

# MODEL PENGUKURAN BEBAN KERJA INSTANSI PEMERINTAH DAN PEMERINTAH DAERAH

Oleh : Zulpikar, S.Sos.<sup>1</sup>

Abstract

*Efisiensi dan efektivitas kinerja sumber daya aparatur pemerintah baik di pusat maupun di daerah bisa dilihat melalui pemanfaatan waktu kerja efektif untuk mewujudkan hasil kerja. Perbandingan ideal antara volume kerja dengan norma waktu menghasilkan perhitungan beban kerja. Tujuan penghitungan beban kerja ini adalah untuk menentukan besaran organisasi dan menentukan formasi pegawai negeri sipil di suatu instansi pemerintah. Melalui efisiensi dan efektivitas kinerja di instansi pemerintah, maka belanja pegawai dalam APBN dan APBD bisa dioptimalkan. Dalam tulisan ini diuraikan metode pengukuran beban kerja dengan menggunakan dua model yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara melalui Kep.Men.PAN No. KEP/75/M.PAN/7/2004 dan model dari Departemen Dalam Negeri melalui Permendagri No. 12 Tahun 2008.*

**Keywords** : *Beban Kerja, Volume Kerja, Norma Waktu, Norma Tugas, Efisiensi Kerja, Standar Prestasi Kerja.*

## A. Pendahuluan

Daya saing (*competition*) menjadi *strategical issues* yang mulai dirasakan (atau mungkin belum disadari) oleh Daerah Otonom sejak perubahan yang fundamental (*World Bank Report*, 2000; menyatakan sebagai *the Great Leap*) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti 32 Tahun 2004 (daya saing: penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004).

Kebijakan tersebut, memberikan peluang (*opportunities*) sekaligus tantangan (*threats*) bagi setiap Daerah Otonom. Peluang dimaksud adalah melalui otonomi, Daerah dapat lebih kreatif, proaktif dan inovatif dalam menyelenggarakan Pemerintahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, sedangkan Kapasitas Pemerintahan Daerah merupakan *tantangan* tersendiri yang dapat menjadi permasalahan dalam pencapaian tujuan.

1 Penulis adalah Staf pada Bidang Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I, Lembaga Administrasi Negara

Sumber Daya Manusia merupakan salah satu unsur yang strategis dan berperan amat penting dalam setiap organisasi, begitupun dalam birokrasi pemerintahan, yang lebih dikenal dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kebijakan desentralisasi kewenangan menjadikan tantangan dan sekaligus permasalahan tersendiri dalam mengelola PNS di Daerah. Adapun salah satu permasalahan yang kemungkinan terjadi, adalah jumlah dan struktur PNS di Daerah menjadi tidak terkendali (Priyono Tjiptoherijanto, dalam BKN, 2002:18). Hal ini menjadi gambaran umum kondisi kepegawaian di daerah, bahwa Pemerintah Daerah kekurangan pegawai yang *qualified* yang mampu bekerja secara efektif sehingga *overstaffed and understaffed management*. Bahwa, di satu sisi, Pemerintah Daerah kekurangan pegawai yang sesuai dengan tuntutan kemampuan yang dipersyaratkan oleh suatu bidang kerja atau tugas pokok, sedangkan pada sisi lainnya terjadi kelebihan pegawai dengan kualifikasi yang tidak sesuai dengan pekerjaan yang ada. (Suwandi, dalam BKN, 2002:17). Hal ini merupakan eksek dari menjamurnya daerah-daerah otonom (sejak berlakunya otonomi daerah tahun 1999, jumlah Kabupaten/Kota bertambah hampir 200% yaitu dari 292 ([www.antara.co.id](http://www.antara.co.id)) menjadi 483 (Kompas, 25 Juni 2008), sedangkan disisi lain kondisi sumber daya manusia masih terjadi kesenjangan antara kuantitas dan kualitas.

Fenomena umum yang terjadi berkaitan dengan hal tersebut, baik yang didasarkan atas pengamatan maupun identifikasi dari beberapa sumber menunjukkan kondisi sebagai berikut:

- 1) Adanya kecenderungan penumpukan pegawai di Sekretariat Pemerintah Daerah dibandingkan dengan Dinas-dinas yang seyogyanya merupakan instrumen pelaksanaan otonomi daerah. (Suwandi, *ibid*);
- 2) Distribusi pekerjaan yang tidak merata dalam pelaksanaan tugas/pekerjaan, sehingga ada pegawai yang merasa terlalu banyak dibebani pekerjaan dibandingkan dengan rekan sekerjanya;
- 3) Pengangkatan dan penempatan pegawai dalam suatu jabatan belum sepenuhnya berdasarkan *merit system*. Bahwa, pengangkatan tersebut baru sebatas pada terpenuhinya persyaratan administratif dan kurang mempertimbangkan kompetensi jabatan;
- 4) Terbatasnya kesempatan dalam pengembangan diri, menyebabkan relatif rendahnya kompetensi PNS di beberapa daerah, baik kompetensi pengetahuan dan keterampilan maupun kompetensi sikap dan perilaku. (Moh. Idrus, dalam BKN, 2002:18).
- 5) Pengembangan SDM yang dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan belum berdasarkan atas analisis kebutuhan organisasi, sehingga hasil yang dicapai belum sesuai dengan yang diharapkan.

