordinasi kurang dari 9 kabupaten/kota; (2) empat orang bagi daerah provinsi dengan wilayah koordinasi antara 10 sampai dengan 20 kabupaten/kota; dan (3) lima orang bagi daerah provinsi dengan wilayah koordinasi lebih dari 20 kabupaten/kota.

Jumlah kebutuhan pegawai yang menduduki jabatan fungsional yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat yang bersifat teknis administratif diperoleh dengan mengalikan jumlah jabatan struktural terendah (eselon IV atau eselon V) pada unit tersebut dengan rata-rata jumlah pegawai yang dibutuhkan mengikuti ketentuan sebagai berikut: (1) tiga orang bagi daerah kabupaten/kota yang

mempunyai penduduk kurang dari 250.000 orang atau bagi daerah provinsi dengan wilayah koordinasi kurang dari 6 kabupaten/kota; (2) empat orang bagi daerah kabupaten/kota yang mempunyai penduduk antara 250.001 sampai dengan 500.000 orang atau bagi daerah provinsi dengan wilayah koordinasi antara 7 hingga 12 kabupaten/kota; (3) lima orang bagi daerah kabupaten/kota yang mempunyai penduduk antara 500.001 sampai dengan 1.000.000 orang atau bagi daerah provinsi dengan wilayah koordinasi antara 13 hingga 18 kabupaten/kota; (4) enam orang bagi daerah kabupaten/kota yang mempunyai penduduk antara 1.000.001 sampai dengan 2.000.000 orang atau bagi daerah provinsi dengan wilayah koordinasi antara 19 hingga 25 kabupaten/kota; dan (5) tujuh orang bagi daerah kabupaten/kota yang mempunyai penduduk lebih dari 2.000.000 orang atau bagi daerah provinsi dengan wilayah koordinasi lebih dari 25 kabupaten/kota. Seperti yang disajikan pada Tabel berikut.

Tabel 2  
Jumlah Kebutuhan Pegawai yang Menduduki Jabatan Fungsional yang Memberikan Pelayanan Langsung Kepada Masyarakat yang Bersifat Teknis Administratif

No.	Jumlah Pegawai yang dibutuhkan	Jumlah penduduk (untuk kabupaten/kota)	Jumlah Wilayah Koordinasi (untuk provinsi)
1.	3 orang	Kurang dari 250.000 orang	Kurang dari 6 kab/kota
2.	4 orang	250.0001 - 500.000 orang	7 - 12 kab/kota
3.	5 orang	500.001 - 1.000.000 orang	13 - 18 kab/kota
4.	6 orang	1.000.001 - 2.000.000 orang	19 - 25 kab/kota
5.	7 orang	Lebih dari 2.000.000 orang	Lebih dari 25 kab/kota

Sumber: Permen PAN & RB No. 26 Tahun 2011

Selanjutnya jumlah kebutuhan pegawai yang menduduki jabatan fungsional yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dan bertugas di lapangan dihitung berdasarkan objek kerja, hasil kerja, tugas/waktu kerja dan perangkat kerja yang sesuai dengan karakteristik jabatan. Jabatan-jabatan fungsional tersebut meliputi Penyuluh Pertanian, Penyuluh Perikanan, Penyuluh Kehutanan, Penyuluh Perindustrian dan Perdagangan, Penyuluh Keluarga Berencana, Penggerak Swadaya Masyarakat, Pengawas Ketenagakerjaan, Instruktur, Pengantar Kerja, Pengawas Jalan dan Jembatan serta jabatan lain yang menjadi prioritas tetap memperhatikan karakteristik, kondisi dan potensi daerah.

Kemudian untuk mengetahui jumlah kebutuhan tenaga guru pada sekolah yang diselenggarakan pemerintah dilakukan dengan menjumlahkan kebutuhan Guru TK Negeri, Guru SD/SLB Negeri dan Guru SMP/SMU/SMK Negeri. Kebutuhan Guru TK Negeri dihitung dengan cara mengalikan jumlah rombongan belajar (rombel) yang ada di seluruh Sekolah TK Negeri pada provinsi/kabupaten/kota dengan satu orang. Kebutuhan Guru SD/SLB Negeri dihitung dengan menjumlahkan total Guru Kelas (Wali Kelas) dan total Guru Penjaskes, Guru

Agama dan Kepala Sekolah. Total Guru Kelas diperoleh dengan mengalikan jumlah rombongan belajar yang ada di seluruh SD/SLB Negeri pada provinsi/kabupaten/kota dengan satu orang. Sedangkan total Guru Penjaskes, Guru Agama dan Kepala Sekolah diperoleh dengan mengalikan banyaknya sekolah dengan tiga orang. Hal ini dilakukan mengingat di setiap SD/SLB Negeri dibutuhkan Guru Penjaskes, Guru Agama dan Kepala Sekolah masing-masing satu orang.

Berbeda halnya dengan cara menghitung jumlah kebutuhan tenaga guru SD maupun SLB Negeri, untuk menentukan jumlah kebutuhan Guru SMP/SMU/SMK yang diselenggarakan pemerintah dilakukan dengan menjumlahkan Guru Bidang Studi, Guru Bimbingan Penyuluhan (BP)/Bimbingan Konseling (BK) serta Kepala Sekolah. Guru Bidang Studi dihitung dengan mengalikan jumlah jam wajib mengajar (JWM) dikalikan dengan jumlah rombongan belajar dibagi 24 jam. Di mana 24 jam merupakan pembagian tugas beban kerja guru paling sedikit dalam satu minggu menurut PP No. 74 Tahun 2008 tentang Guru. Berdasarkan peraturan mengenai guru tersebut, setiap Guru BP/BK diwajibkan untuk melayani paling sedikit 150 siswa, sehingga untuk menentukan jumlah kebutuhan Guru BP/BK dilakukan

dengan membagi banyaknya siswa dengan 150. Kemudian untuk menentukan jumlah kebutuhan Kepala

Sekolah dilakukan dengan mengalikan banyaknya sekolah dengan satu orang.