Organisasi-organisasi perangkat daerah yang dibentuk sampai saat ini cenderung belum sepenuhnya mempertimbangkan kesesuaian antara kapasitas sumber daya manusia dan kewenangan yang dimiliki. Selain itu pertimbangan untuk memenuhi kebutuhan penyediaan dan pemberian

layanan kepada masyarakat sebagai salah satu tujuan dilakukannya otonomi daerah kurang mendapatkan perhatian serius. Kondisi demikian dapat berdampak pada kurang efisien dan efektifnyanya penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena penyelenggaraan fungsi dan tugas belum mampu dilaksanakan secara baik.

Tulisan ini berupaya memaparkan dan mengoperasionalkan model-model Pengukuran Beban Kerja yang dapat diterapkan di Instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah berdasarkan kebijakan Instansi Pemerintah yang berwenang, yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Departemen Dalam Negeri.

## B. Konsepsi Beban Kerja

Hart dan Staveland (1988) menggambarkan beban kerja sebagai the perceived relationship between the amount of mental processing capability or resources and the amount required by the task (dalam <http://en.wikipedia.org/wiki/Workload>). Menurut Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep.Men.Pan No. KEP/75/M.PAN/7/2004), Beban kerja adalah "jumlah target pekerjaan atau target hasil yang harus dicapai dalam satu satuan waktu tertentu". Batasan lain yang hampir senada, dinyatakan Departemen Dalam Negeri yang mendefinisikan beban kerja sebagai "besaran pekerjaan yang harus dipikul oleh suatu jabatan/unit organisasi dan merupakan hasil kali antara volume kerja dan norma waktu". Selanjutnya disebutkan volume kerja merujuk pada makna "sekumpulan tugas/pekerjaan yang harus diselesaikan dalam waktu 1 tahun", sedangkan norma waktu adalah

"waktu yang wajar dan nyata-nyata dipergunakan secara efektif dengan kondisi normal oleh seorang pemangku jabatan untuk menyelesaikan pekerjaan." (Permendagri No. 12 Tahun 2008). Berdasarkan definisi tersebut, dapat dinyatakan beban kerja adalah sejumlah tugas/pekerjaan yang harus dilaksanakan dan dicapai oleh seseorang atau organisasi dalam kurun waktu tertentu.

Merujuk pada batasan tersebut, maka konsep beban kerja tidak bisa dipisahkan dari konsep jumlah atau volume kerja, norma waktu dan tugas. Jumlah atau volume kerja berkaitan dengan kuantitas/frekuensi atas suatu pekerjaan, waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian dan tugas.

Batasan tugas (task) dikemukakan oleh McNamara (2000) adalah "a unit of work, that is, a set of activities needed to produce some result, e.g., vacuuming a carpet, writing a memo, sorting the mail, etc.". Tugas seringkali digandengkan dalam relasi dengan aktivitas atau tujuan tertentu, sehingga upaya mencermati tugas biasanya mengarah pada perwujudan aktivitas yang bersifat hierarkional yang memperlihatkan perbedaan tinggi rendah dari masing-masing jabatan yang diemban oleh setiap pegawai.

Istilah tugas bila disandingkan dengan aktivitas terbedakan pada konotasi durasi pada tugas yang lebih panjang. Dengan demikian uraian tugas atau *task analysis* dipandang sebagai:

*"The analysis of how a task is accomplished, including a detailed description of both manual and mental activities, task and element durations, task frequency, task allocation, task complexity,*

*environmental conditions, necessary clothing and equipment, and any other unique factors involved in or required for one or more people to perform a given task. Task analysis emerged from research in applied behavior analysis and still has considerable research in that area (dalam*

*http://en.wikipedia.org/wiki/Task).*"

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa tugas dan uraian tugas terbedakan menjadi sebagai berikut, dalam tugas terkandung daftar umum dari suatu tugas, atau fungsi dan tanggung jawab dari suatu jabatan (posisi) dan biasanya juga menggambarkan kepada siapa mereka melapor, kualifikasi yang dibutuhkan bagi pemegang jabatan, sedangkan uraian tugas adalah menjabarkan tugas-tugas dan rangkaian dari kegiatan yang dilakukan dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut. Ruang lingkup dalam menganalisis uraian tugas melihat dari sisi pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan oleh sebuah pekerjaan. (McNamara, 2000 dalam

*http://www.managementhelp.org/staffing/specify/job\_nlyz/job\_nlyz.htm*)

Memahami tugas yang diemban oleh individu atas suatu jabatan atau unit organisasi tertentu dilakukan dengan mencermati uraian tugas. Uraian tugas mengandung tiga aspek, yakni *apa* (what) tugas yang dijalankan, *dengan apa* (how) tugas tersebut dapat dijalankan dan *untuk apa* (why) tugas tersebut dilaksanakan. Uraian tugas mencerminkan kewenangan (authority) dan tanggung jawab (responsibility) yang melekat dalam figur pimpinan dan setiap anggota organisasi.

Pengukuran beban kerja diartikan sebagai suatu teknik untuk mendapatkan

informasi tentang efisiensi dan efektivitas kerja suatu unit organisasi, atau pemegang jabatan yang dilakukan secara sistematis dengan menggunakan teknik analisis jabatan, teknik analisis beban kerja atau teknik manajemen lainnya. (Menpan, 1997 : 5)

Efektivitas pelaksanaan pengukuran beban kerja dapat tercapai antara lain bila didukung dengan tersedianya data/informasi yang dihasilkan dari Analisis Jabatan (Job Analysis). Analisis jabatan akan menghasilkan *job description* dan *job specification* yang berguna sebagai input dalam bidang kepegawaian, kelembagaan/organisasi dan ketatalaksanaan.

### C. Model-model Pengukuran Beban Kerja

#### 1. Kep.Men.PAN No. KEP/75/M.PAN/7/2004

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara sesuai dengan kewenangannya telah menerbitkan kebijakan berupa Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/75/M.PAN/7/2004 tentang *Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil*. Kebijakan ini berkaitan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/61/M.PAN/6/2004 tentang *Pedoman Pelaksanaan Analisis Jabatan*, sebagai rangkaian kebijakan dalam pendayagunaan aparatur negara dalam rangka mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang berdayaguna dan berhasil guna.

Kep.Men.PAN No. KEP/75/M.PAN/7/2004 dimaksudkan sebagai acuan bagi setiap instansi pemerintah dalam menghitung kebutuhan pegawai

berdasarkan beban kerja dalam rangka penyusunan formasi PNS di lingkungan organisasi pemerintahan. Walaupun pedoman ini dapat dipergunakan untuk menghitung beban kerja berbagai jabatan, baik struktural maupun fungsional, namun *lebih difokuskan untuk menghitung jumlah kebutuhan pegawai dalam jabatan fungsional*. Dalam pedoman ini, terminologi/istilah-istilah yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Formasi, yaitu jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan dalam suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu.
- b. Persediaan pegawai (*bezzetting*) adalah jumlah PNS yang dimiliki saat ini.
- c. Analisis kebutuhan pegawai yaitu proses yang dilakukan secara logis, teratur, dan berkesinambungan untuk mengetahui jumlah dan kualitas pegawai yang diperlukan. Analisis kebutuhan pegawai dilakukan agar pegawai memiliki pekerjaan yang jelas sehingga pegawai secara nyata terlihat sumbangan tenaganya terhadap pencapaian misi organisasi atau program yang telah ditetapkan.
- d. Standar kemampuan rata-rata adalah standar kemampuan yang menunjukkan ukuran energi rata-rata yang diberikan oleh seorang pegawai atau sekelompok pegawai untuk memperoleh satu satuan hasil. Standar kemampuan rata-rata disebut juga standar prestasi rata-rata pegawai.
- e. Beban kerja adalah sejumlah target pekerjaan atau target hasil yang

harus dicapai dalam satu satuan waktu tertentu.

Konsepsi dasar yang digunakan dalam melakukan perhitungan dalam konteks formasi pegawai terdiri dari 3 aspek pokok, yaitu beban kerja, standar kemampuan rata-rata dan waktu kerja.

- 1) Beban kerja; yang ditetapkan melalui program-program unit kerja yang selanjutnya dijabarkan menjadi target pekerjaan untuk setiap jabatan.

- 2) Standar Kemampuan Rata-rata.

Standar kemampuan rata-rata dapat berupa standar kemampuan yang diukur dari satuan waktu yang digunakan atau satuan hasil. Standar kemampuan dari satuan waktu disebut dengan **Norma Waktu**. Sedangkan standar kemampuan dari satuan hasil disebut dengan **Norma Hasil**. Lebih lanjut dijelaskan, Norma waktu adalah satu satuan waktu yang dipergunakan untuk mengukur berapa hasil yang dapat diperoleh, dengan rumus:

$$\text{NORMA WAKTU} = \frac{\text{Orang} \times \text{Waktu}}{\text{Hasil}}$$

sedangkan Norma Hasil adalah satu satuan hasil dapat diperoleh dalam waktu berapa lama, dengan formula:

$$\frac{\text{NORMA HASIL}}{\text{HASIL}} = \frac{\text{H A S I L}}{\text{Orang} \times \text{Waktu}}$$

- 3) Waktu Kerja

Waktu Kerja yang dimaksud adalah Waktu Kerja Efektif, artinya waktu kerja yang secara efektif digunakan

untuk bekerja. Waktu Kerja Efektif terdiri atas HARI KERJA EFEKTIF dan JAM KERJA EFEKTIF. Penjelasan lebih lanjut mengenai Hari Kerja Efektif dan Jam Kerja Efektif, adalah sebagai berikut:

- a) Hari kerja efektif adalah jumlah hari dalam kalender dikurangi hari libur dan cuti. Berikut contoh perhitungan:

Jumlah hari menurut kalender	365
	hari
Jumlah hari minggu dalam 1 tahun	52 hari
Jumlah hari libur dalam 1 tahun	14 hari
Jumlah cuti dalam 1 tahun	<u>12 hari</u>
	78 hari
Hari libur dan cuti	<u>78</u>
	hari
HARI KERJA EFEKTIF	287
	hari

Catatan:

Hari libur dapat berupa hari libur nasional dan hari libur kedaerahan. Oleh karena itu, bagi tiap-tiap daerah dapat menghitung sendiri hari libur kedaerahannya.