Tabel 3  
Jumlah Kebutuhan Tenaga Guru pada Sekolah yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Berdasarkan Permen PAN & RB No. 26 Tahun 2011

No.	Kebutuhan Guru	Jumlah Kebutuhan Guru
1.	<b>TK Negeri</b>	1 orang x banyaknya rombel
2.	<b>SD/SLB Negeri</b> Guru Kelas Guru Penjaskes Guru Agama Kepala Sekolah	1 orang x banyaknya rombel 1 orang x banyaknya sekolah 1 orang x banyaknya sekolah 1 orang x banyaknya sekolah
3.	<b>SMP/SMU/SMK Negeri</b> Guru Bidang Studi Guru BP/BK Kepala Sekolah	JWM x rombel / 24 jam Jumlah siswa/150 1 orang x banyaknya sekolah

Sumber: diolah dari Permen PAN & RB No. 26 Tahun 2011

Dalam hal menghitung jumlah kebutuhan pegawai pada sarana pelayanan kesehatan milik pemerintah dipisahkan berdasarkan jenis dan tipenya. Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) dibagi ke dalam lima tipe yaitu tipe A, tipe B (1), tipe B (2), tipe C dan tipe D. Rumah Sakit Khusus Daerah (RSKD) dibagi ke dalam empat tipe yaitu tipe A, tipe B, tipe C dan tipe D. Sedangkan puskesmas dibagi ke dalam delapan jenis yaitu (1) Puskesmas Perawatan di Daerah Strategis yaitu puskesmas yang berada di daerah menjadi pusat perkembangan perekonomian daerah perdagangan barang-barang yang berasal dari pedalaman ataupun daerah transit antar kota dan sebagai puskesmas rujukan daerah sekitarnya; (2) Puskesmas Perawatan di Daerah Terpencil yaitu puskesmas di daerah terpencil yang ditandai dengan sulitnya hubungan geografis yang mengakibatkan masyarakat sulit menjangkau puskesmas demikian juga rujukan ke rumah sakit terdekat; (3) Puskesmas Perawatan di Daerah Kepulauan yaitu

puskesmas yang letaknya terisolasi dan kesulitan hubungan laut, mengakibatkan orang sakit ditampung untuk mengatasi masalah darurat; (4) Puskesmas Perkotaan yaitu puskesmas yang berada di kota dengan penduduk yang agak padat dengan kunjungan cukup tinggi dengan output pertahun 60.000 orang; (5) Puskesmas Pedesaan yaitu puskesmas yang letaknya di kecamatan dengan penduduk sekitar 20.000 orang; (6) Puskesmas di Daerah Terpencil/ Tertinggal/Perbatasan; (7) Puskesmas Pembantu (I); (8) Puskesmas Pembantu (II) dan Poliklinik Desa. Tabel berikut ini disajikan dalam rangka mengetahui jumlah kebutuhan pegawai berdasarkan jenis dan tipe sarana pelayanan kesehatan milik pemerintah.

**OVERLAPPING KEBIJAKAN MENGENAI PENETAPAN JUMLAG KEBUTUHAN PEGAWAI NEGERI SIPIL : (PERBANDINGAN PERMENPAN & RB NO. 26 TAHUN 2011 & PERKA BKN NO. 19 TAHUN 2011)**

Putri Wulandari, S.Si, ME

**Tabel 4**  
**Jumlah Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Jenis dan Tipe**  
**Sarana Pelayanan Kesehatan Milik Pemerintah**

No.	Sarana Pelayanan	Tipe/Jenis	Kebutuhan Pegawai		
1.	RSUD	Tipe A	1.690	348	2.038
		Tipe B (1)	645	282	927
		Tipe B (2)	315	282	597
		Tipe C	120	87	207
		Tipe D	26	28	54
2.	RSKD	Tipe A	120	38	158
		Tipe B	93	25	118
		Tipe C	54	15	69
		Tipe D	35	10	45
3.	UPT Kesehatan	Puskesmas Perawatan di Daerah Strategis	28	9	37
		Puskesmas Perawatan di Daerah Terpencil	18	9	27
		Puskesmas Perawatan di Daerah Kepulauan	29	9	38
		Puskesmas Perkotaan	30	10	40
		Puskesmas Pedesaan	18	5	23
		Puskesmas di Daerah Terpencil/Tertinggal/Perbatasan	12	5	17
		Puskesmas Pembantu I (Pustu)	7	1	8 1 (Dokter Gigi melayani 3 Pustu)
Puskesmas Pembantu II dan Poliklinik Desa (Polindes)	1	1	2		

Sumber: Permen PAN & RB No. 26 Tahun 2011

**D. PERKA BKN NO. 19 TAHUN 2011**

Peraturan Kepala BKN Nomor 19 Tahun 2011 dilahirkan dalam rangka perencanaan kepegawaian secara nasional dan juga untuk mewujudkan jumlah dan kualitas Pegawai Negeri Sipil yang sesuai dengan kebutuhan suatu satuan organisasi Negara serta untuk menjamin distribusi PNS yang proporsional. Bukan hanya bagi daerah, perka BKN disusun untuk dijadikan pedoman penyusunan kebutuhan PNS secara nasional. Penyusunan kebutuhan pegawai berdasarkan Perka ini didasarkan pada beban kerja dan tanggung jawab yang memperhatikan profil daerah dan kondisi geografis.

Seperti halnya dalam Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011, dalam menyusun jumlah kebutuhan pegawai berdasarkan Perka BKN No. 19 Tahun 2011 terdiri dari empat tahapan. Tahapan analisis kebutuhan Pegawai Negeri Sipil meliputi pengumpulan data dan informasi, evaluasi kebutuhan pegawai, penyusunan rencana realokasi pegawai dan penyusunan rencana tambahan formasi pegawai baru.