- b) Jam kerja efektif adalah jumlah jam kerja formal dikurangi dengan waktu kerja yang hilang karena tidak bekerja (*allowance*) seperti buang air, melepas lelah, istirahat makan, dan sebagainya. *Allowance* diperkirakan rata-rata sekitar 30% dari jumlah jam kerja formal. Dalam menghitung jam kerja efektif sebaiknya digunakan ukuran dalam 1

minggu. Berikut contoh menghitung jam kerja efektif:

Jumlah jam kerja formal 1 minggu 400 menit

*Allowance* 30% 120 menit  
x 400 menit

Jam kerja efektif 1 minggu 280 menit

Pengukuran beban kerja sebagaimana dimaksud Pedoman ini, adalah pendekatan yang dilakukan untuk menghitung kebutuhan pegawai dengan mengidentifikasi beban kerja melalui hasil kerja; objek kerja; peralatan kerja dan tugas per tugas jabatan. Penjelasan dari masing-masing pendekatan adalah sebagai berikut:

- a. *Hasil Kerja*

Yang dimaksud dengan hasil kerja adalah produk atau output jabatan. Pendekatan ini merupakan cara untuk menghitung kebutuhan pegawai (formasi) dengan mengidentifikasi beban kerja dari hasil kerja jabatan. Metoda ini dipergunakan untuk jabatan yang hasil kerjanya fisik atau bersifat kebendaan, atau hasil kerja non fisik tetapi dapat dikuantifisir. Disamping itu, metode ini efektif dan mudah digunakan untuk jabatan yang hasil kerjanya hanya satu jenis.

Informasi yang dibutuhkan untuk dapat mempergunakan metode ini, adalah:

- Wujud hasil kerja dan satuannya;

- Jumlah beban kerja yang berwujud target hasil kerja yang harus dicapai;
- Standar kemampuan rata-rata yang diperlukan untuk memperoleh hasil kerja;

Adapun formula untuk menghitung dengan cara ini adalah sebagai berikut:

$\sum$ Beban Kerja	X 1 orang
Standar Kemampuan Rata-rata	

Contoh:

Jabatan : Operator Pemasukan Data  
 Hasil kerja : Data yang telah dimasukkan (di-entry)  
 Target : 175 data/hari  
 Standar kemampuan rata-rata : 25 data/hari

Berdasarkan data tersebut, maka perhitungannya adalah sebagai berikut:

175 data entry	x 1 orang	=	7 orang
25 data entry			

b. Obyek Kerja

Yang dimaksud Obyek Kerja adalah obyek yang dilayani dalam pelaksanaan pekerjaan. Oleh karena, metode ini dipergunakan untuk jabatan yang beban kerjanya tergantung dari jumlah obyek yang harus dilayani.

Informasi yang dibutuhkan untuk dapat menggunakan pendekatan ini, yaitu:

- Wujud obyek kerja dan satuannya
- Jumlah beban kerja yang tercermin dari jumlah obyek yang harus dilayani
- Standar kemampuan rata-rata yang diperlukan untuk melayani obyek kerja

Rumus untuk menghitung dengan cara ini adalah sebagai berikut:

$\sum$ Obyek Kerja	x 1 orang
Standar Kemampuan Rata-rata	

Contoh:

Jabatan : Dokter Gigi  
 Obyek kerja : Pasien  
 Target : 45 pasien/hari  
 Standar kemampuan rata-rata : 15 pasien/hari

Dengan informasi tersebut di atas, maka perhitungannya adalah sebagai berikut:

45 pasien	x 1 orang	=	3 orang Dokter Gigi
15 pasien			

c. Peralatan Kerja

Peralatan kerja dimaksud adalah peralatan yang digunakan untuk bekerja, sehingga pendekatan ini digunakan untuk jabatan yang beban kerjanya bergantung pada peralatan kerja yang digunakan.

Informasi dibutuhkan untuk dapat mempergunakan cara ini, yaitu:

- Satuan alat kerja

- Jabatan yang diperlukan untuk mengoperasikan alat kerja
  - Jumlah alat kerja yang diperlukan
  - Rasio jumlah jabatan per alat kerja
- Formula yang digunakan untuk menghitung dalam pendekatan ini adalah sebagai berikut:

$\Sigma$ Peralatan Kerja	
Rasio Penggunaan Alat Kerja	x 1 orang

Contoh:

Satuan alat kerja : Bus  
 Jabatan yang : Pengemudi,  
 Diperlukan kernet, montir  
 Jumlah alat kerja yang dioperasikan  
 : 15 bus

Rasio pengoperasian alat kerja  
 : 1 Pengemudi 1 bus  
 1 Kernet 1 bus

Berdasarkan data tersebut, dapat dihitung kebutuhan :  
 : 1 Montir 5 bus

Pengemudi	=	15 bus	x 1 orang
		1 bus	
	=	15 orang	

Kernet	=	15 bus	x 1 orang
		1 bus	
	=	15 orang	

Montir	=	15 bus	x 1 orang
		5 bus	
	=	3 orang	

d. *Tugas per Tugas Jabatan*

Pendekatan ini dapat digunakan untuk jabatan yang hasil kerjanya abstrak atau beragam. Dengan kata lain, hasil kerja pada jabatan tersebut banyak jenisnya.

Untuk dapat mempergunakan cara ini, maka diperlukan informasi sebagai berikut:

- Uraian tugas beserta jumlah beban untuk setiap tugas
- Waktu penyelesaian tugas
- Rata-rata jumlah waktu kerja efektif per hari

Adapun rumus untuk menghitung formasi dengan cara ini adalah sebagai berikut:

Formasi	=	$\Sigma$ Waktu Penyelesaian Tugas (WPT)	x 1 orang
		$\Sigma$ Waktu Kerja Efektif (WKE)	

Contoh:

Jabatan: Pengadministrasi  
 Umum

No.	Uraian Tugas	Beban Tugas	Standar Kemampuan Rata-rata	Waktu Penyelesaian Tugas
1	Mengetik surat	50 lb/hari	15 mnt/lb	750 mnt/hr
2	Mengagendakan surat	15 surat/hari	6 mnt/surat	90 mnt/hr
3	Mengarsipkan surat	15 surat/hari	5 mnt/surat	75 mnt/hr
4	Melayani tamu	4 tamu/hari	6 mnt/tamu	24 mnt/hr
5	Menyusun laporan daftar hadir	1 lap/hari	30 mnt/lap	30 mnt/hr
6	Mengadministrasikan data kepegawaian	15 data/hari	60 mnt/data	900 mnt/hr
	Jumlah			1869 mnt/hr

Waktu kerja efektif yang ditetapkan (setelah melalui perhitungan tertentu) adalah 280 menit/hari. Dengan informasi seperti tersebut di atas, maka perhitungannya adalah sebagai berikut :

Formasi	=	1869 menit 280 menit	x 1 orang
	=	6,675 orang	= 7 orang

## 2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2008

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pedoman Analisis Beban Kerja di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah, ditetapkan antara lain untuk menindaklanjuti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007

tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah. Permendagri Nomor 57 Tahun 2007 merupakan tindak lanjut atas Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Dalam Permendagri Nomor 57 Tahun 2007 (lihat penjelasan), bahwa untuk menentukan besaran susunan organisasi dilakukan melalui analisis jabatan dan analisis beban kerja. Untuk memberikan pedoman untuk analisis jabatan, telah diterbitkan Permendagri No. 4 Tahun 2005 tentang Pedoman Analisis Jabatan di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah. Oleh karenanya, dapat dikatakan Permendagri Nomor 12 Tahun 2008 merupakan metode yang digunakan untuk menganalisis/mengukur beban kerja jabatan struktural dalam rangka penetapan besaran susunan organisasi di Pemerintah Daerah.

Untuk memahami Permendagri Nomor 12 Tahun 2008, perlu kiranya

mengetahui terminologi yang digunakan dalam kebijakan tersebut, yaitu:

- a. Analisis Beban Kerja adalah suatu teknik manajemen yang dilakukan secara sistematis untuk memperoleh informasi mengenai tingkat efektivitas dan efisiensi kerja organisasi berdasarkan volume kerja.
  - b. Volume Kerja adalah sekumpulan tugas/pekerjaan yang harus diselesaikan dalam waktu 1 tahun.
  - c. Beban Kerja adalah besaran pekerjaan yang harus dipikul oleh suatu jabatan/unit organisasi dan merupakan hasil kali antara volume kerja dan norma waktu.
  - d. Norma Waktu adalah waktu (rata-rata waktu dalam menit atau jam) yang wajar dan nyata-nyata dipergunakan secara efektif dengan kondisi normal oleh seorang pemangku jabatan untuk menyelesaikan pekerjaan.
  - e. Jam Kerja Efektif adalah jam kerja yang harus dipergunakan untuk berproduksi/menjalankan tugas.
  - f. Standar Prestasi Kerja adalah nilai baku kemampuan hasil kerja pejabat/unit kerja secara normal.
  - g. Satuan Kerja adalah Organisasi Perangkat Daerah (seperti Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan, Dinas, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan) yang merupakan satuan unit organisasi yang membawahi beberapa unit organisasi dan unit kerja.
  - h. Unit Organisasi adalah bagian dari satuan kerja yang membawahi beberapa unit kerja, misalnya Sekretariat, Bagian/Bidang (eselon III).
  - i. Unit Kerja: bagian dari unit organisasi yang merupakan unit terendah (eselon IV /dan V) dari masing-masing satuan kerja yang membawahi langsung beberapa jabatan non-struktural (fungsional umum/pelaksana/staf).
  - j. Rincian Tugas: tugas-tugas/kegiatan-kegiatan yang harus dikerjakan oleh pemegang jabatan yang merupakan penjabaran dari fungsi unit organisasi, bersifat deskriptif-kualitatif yang mengacu pada ketentuan/ kebijakan.
  - k. Satuan: suatu besaran dari produk (*output*) atas penyelesaian suatu tugas/kegiatan yang dilaksanakan oleh pemangku/pemegang jabatan.
  - l. Efisiensi Kerja Jabatan: perbandingan antara bobot/beban kerja jabatan dengan jumlah pemangku jabatan tersebut di dalam jam kerja efektif sebagai usaha penyelesaian tugas jabatan dan fungsi organisasi.
  - m. Prestasi Kerja Jabatan: pemeringkatan yang didasarkan pada efektivitas dan efisiensi jabatan.
  - n. Efisiensi Kerja Unit: perbandingan antara bobot/beban kerja unit dengan jumlah pemangku unit tersebut di dalam jam kerja efektif sebagai usaha penyelesaian tugas unit dan fungsi organisasi.
  - o. Prestasi Kerja Unit: pemeringkatan yang didasarkan pada efektivitas dan efisiensi unit.
- Adapun aspek-aspek yang dibahas dalam Analisis Beban Kerja adalah norma waktu (variabel tetap); volume kerja (variabel tidak tetap); dan jam kerja efektif. Penjelasan lebih lanjut dari aspek-aspek tersebut, adalah sebagai berikut
- I. Norma Waktu (Variabel Tetap)  
Waktu yang dipergunakan untuk menghasilkan/menyelesaikan

produk/hasil kerja adalah relatif tetap sehingga menjadi variabel tetap dalam pelaksanaan analisis beban kerja. Norma waktu perlu ditetapkan dalam Standar Norma Waktu Kerja dengan asumsi tidak ada perubahan yang menyebabkan norma waktu tersebut berubah.

Perubahan norma waktu dapat terjadi karena :

- a. Perubahan kebijakan;
- b. Perubahan peralatan;
- c. Perubahan Kualitas SDM;
- d. Perubahan organisasi, sistem dan prosedur.

## 2. Volume Kerja (Variabel Tidak Tetap).

Volume kerja diperoleh dari target pelaksanaan tugas untuk memperoleh hasil kerja/produk.

Setiap volume kerja yang berbeda-beda antar unit/jabatan merupakan variabel tidak tetap dalam pelaksanaan analisis beban kerja.

Contoh: Salah satu tugas Kepala Sub Bagian Umum adalah membuat Laporan Kegiatan setiap minggu dan bulan.

Untuk menghitung volume kerjanya adalah sebagai berikut:

- a. Tugas membuat laporan minggu; Tugas ini adanya seminggu sekali. Misalkan Hari Kerja Efektif dalam 1 tahun untuk 5 hari kerja = 235 hari. Maka jumlah volume kerja untuk tugas membuat laporan kegiatan dalam 1 tahun adalah  $235 : 5 = 47$ , dengan satuannya frekuensi.

- b. Tugas membuat laporan bulanan, tugas ini adanya 1 bulan sekali. Maka jumlah volume kerja untuk tugas membuat laporan bulanan dalam 1 tahun adalah  $235 : 20 = 11,75$  dibulatkan menjadi 12, dengan satuannya frekuensi.

## 3. Jam Kerja Efektif

Berkaitan dengan jam kerja, Dalam Keputusan Presiden Nomor 68 Tahun 1995 telah ditentukan jam kerja instansi pemerintah 37 jam 30 menit per minggu, baik untuk yang 5 (lima) hari kerja ataupun yang 6 (enam) hari kerja sesuai dengan yang ditetapkan Kepala Daerah masing-masing.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dihitung jam kerja efektif yang akan digunakan sebagai alat ukur dalam melakukan analisis beban kerja.

Contoh penghitungan 1 :

### a. Untuk 5 hari kerja :

- ✓ Jam Kerja PNS Per Minggu = 37,5 Jam (37 Jam 30 Menit)
- ✓ Jam Kerja PNS Per Hari =  $37,5 \text{ Jam} : 5 = 7,5 \text{ Jam} (7 \text{ Jam } 30 \text{ Menit})$
- ✓ Jam Kerja Efektif Per Hari =  $75\% \times 7,5 \text{ Jam} = 5 \text{ Jam } 37 \text{ Menit} = 337 \text{ Menit}$  dibulatkan 330 Menit (5 Jam 30 Menit)
- ✓ Jam Kerja Efektif Per Minggu = 5 Hari x 330 Menit = 1.650 Menit