**D.1. Data yang Diperlukan**

Tahapan pengumpulan data dilakukan untuk mendapatkan informasi awal mengenai jabatan struktural, jabatan fungsional tertentu dan jabatan

umum, jabatan Tenaga Guru dan jabatan Tenaga Kesehatan. Data yang diperlukan tersebut antara lain:

- 1) Data jumlah pegawai per satuan unit organisasi Instansi Pusat  
Data ini diperlukan untuk mengetahui data kelembagaan (jumlah setiap eselon), jumlah pegawai berdasarkan kelompok jabatan (struktural dan non struktural), jumlah pegawai berdasarkan pangkat dan golongan/ruang, jumlah pegawai berdasarkan tingkat pendidikan dan jumlah pegawai yang memasuki batas usia pensiun (BUP).
- 2) Data jumlah pegawai per satuan unit organisasi Instansi Daerah  
Data ini diperlukan untuk mengetahui data kelembagaan (jumlah setiap eselon), jumlah pegawai berdasarkan kelompok jabatan (struktural dan non struktural), jumlah pegawai berdasarkan pangkat dan golongan/ruang, jumlah pegawai berdasarkan tingkat pendidikan dan jumlah pegawai yang memasuki batas usia pensiun (BUP).
- 3) Data mengenai jabatan  
Data ini diperlukan untuk mengetahui informasi mengenai setiap jabatan yang meliputi uraian jabatan dan syarat jabatan dari suatu unit organisasi yang terdiri dari nama jabatan, kedudukan jabatan, ringkasan tugas, bahan kerja, sarana kerja, rincian tugas, keadaan tempat kerja, upaya fisik, hasil kerja, kemungkinan resiko bahaya dan syarat jabatan.
- 4) Data mengenai peta jabatan  
Data ini dibutuhkan untuk mengetahui susunan nama dan tingkat jabatan struktural dan fungsional yang tergambar dalam suatu struktur organisasi dari tingkat

paling rendah hingga tingkat paling tinggi.

- 5) Data mengenai Rencana Strategis Instansi
- 6) Profil Daerah, Kondisi Geografis serta Potensi Pengembangan Daerah
- 7) Data sekolah dan rombongan belajar (rombel) yang diselenggarakan oleh pemerintah  
Data ini diperlukan untuk memperoleh jumlah sekolah dan jumlah rombongan belajar dari setiap jenjang pendidikan yang ada. Jenjang pendidikan tersebut meliputi Taman Kanak-kanak (TK) Negeri, Sekolah Dasar (SD) Negeri, Sekolah Menengah Pertama (SMP) Negeri, Sekolah Menengah Umum (SMU) Negeri, Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) Negeri dan Sekolah Negeri lainnya yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.
- 8) Data mengenai jumlah sarana pelayanan kesehatan milik pemerintah  
Data ini dibutuhkan untuk mendapatkan informasi mengenai jumlah RSUD berbagai tipe, RSKD berbagai tipe, jumlah Puskesmas Perawatan, jumlah Puskesmas non Perawatan, jumlah Puskesmas Pembantu, jumlah Poliklinik Desa. Kemudian dari sisi tenaga kesehatan diperlukan jumlah Tenaga Kesehatan yang ada (dari berbagai jabatan), jumlah Tenaga Kesehatan yang dibutuhkan, jumlah Tenaga Kesehatan yang memasuki batas usia pensiun (BUP).

Tahapan selanjutnya adalah mengevaluasi jumlah kebutuhan pegawai dengan cara membandingkan antara jumlah pegawai yang tersedia (jumlah pegawai yang ada) dengan kebutuhan pegawai untuk setiap jabatan struktural dan jabatan fungsional. Hal ini

dilakukan untuk mendapatkan jumlah kelebihan atau kekurangan pegawai untuk setiap jabatan yang ada. Unit organisasi yang kelebihan pegawai harus menyusun rencana realokasi pegawai untuk ditempatkan pada satuan unit organisasi yang kekurangan pegawai. Demikian sebaliknya, unit organisasi yang kekurangan pegawai diwajibkan pula menyusun rencana tambahan formasi pegawai baru.

## D.2. Perhitungan Jumlah Kebutuhan Pegawai

Berbeda dengan Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011 yang tidak mempertimbangkan ketiga faktor berikut, dalam menghitung jumlah kebutuhan pegawai, Perka BKN No. 19 Tahun 2011 mempertimbangkan faktor-faktor seperti beban kerja, standar kemampuan rata-rata dan waktu kerja. Beban kerja berdasarkan Perka BKN No. 19 Tahun 2011 ini adalah faktor penting dalam menghitung kebutuhan pegawai. Beban kerja ditetapkan berdasarkan tugas dan fungsi unit organisasi. Kedua hal tersebut selanjutnya dapat diuraikan menjadi rincian tugas yang harus diselesaikan pada jangka waktu tertentu. Standar kemampuan rata-rata pegawai dalam menyelesaikan suatu tugas tertentu dapat diukur berdasarkan satuan waktu atau satuan hasil. Standar kemampuan rata-rata pegawai dalam menyelesaikan tugas yang diukur berdasarkan satuan waktu itulah yang disebut sebagai norma waktu, sedangkan standar kemampuan rata-rata pegawai dalam menyelesaikan tugas

yang diukur berdasarkan satuan hasil disebut sebagai norma hasil. Kemudian waktu kerja merupakan jam kerja efektif yang berarti jam kerja yang secara efektif digunakan untuk bekerja. Jam kerja efektif terdiri atas jumlah jam kerja formal dikurangi dengan waktu kerja yang hilang. Selain beberapa factor tersebut, dalam memperhitungkan jumlah kebutuhan pegawai perlu diperhatikan pula mengenai profil daerah, antara lain jumlah penduduk, kondisi geografis, potensi pengembangan daerah serta kemampuan keuangan daerahnya.

Untuk mengetahui jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Perka BKN No. 19 Tahun 2011 dilakukan dengan cara menganalisis persediaan pegawai dan menghitung kebutuhan pegawai.

### (1) Analisis Jumlah Persediaan Pegawai

Setiap satuan unit organisasi tentunya memiliki data mengenai jumlah pegawai. Data mengenai jumlah pegawai ini menggambarkan persediaan pegawai di unit organisasi tersebut. Pada dasarnya untuk kurun waktu dua hingga lima tahun ke depan, setiap instansi harus menyusun perencanaan persediaan pegawai. Prediksi persediaan pegawai tahun berikutnya dapat diperoleh berdasarkan jumlah pegawai yang tersedia dikurangi dengan jumlah pegawai yang mencapai batas usia pensiun (BUP) dalam tahun tersebut, seperti yang tertera pada formula berikut ini:

$$P_{t+1} = P_t - P_{BUP}$$

di mana,

$P_{t+1}$  : Prediksi persediaan pegawai tahun berikutnya

$P_t$  : jumlah pegawai yang tersedia

$P_{BUP}$  : jumlah pegawai yang mencapai BUP

Adakalanya jumlah pegawai di suatu instansi berkurang tidak hanya karena pegawai tersebut memasuki usia pensiun, akan tetapi dapat berkurang akibat dimutasikan ke instansi lain, berhenti atau bahkan meninggal dunia. Ketiga faktor tersebut sulit diramalkan. Akibatnya pengurangan pegawai disebabkan faktor-faktor tersebut tidak dimasukkan dalam prediksi persediaan pegawai untuk tahun berikutnya, kecuali direncanakan dengan pasti.