- ✓ Jam Kerja Efektif Per Bulan = 20 Hari x 330 Menit = 6.600 Menit
  - ✓ Jam Kerja Efektif Per Tahun = 12 Bulan x 6.600 Menit = 79.200 Menit = 1.320 Jam = **1.300 Jam**
- b. Untuk 6 hari kerja :
- ✓ Jam Kerja PNS Per Minggu = 37,5 Jam (37 Jam 30 Menit)
  - ✓ Jam Kerja PNS Per Hari = 37,5 Jam : 6 = 6,25 Jam (6 Jam 15 Menit)
- ✓ Jam Kerja Efektif Per Hari = 75% x 6,25 Jam = 4 Jam 40 Menit = 280 Menit dibulatkan menjadi 275 Menit (4 Jam 35 Menit)
  - ✓ Jam Kerja Efektif Per Minggu = 6 Hari x 275 Menit = 1.650 Menit
  - ✓ Jam Kerja Efektif Per Bulan = 24Hari x 275 Menit = 6.600 Menit
  - ✓ Jam Kerja Efektif Per Tahun = 12 Bulan x 6.600 Menit = 79.200 Menit = 1.320 Jam = **1.300 Jam**

Contoh penghitungan 2:

a. <u>Untuk 5 hari kerja :</u>		
Jumlah hari per tahun		365 hari
Libur Sabtu-Minggu	104 hari	
Libur Resmi	14 hari	
Cuti	12 hari	
	130 hari	
		235 hari
<u>Untuk 6 hari kerja :</u>		
Jumlah hari per tahun		365 hari
Libur Sabtu-Minggu	52 hari	
Libur Resmi	14 hari	
Cuti	12 hari	
	78 hari	
		287 hari

- b. Jam Kerja Efektif adalah jumlah jam kerja formal dikurangi dengan waktu kerja yang hilang karena tidak bekerja (*allowance*) seperti buang air, melepas lelah, istirahat makan dan sebagainya. *Allowance* rata-rata sekitar 25% dari jumlah jam kerja formal.

Jam Kerja Formal per Minggu = 37 Jam 30 Menit.

Jam Kerja Efektif per Minggu (dikurangi *allowance* 25%) =  $75/100 \times 37 \text{ Jam } 30 \text{ Menit} = 28 \text{ Jam}$

Jam Kerja Efektif per hari :

- 5 hari kerja = 28 jam/5 hari = 5 jam 36 menit/hari
- 6 hari kerja = 28 jam/6 hari = 4 jam 23 menit/hari

Jam Kerja Efektif per Tahun :

5 hari kerja = 235 hr x 5 jam 36 mnt/hr = 1.324 jam = **1.300 jam**

6 hari kerja = 287 hr x 4 jam 23 mnt/hr = 1.339 jam = **1.300 jam**.

Jam kerja efektif tersebut akan menjadi alat pengukur dari beban kerja yang dihasilkan setiap unit kerja/jabatan.

Analisis Beban Kerja mencakup serangkaian metode yang sistematis yang meliputi pengumpulan data, pengolahan data, dan penelaahan hasil olahan data. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumentasi/literatur (referensi) dan studi lapangan (*field study*) seperti penyebaran kuesioner (Formulir Isian), wawancara dan pengamatan langsung (observasi).

Adapun pengolahan data dilakukan dengan menggunakan rekapitulasi jumlah beban kerja jabatan; perhitungan kebutuhan pejabat/pegawai, tingkat efisiensi jabatan dan prestasi kerja jabatan; dan rekapitulasi kebutuhan pejabat/pegawai, tingkat efisiensi unit dan prestasi kerja unit. Selanjutnya penelaahan hasil olahan data yang dimaksud adalah proses interpretasi atau mendeskripsikan atas hasil pengolahan data sesuai dengan kondisi senyatanya.

Operasionalisasi dari metode sebagaimana disebutkan di atas, dapat dijelaskan secara rinci beserta dengan contohnya sebagai berikut:

- 1) Formulir A dan B berguna/bertujuan untuk pengumpulan data, yang diberikan kepada setiap jabatan yang akan dianalisis beban kerjanya.
  - a. Formulir A, memuat data yang berkaitan dengan beban kerja yang berisi: identitas jabatan, rincian tugas/kegiatan, satuan hasil kerja, jumlah volume kerja, waktu pengerjaan tugas dan peralatan kerja yang dibutuhkan.

FORMULIR A  
PENGUMPULAN DATA BEBAN KERJA

1. Nama Jabatan : KEPALA SUB BAGIAN KELEMBAGAAN  
2. Unit Organisasi : BAGIAN ORGANISASI  
3. Satuan Kerja : SEKRETARIAT DAERAH