Persediaan pegawai yang ada, selanjutnya disusun dalam daftar susunan jabatan berdasarkan beberapa kualifikasi. *Pertama*, nama jabatan lengkap dengan ikhtisar jabatan dan syarat jabatannya yang meliputi pendidikan, diklat, pengalaman, keahlian dan keterampilan. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang komprehensif mengenai suatu jabatan tertentu (baik structural maupun fungsional) seperti yang digambarkan pada tabel berikut ini:

Tabel 5  
Daftar Usulan Jabatan Suatu Unit Kerja Berdasarkan Perka BKN No. 19 Tahun 2011

No.	Nama Jabatan	Ikhtisar Jabatan	Syarat Jabatan				
			Pendidikan	Diklat	Pengalaman	Keahlian	Keterampilan
1.							
2.							
dst.							

*Kedua*, jabatan yang terdiri atas nama jabatan dan data pegawainya. Data ini diperlukan untuk mengetahui informasi mengenai nama pegawai, tahun pengangkatan, tahun pensiun,

pendidikan, diklat, pengalaman jabatan, keahlian dan keterampilan pegawai yang bersangkutan, seperti disajikan pada tabel berikut ini:

Tabel 6  
Daftar Susunan Pegawai Berdasarkan Jabatan Perka BKN No. 19 Tahun 2011

No	Nama Jabatan	Syarat Jabatan							
		Nama	Tahun Pengangkatan	Tahun Pensiun	Pendidikan	Diklat	Pengalaman Jabatan	Keahlian	Keterampilan
1.									
2.									
dst.									

Apabila kualifikasi pertama dan kedua telah terpenuhi, maka dilanjutkan dengan membuat perkiraan perubahan komposisi pegawai yang akan pensiun dan rencana promosi serta mutasi untuk mengetahui kemungkinan perubahan

posisi pegawai dalam suatu jabatan. Perkiraan perubahan komposisi pegawai ini dibuat minimal untuk tiga tahun kedepan, seperti yang ditunjukkan pada tabel berikut ini:

Tabel 7  
Perkiraan Perubahan Komposisi Pegawai Berdasarkan Perka BKN No. 19 Tahun 2011

No.	Nama Jabatan	Pegawai yang ada			Pensiun			Promosi			Mutasi		
		t+1	t+2	t+3	t+1	t+2	t+3	t+1	t+2	t+3	t+1	t+2	t+3
1.													
2.													
dst.													

Terakhir adalah menyusun perkiraan persediaan pegawai untuk waktu dua hingga lima tahun yang ditentukan tanpa mencantumkan lagi pegawai yang pensiun. Hal ini tentu saja

dimaksudkan untuk mengetahui jumlah perkiraan persediaan pegawai pada beberapa tahun ke depan, seperti yang ditampilkan pada tabel berikut ini.

Tabel 8  
Perkiraan Persediaan Pegawai Tahun t+1 sampai dengan tahun t+3 Berdasarkan Perka BKN No. 19 Tahun 2011

No.	Nama Jabatan	Pegawai yang ada pada tahun t	Persediaan Pegawai pada Tahun		
			t+1	t+2	t+3
1.					
2.					
dst.					

## (2) Analisis Jumlah Kebutuhan Pegawai

Seperti yang telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa salah satu perbedaan mendasar antara Perka BKN No. 19 Tahun 2011 dengan Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011 terletak pada ada tidaknya analisis beban kerja yang digunakan. Dalam Perka BKN No. 19 Tahun 2011, analisis beban kerja menjadi dasar dalam penghitungan jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil kecuali jabatan struktural, yang jumlah kebutuhannya ditentukan berdasarkan struktur organisasi dan tata kerja yang telah ditetapkan. Disamping itu, Perka BKN No. 19 Tahun 2011 menyebutkan bahwa dalam menghitung kebutuhan jabatan fungsional, baik untuk instansi yang berada di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dapat menggunakan analisis kecenderungan berdasarkan indeks. dalam analisis kecenderungan berdasarkan indeks tersebut, jabatan

fungsional (baik fungsional umum maupun fungsional tertentu) dibedakan menjadi tiga kategori. *Pertama*, jabatan fungsional (umum) yang tidak memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat. Jabatan ini kemudian dikelompokkan menjadi empat kelompok berdasarkan unit organisasi di mana pejabat fungsional tersebut berada, yaitu unit organisasi teknis eselon IV atau eselon V, unit organisasi teknis eselon III terendah, unit organisasi kesekretariatan eselon IV atau eselon V dan unit organisasi kesekretariatan eselon III terendah. *Kedua*, jabatan fungsional (umum) yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat yang sifatnya teknis administratif di bawah eselon IV atau eselon V.

*Ketiga*, jabatan fungsional tertentu. Jabatan fungsional tertentu yang berada di tingkat pusat seperti agen, diplomat, dosen, jaksa, pemeriksa bea cukai, pemeriksa merek, pemeriksa pajak,

pemeriksa paten, pengamat gunung api, pengamat meteorology dan geofisika, pengawas farmasi dan makanan, pengawas keselamatan pelayaran, pengendali frekuensi radio, penilai pajak bumi dan bangunan, penyuluh agama serta teknik penerbangan. Sedangkan jabatan fungsional tertentu di tingkat daerah antara lain penyuluh pertanian, penyuluh perikanan, penyuluh kehutanan, penyuluh perindustrian dan perdagangan, penyuluh keluarga

berencana, penggerak swadaya masyarakat, pengawas ketenagakerjaan, instruktur ketenagakerjaan, pengantar kerja serta pengawas bidang pekerjaan umum.

Jumlah kebutuhan pejabat fungsional di instansi pusat dan daerah berdasarkan ketiga jenis jabatan fungsional dengan menggunakan analisis kecenderungan disajikan pada Tabel berikut.

Tabel 9  
Indeks Kebutuhan Pegawai Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah

No.	Jenis Jabatan	Indeks Kebutuhan Pegawai di Instansi Pusat	Indeks Kebutuhan Pegawai di Instansi Daerah
1.	Tidak memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat:		
	Eselon IV atau Eselon V teknis	Paling banyak 2 orang	Paling banyak 2 orang
	Eselon III teknis terendah	Paling banyak 4 orang	Paling banyak 5 orang
	Kesekretariatan Eselon IV atau Eselon V	Paling banyak 3 orang	Paling banyak 5 orang
	Kesekretariatan Eselon III terendah	Paling banyak 5 orang	Paling banyak 7 orang
2.	Memberikan pelayanan langsung pada masyarakat yang bersifat teknis administratif	Paling banyak 5 orang	Paling banyak 7 orang
3.	Jabatan fungsional tertentu	Ditetapkan oleh instansi pembina	Ditetapkan oleh instansi pembina

Sumber: Perka BKN No. 19 Tahun 2011

Khusus untuk tenaga fungsional guru, jumlah kebutuhannya dapat dihitung berdasarkan Perka BKN No. 4 Tahun 2010 mengenai Pedoman Pemberian Pertimbangan Teknis Formasi Guru PNS di Lingkungan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Jumlah kebutuhan tenaga guru PNS di lingkungan pemerintah daerah dilakukan dengan menjumlahkan kebutuhan guru seluruh jenjang pendidikan, mulai dari sekolah TK, SD, SMP, SMA dan SMK serta kebutuhan guru SLB dan guru BK.

Kebutuhan Guru TK Negeri diperoleh dengan caramenjumlahkan total Guru Kelas/Rombel (rombongan

belajar) dengan total Kepala Sekolah. Total Guru Kelas/Rombel diperoleh dengan menjumlahkan seluruh rombongan kelas yang ada dengan satu orang, sedangkan total Kepala Sekolah TK diperoleh dengan mengalikan banyaknya sekolah TK dengan satu orang. Demikian pula dengan kebutuhan Guru SD Negeri dihitung dengan menjumlahkan total Guru Kelas/Rombel dan total Guru Penjaskes, Guru Agama dan Kepala Sekolah. Total Guru Kelas diperoleh dengan mengalikan jumlah rombongan belajar yang ada di seluruh SD Negeri dengan satu orang. Total Guru Penjaskes, Guru Agama dan Kepala Sekolah diperoleh dengan

mengalikan banyaknya sekolah dengan tiga orang. Hal ini dilakukan mengingat di setiap SD Negeri dibutuhkan Guru Penjaskes, Guru Agama dan Kepala Sekolah masing-masing satu orang. Namun, apabila disuatu SD tersebut terdapat sejumlah siswa yang menganut agama yang berbeda, maka penghitungan Guru Agama disesuaikan dengan kebutuhan dan peraturan yang berlaku. Khusus untuk daerah terpencil, kebutuhan Guru di suatu SD cukup diperlukan satu orang Guru yang merangkap sebagai Kepala Sekolah. Hal ini dilakukan mengingat jumlah peserta didik di daerah terpencil kurang dari enam puluh anak untuk semua tingkatan.

Untuk menentukan jumlah kebutuhan Guru SMP, Guru SMA dan Guru SMK Negeri yang diselenggarakan pemerintah dilakukan dengan menjumlahkan Guru Bidang Studi serta Kepala Sekolah. Setiap Bidang Studi dikelompokkan ke dalam beberapa kelompok. Hal ini dilakukan karena untuk setiap bidang studi/mata pelajaran mempunyai standar maksimal kebutuhan formasi guru yang berbeda-beda tergantung jumlah rombongan belajar/kelas. Mata pelajaran yang terdapat pada kelompok bidang studi yang sama akan mempunyai standar maksimal kebutuhan formasi guru yang sama. Untuk jenjang SMP, mata pelajaran yang termasuk ke dalam kelompok bidang studi pertama adalah Pendidikan Agama, PPKN, Seni Budaya, Pendidikan Jasmani, Orkes/ Keterampilan Teknologi dan Komunikasi; kelompok bidang studi kedua adalah Bahasa Inggris, Ilmu Pengetahuan Alam dan Ilmu Pengetahuan Sosial; kelompok bidang studi ketiga adalah Matematika dan Bahasa Indonesia.

Berbeda dengan SMP yang pengelompokan mata pelajaran tidak

berdasarkan tingkatan kelas, kebutuhan guru untuk jenjang SMA dibedakan berdasarkan tingkatan kelasnya. Untuk SMA Tingkat X, mata pelajaran yang termasuk ke dalam kelompok bidang studi pertama adalah Pendidikan Agama, PPKN, Biologi, Kimia, Sosiologi, Seni Budaya, Teknologi Informasi dan Komunikasi, Bahasa Asing, Muatan Lokal serta Keterampilan dan Komputer. Kelompok bidang studi kedua adalah Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris; kelompok bidang studi ketiga adalah Matematika; kelompok bidang studi keempat adalah Fisika dan Ekonomi; kelompok bidang studi kelima adalah Sejarah dan Geografi. Untuk SMA Tingkat XI dan XII Program IPA, mata pelajaran yang termasuk ke dalam kelompok bidang studi pertama adalah Pendidikan Agama, PPKN, Seni Budaya, Penjas-Orkes, Teknologi Informasi dan Komunikasi serta Muatan Lokal; kelompok bidang studi kedua adalah Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Fisika, Biologi dan Kimia; kelompok bidang studi ketiga adalah Sejarah. Selanjutnya dengan tingkatan yang sama namun berbeda dalam program yaitu SMA Tingkat XI dan Tingkat XII Program IPS, kelompok bidang studi pertama adalah Pendidikan Agama, PPKN, Biologi, Kimia, Sosiologi, Seni Budaya, Teknologi Informasi dan Komunikasi, Keterampilan Komputer dan Muatan Lokal; kelompok bidang studi kedua adalah Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris dan Matematika; kelompok bidang studi ketiga adalah Sejarah, Geografi dan Sosiologi; kelompok bidang studi keempat adalah Ekonomi. Kemudian untuk SMA Tingkat XI dan Tingkat XII Program Bahasa, kelompok bidang studi pertama adalah mata pelajaran Pendidikan Agama, Pendidikan Kewarganegaraan, Seni Budaya, Antropologi, Sejarah, Penjas-Orkes,

Teknologi Informasi dan Komunikasi, Keterampilan Komputer dan Muatan Lokal. Kelompok bidang studi kedua adalah Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris; kelompok bidang studi ketiga yaitu Matematika; kelompok bidang studi keempat adalah Sastra Indonesia dan Bahasa Asing; kelompok bidang studi kelima yaitu Muatan Lokal.

Sementara untuk SMK Tingkat X, kelompok bidang studi pertama adalah Seni Budaya dan IPS; kelompok bidang studi kedua adalah Pendidikan Agama, PKN, Bahasa Indonesia, Penjas-Orkes, Kewirausahaan dan IPA; kelompok bidang studi ketiga Keterampilan Komputer Pengelola Informasi; kelompok bidang studi keempat Bahasa Inggris; kelompok bidang studi kelima Matematika. Untuk SMK Tingkat XI, kelompok bidang studi pertama adalah Seni Budaya dan IPS; kelompok bidang studi kedua adalah Pendidikan Agama, PKN, Bahasa Indonesia, Penjas-Orkes, Kewirausahaan, IPA dan Kimia; kelompok bidang studi ketiga Keterampilan Komputer Pengelola Informasi; kelompok bidang studi keempat adalah Fisika; kelompok bidang studi kelima adalah Bahasa Inggris; kelompok bidang studi keenam adalah Matematika. Untuk SMK Tingkat XII, kelompok bidang studi pertama adalah Pendidikan Agama, Bahasa Indonesia, Penjas-Orkes, Kewirausahaan dan Kimia; kelompok bidang studi kedua adalah Keterampilan Komputer Pengelola Informasi; kelompok bidang studi ketiga adalah Fisika; kelompok bidang studi keempat adalah Bahasa Inggris; dan kelompok bidang studi kelima adalah Matematika

Selain apa yang telah diuraikan di atas, kebutuhan tenaga guru di suatu daerah dipengaruhi pula oleh jumlah kebutuhan guru pada Sekolah Luar Biasa (SLB). Seperti halnya pendidikan dasar

di atas, SLB pun terbagi atas beberapa jenjang pendidikan yaitu Taman Kanak-kanak Pendidikan Khusus/Luar Biasa (TK-PK/LB), Sekolah Dasar Luar Biasa (SDLB), Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa (SMPLB) dan Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SMALB). Selain jenjang setiap pendidikan, rombongan belajar/kelas pada Sekolah Luar Biasa dibedakan ke dalam sebelas kriteria kemampuan dan tingkat keterbatasan masing-masing siswanya. Kesebelas kriteria tersebut antara lain SLB Tunanetra (A), SLB Tunarungu (B), SLB Tunagrahita Ringan (C), SLB Tunagrahita Sedang (C1), SLB Tunagrahita Berat (C2), SLB Tunadaksa Ringan (D), SLB Tunadaksa Sedang (D1), SLB Tunalaras (E), SLB Tunawicara (F), SLB Tunaganda (G) dan Autis (M).

Dalam menentukan jumlah kebutuhan guru di Sekolah Luar Biasa dapat digunakan parameter sebagai berikut: (1) rasio antara guru dengan siswa penyandang tunagrahita ringan adalah 1:7, artinya setiap tujuh orang siswa penyandang tunagrahita memiliki satu orang guru; (2) rasio antara guru dengan siswa penyandang tunagrahita sedang, tunarungu, tunawicara, tunadaksa ringan, tunalaras adalah 1:5, artinya setiap lima orang siswa yang memiliki keterbatasan tersebut dibimbing oleh satu orang guru; (3) rasio antara guru dengan siswa penyandang tunanetra, tunadaksa sedang, tunaganda dan autis berat adalah 1:1, artinya setiap satu orang siswa yang memiliki keterbatasan tersebut berhak atas satu orang guru; (4) setiap jenjang pendidikan SLB memiliki satu orang guru umum untuk tiga rombongan belajar per hari; (5) setiap SLB memiliki satu orang Kepala Sekolah dan Wakil Kepala Sekolah.

Terakhir dalam menentukan jumlah kebutuhan tenaga guru adalah

**OVERLAPPING KEBIJAKAN MENGENAI PENETAPAN JUMLAG KEBUTUHAN PEGAWAI NEGERI SIPIL : (PERBANDINGAN PERMENPAN & RB NO. 26 TAHUN 2011 & PERKA BKN NO. 19 TAHUN 2011)**

Putri Wulandari, S.Si, ME

dengan menentukan kebutuhan Guru Bimbingan dan Konseling (BK), ketentuan yang digunakan meliputi *pertama* setiap sekolah (SMP, SMA dan SMK) memiliki minimal satu orang Guru BK, *kedua* setiap Guru BK memberikan bimbingan dan konseling paling sedikit pada 150 orang siswa. Sehingga jumlah

guru BK yang diperlukan oleh setiap sekolah diperoleh dengan membagi jumlah siswa yang ada dengan 150 orang siswa yang wajib dibimbing. Selengkapnya untuk mengetahui jumlah kebutuhan tenaga guru di suatu daerah berdasarkan Perka BKN No. 19 Tahun 2011 dapat dilihat pada Tabel berikut ini.

Tabel 10  
Jumlah Kebutuhan Tenaga Guru pada Sekolah yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Berdasarkan Perka BKN No. 19 Tahun 2011

No.	Kebutuhan Guru	Jumlah Kebutuhan Guru
1.	TK Negeri Kepala Sekolah Guru Kelas	1 orang x banyaknya sekolah 1 orang x banyaknya rombel
2.	SD Negeri Guru Kelas Guru Penjaskes Guru Agama Guru Agama*  Kepala Sekolah  SD Negeri ** Guru merangkap Kepala Sekolah	1 orang x banyaknya rombel 1 orang x banyaknya sekolah 1 orang x banyaknya sekolah d disesuaikan dengan kebutuhan dan peraturan yang berlaku 1 orang x banyaknya sekolah   1 orang x banyaknya sekolah
3.	SMP/SMU/SMK Negeri Guru Bidang Studi   Guru BP/BK Kepala Sekolah	D disesuaikan dengan jumlah rombongan belajar (setiap kelompok bidang studi memiliki ketentuan yang berbeda) Jumlah siswa/150 1 orang x banyaknya sekolah
4.	SLB Guru   Kepala Sekolah Wakil Kepala Sekolah	Didasarkan pada kemampuan dan tingkat keterbatasan serta jumlah kelas 1 orang x banyaknya sekolah Berdasarkan jumlah kemampuan dan tingkat keterbatasan

Sumber: diolah dari Perka BKN No. 19 Tahun 2011

\* kondisi khusus di mana terdapat sejumlah siswa menganut agama yang berbeda

\*\* khusus di daerah terpencil

Selain apa yang telah dijelaskan di atas, dalam hal menghitung jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil di suatu daerah juga diperhatikan jumlah kebutuhan pegawai pada bidang kesehatan milik pemerintah. Sarana pelayanan kesehatan milik pemerintah tersebut dapat dipisahkan ke dalam tiga

jenis yaitu Rumah Sakit Umum, Rumah Sakit Khusus dan Puskesmas. Baik Rumah Sakit Umum maupun Rumah Sakit Khusus masing-masing dibagi ke dalam empat tipe, yaitu RS kelas A, RS kelas B, RS kelas C dan RS kelas D, sedangkan puskesmas terbagi menjadi delapan tipe, yaitu Puskesmas

Perawatan Daerah Strategis, Puskesmas Perawatan Daerah Terpencil, Puskesmas Perawatan Daerah Kepulauan, Puskesmas Perkotaan, Puskesmas Pedesaan, Puskesmas Daerah Terpencil/Tertinggal/Perbatasan, Puskesmas

Pembantu dan Poliklinik Desa. Tabel berikut ini disajikan dalam rangka mengetahui jumlah kebutuhan pegawai berdasarkan jenis dan tipe sarana pelayanan kesehatan milik pemerintah.

Tabel 11  
Jumlah Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Jenis dan Tipe Sarana Pelayanan Kesehatan Milik Pemerintah

Jenis Tenaga Kesehatan	Rumah Sakit Umum					Rumah Sakit Khusus			
	Kelas A	Kelas B (P)	Kelas B (NP)	Kelas C	Kelas D	Kelas A	Kelas B	Kelas C	Kelas D
Dokter Spesialis	304	102	36	7	-	15	10	5	3
Dokter Umum	-	11	11	11	3	1	2	2	1
Dokter Gigi	6	3	3	2	1	2	2	1	1
Keperawatan	1240	464	200	80	16	72	56	32	20
Kefarmasian	24	12	12	3	1	4	2	1	1
Kesehatan Masyarakat	6	3	3	2	1	2	1	1	1
Gizi	24	12	12	3	1	8	6	4	2
Keterapian Fisik	34	15	15	5	1	8	7	4	2
Keteknisian Medis	52	23	23	7	2	8	7	4	3
Non Tenaga Kesehatan	348	282	282	87	28	38	25	15	10
Jumlah	2038	927	597	207	54	158	118	69	45

Sumber: Permen PAN & RB No. 26 Tahun 2011

#### E. OVERLAPPING DAN PERTENTANGAN PERMEN PAN & RB NO. 26 TAHUN 2011 DAN PERKA BKN NO. 19 TAHUN 2011

Dari apa yang telah diuraikan di atas, dua kebijakan mengenai penetapan jumlah kebutuhan pegawai tersebut memiliki mengalami gejala *overlapping* dan pertentangan. *Overlapping* (tumpang tindih) yang terjadi di antara kedua kebijakan ini diantaranya:

1. Kedua kebijakan tersebut diharapkan dapat dijadikan pedoman atau acuan dalam menghitung dan menyusun kebutuhan Pegawai Negeri Sipil.
2. Output yang dihasilkan adalah jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil, baik pegawai yang menduduki jabatan structural maupun pegawai yang menduduki jabatan fungsional

(fungsional umum, fungsional tertentu).

3. Data awal yang digunakan yang menjadi dasar perhitungan jumlah kebutuhan pegawai adalah data seluruh Satuan Kerja Pemerintah Daerah, Data sarana pelayanan kesehatan pemerintah, Profil Daerah, Kondisi Geografis serta Potensi Pengembangan Daerah dan Keuangan Daerah, Data sekolah dan rombongan belajar (rombel) yang diselenggarakan oleh pemerintah, Data

Adapun pertentangan (perbedaan) yang cukup mendasar dari kedua kebijakan yang dianggap dapat dijadikan pedoman bagi penetapan jumlah kebutuhan pegawai adalah sebagai berikut:

1. Tujuan yang hendak dicapai dari pemberlakuan Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011 adalah untuk mempercepat perhitungan kebutuhan jumlah pegawai yang tepat untuk daerah, sedangkan tujuan yang hendak dicapai dengan diberlakukannya Perka BKN No. 19 Tahun 2011 adalah sama seperti Permen PAN dan RB, namun didasarkan pada beban kerja dan tanggungjawab serta memperhatikan profil daerah dan kondisi geografis.
  2. Selain data awal yang dibutuhkan sebagai dasar perhitungan jumlah kebutuhan pegawai tertera di atas, terdapat beberapa data lain yang menjadi prasyarat penetapan penghitungan jumlah kebutuhan pegawai, data tersebut antara lain data jumlah jam wajib setiap minggu mata pelajaran pada tingkat SMP, SMU dan SMK Negeri, Data objek/hasil/peralatan kerja pegawai yang memberi pelayanan langsung pada masyarakat yang bersifat lapangan, data mengenai informasi jabatan dan data mengenai peta jabatan.
  3. Satu hal yang mendasar yang menjadi pembeda Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011 dan Perka BKN No. 19 Tahun 2011 adalah data mengenai jumlah pegawai per satuan unit organisasi instansi pusat. Data ini dibutuhkan mengingat Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011 dapat dijadikan acuan penetapan jumlah kebutuhan pegawai untuk instansi pusat.
  4. Berkaitan dengan faktor-faktor lain yang dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam menghitung kebutuhan pegawai antara lain standar kemampuan rata-rata, waktu kerja, faktor Batas Usia Pensiun (BUP) setiap pegawai, informasi mengenai hasil Analisis Beban Kerja dan informasi mengenai hasil Analisis Jabatan.
  5. Formula yang digunakan dalam penghitungan kebutuhan jabatan fungsional, untuk Permen PAN & RB No. 26 Tahun 2011 dilakukan dengan berdasarkan pada aspek objek kerja, hasil kerja, tugas/waktu kerja dan perangkat kerja yang sesuai dengan karakteristik jabatan, sedangkan Perka BKN No. 19 Tahun 2011 dilakukan dengan analisis kecenderungan melalui indeks.
- Berkaitan dengan penghitungan kebutuhan tenaga kesehatan, Permen PAN & RB No. 26 Tahun 2011 tidak merinci jenis tenaga kesehatan, namun sebaliknya Perka BKN No. 19 Tahun 2011 merincinya berdasarkan jenis tenaga kesehatan. Perbedaan yang terdapat pada kedua kebijakan ini, selengkapnya disajikan pada Tabel di bawah ini:

buah kebijakan yang dikeluarkan oleh instansi yang berbeda, dalam hal ini Kementerian PAN & RB dengan PERMEN PAN & RB NO. 26 TAHUN 2011 dan Badan Kepegawaian Nasional dengan PERKA BKN NO. 19 TAHUN 2011.

- Terjadi tumpang tindih dan pertentangan diantara kedua kebijakan tersebut. Tumpang tindih terjadi diantaranya dalam hal data yang digunakan serta output yang dihasilkan, sedangkan pertentangan yang terjadi terutama dalam faktor yang menjadi pertimbangan menghitung kebutuhan pegawai yakni analisis beban kerja dan analisis jabatan.

Berkenaan kesimpulan di atas, maka penulis membuat beberapa langkah yang dapat dijadikan bahan masukan yaitu:

- tumpang tindih (*overlapping*) kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah kerap kali terjadi. Dua kebijakan yang mengurus masalah aparatur ini yaitu penentuan jumlah kebutuhan pegawai yang dikeluarkan oleh Kemen PAN & RB dan BKN ini merupakan salah satu kebijakan yang *overlapping*. Siapa sebetulnya yang berhak mengurus masalah ini, seharusnya dikembalikan lagi kepada tugas pokok dan fungsi masing-masing pembuat kebijakan.
- Dilihat berdasarkan kewenangan dan tugas pokok dan fungsinya, penulis berkesimpulan bahwa yang berhak mengeluarkan kebijakan mengenai penentuan jumlah kebutuhan pegawai ini adalah Badan Kepegawaiaana Negara, sehingga

cukup Badan Kepegawaiaana Negara sajalah yang mengeluarkan kebijakan mengenai penentuan jumlah pegawai tersebut.

- Dari dua kebijakan ini, terdapat perbedaan maupun persamaan dalam menentukan jumlah kebutuhan pegawai. Hal ini tentunya akan menimbulkan kebingungan/keraguan bagi daerah yang akan menghitung jumlah kebutuhan PNS di instansinya, kebijakan yang dikeluarkan oleh siapa yang akan digunakan sebagai dasar perhitungan jumlah pegawai di daerah.

## REFERENSI

- Dwiyanto, A. (2011), *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia. Hlm. 44.
- Effendi, T. 2007, *Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*, Jumat, 09 Februari 2007, [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id)
- Nugroho, R. 2011. *Public Policy, Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru.
- Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 mengenai Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.
- Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 19 Tahun 2011 mengenai Pedoman Umum Penyusunan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 26 Tahun 2011 mengenai Pedoman Perhitungan Jumlah Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil untuk Daerah.

**OVERLAPPING KEBIJAKAN MENGENAI PENETAPAN JUMLAG KEBUTUHAN PEGAWAI NEGERI SIPIL : (PERBANDINGAN PERMENPAN & RB NO. 26 TAHUN 2011 & PERKA BKN NO. 19 TAHUN 2011)**

Putri Wulandari, S.Si, ME

Tabel 12

Perbedaan antara Perka BKN No. 19 Tahun 2011 dan Permen PAN dan RB No. 26 Tahun 2011

Perbedaan	Permen PAN dan RB	Perka BKN
Data awal yang dibutuhkan	Data jumlah jam wajib setiap minggu mata pelajaran pada SMPN, SMUN dan SMKN Data objek/hasil/peralatan kerja PNS yang memberi pelayanan langsung pada masyarakat yang bersifat lapangan	Data jumlah pegawai per satuan unit organisasi Instansi Pusat Data informasi jabatan Data peta jabatan
Faktor yang dipertimbangkan dalam menghitung kebutuhan pegawai		
Standar kemampuan rata-rata	Tidak terkait	Terkait
Waktu kerja	Tidak terkait	Terkait
Memperhatikan BUP setiap pegawai	Tidak terkait	Terkait
Keterkaitan dengan ABK	Tidak terkait	Terkait
Keterkaitan dengan ANJAB	Tidak terkait	Terkait
Penghitungan kebutuhan jabatan fungsional	Dilakukan dengan berdasarkan pada aspek objek kerja, hasil kerja, tugas/waktu kerja dan perangkat kerja sesuai karakteristik jabatan	Dilakukan dengan analisis kecenderungan berdasarkan indeks
Penghitungan kebutuhan tenaga guru PNS TK Negeri SD/SLB Negeri Guru Kelas Guru Penjaskes Guru Agama Kepala Sekolah SLB  SMP/SMU/SMK Negeri Guru Bidang Studi Guru BP/BK Kepala Sekolah	Tidak ada perbedaan  Tidak disesuaikan dengan kemampuan dan tingkat keterbatasan masing-masing siswa  Formasi Guru dihitung dengan mengalikan jumlah jam wajib mengajar dikalikan dengan jumlah rombel kemudian dibagi 24 jam (berdasarkan PP No. 74 Tahun 2008 tentang Guru)	Tidak ada perbedaan  Disesuaikan dengan kemampuan dan tingkat keterbatasan masing-masing siswa  Formasi Guru disesuaikan dengan jumlah rombongan belajar, setiap kelompok bidang studi memiliki ketentuan yang berbeda (berdasarkan Perka BKN No. 4 Tahun 2010)
Penghitungan kebutuhan tenagakesehatan	Tidak Dirinci berdasarkan jenis tenaga kesehatan	Dirinci berdasarkan jenis tenagakesehatannya

**F. PENUTUP**

Berdasarkan apa yang telah dijelaskan di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- Untuk mendapatkan jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sesuai dengan kondisi

riil di setiap instansi, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, penghitungan jumlah kebutuhan pegawai ini mutlak harus dilakukan. Hal ini terjadi salah satunya karena jumlah kebijakan yang mendasari perhitungan tersebut lebih dari satu

<http://nasional.kompas.com/read/2011/11/09/17285997/Menpan.Reformasi.Birokrasi.Sangat.Lambat>  
diakses pada 17 Mei 2013.