NO.	RINCIAN TUGAS	SATUAN	JUMLAH VOLUME KERJA	NORMA WAKTU (menit)	PERALATAN	KETERANGAN
1.	Melaksanakan <i>penyiapan bahan pedoman dan petunjuk teknis mengenai penyusunan dan penataan organisasi perangkat daerah</i> sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk pembuatan pedoman dan petunjuk teknis penyusunan dan penataan organisasi perangkat daerah kabupaten.	Dokumen	4	12960	Seperangkat komputer; jaringan internet (LAN); Referensi; ATK	Sifat pekerjaan ini bersifat insidental, dilakukan jika terdapat kebijakan per-1U yang mengatur dan hanya dilakukan 1 x sepanjang tdk ada perubahan kebijakan. Target penyelesaian tugas selama 3 bln; waktu rata-rata: 180 mn/thari.
2.	Melaksanakan <i>penelitian tentang pembentukan, pengembangan, penyempurnaan dan penghapusan organisasi perangkat daerah</i> sesuai ketentuan yang berlaku sebagai bahan rekomendasi dalam penyusunan konsep rancangan peraturan daerah.	Dokumen	4	17280	Seperangkat komputer; jaringan internet (LAN); Referensi; ATK	Unit kerja ini mengkaji perda tentang OPD yang telah ditetapkan di lingkungan Pemda. Target penyelesaian tugas selama 3 bln; waktu rata-rata kerja 240 mn/thari
3.	Menyusun konsep rancangan peraturan daerah tentang pembentukan, pengembangan, penyempurnaan dan penghapusan organisasi, perangkat daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagai konsep rancangan peraturan daerah DPRD.	Dokumen	5	17280	Seperangkat komputer; jaringan internet (LAN); Referensi; ATK	Sifat pekerjaan ini bersifat insidental, dilakukan jika terdapat kebijakan per-1U yg mengatur, dapat dilakukan : x/thn sebagai evaluasi kebijakan. Target penyelesaian tugas selama 4 bln.

Responden,

- b. Formulir B, memuat informasi yang berkaitan dengan pelaku (pejabat) yang melaksanakan tugas-tugas di unit kerja.

Mr. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
NIP.

FORM B  
INVENTARISASI JUMLAH PEMANGKU JABATAN

Unit Organisasi: Bagian Organisasi  
Satuan Kerja: Sekretariat Daerah

NO.	NAMA JABATAN	GOLONGAN	JUMLAH	KETERANGAN
1	2	3	4	5
1	Kepala Bagian Organisasi	VI b	1	
2	Kepala Sub Bagian Kelembagaan	III d	1	
3	Kepala Sub Bagian Tata Laksana	III c	1	
4	Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Analisa Jabatan	III b	1	
5	Pengadministrasi Keuangan pada Sub Bagian Kelembagaan	III a	1	
6	Pengadministrasi Umum pada Sub Bagian Kelembagaan	III a	1	
7	Pengumpul dan Pengolah Data Kelembagaan pada Sub Bagian Kelembagaan	III a	1	
8	Kelembagaan			
9	Penghimpun Data Kelembagaan pada Sub Bagian Kelembagaan	II a	1	
10	Operator Komputer pada Sub Bagian Kelembagaan	I c	1	CPNS
11		III b	1	
12		III a	1	
13		I c	1	
14		III a	1	TKK
15		III a	1	
16		I c	2	1 orang TKK/Honorar
17			1	TKK/Honorar
18			1	TKK/Honorar
		Jumlah	19	

2008

Mr. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
NIP.

- 2) Bagian Kedua, terdiri dari Formulir C, D dan E berguna/bertujuan untuk pengolahan data.
- c. Formulir C memuat informasi tentang jumlah beban kerja, yang datanya diperoleh dari *Formulir A*;

- d. Formulir D berisi informasi mengenai kebutuhan pegawai/pejabat, efektivitas dan efisiensi jabatan (EJ) dan prestasi kerja jabatan (PJ).
- Untuk mengisi/mendapatkan perhitungan kebutuhan pejabat/pegawai diperoleh dari formula berikut:

FORM C  
REKAPITULASI JUMLAH BEBAN KERJA JABATAN

Unit Organisasi: Bagian Organisasi  
Satuan Kerja: Sekretariat Daerah

NO.	NAMA JABATAN	JUMLAH BEBAN KERJA JABATAN (VOLUME KERJA X NORMA WAKTU)
1	Kepala Sub Bagian Kelembagaan	273240
2	Kepala Sub Bagian Tata Laksana	80720
3	Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Analisa Jabatan	117048
<b>JUMLAH</b>		<b>463008</b>

Analisis

Mr. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
NIP

FORM D  
PERHITUNGAN KEBUTUHAN PEJABAT/PEGAWAI, TINGKAT EFISIENSI JABATAN (EJ) DAN PRESTASI KERJA JABATAN (PJ)

Unit Organisasi: Bagian Organisasi  
Satuan Kerja: Sekretariat Daerah

NO.	NAMA JABATAN	JUMLAH BEBAN KERJA JABATAN	PERHITUNGAN MELAKUKAKAN KEBUTUHAN PEG.	JUMLAH PEG. YANG ADA	EJ	PJ	KET.
1	Kepala Sub Bagian Kelembagaan	4555	4	6	2	0.58	D
2	Kepala Sub Bagian Tata Laksana	1912	1	5	3	0.23	E
3	Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Analisa Jabatan	1951	2	7	5	0.21	E
<b>JUMLAH</b>		<b>8017</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>12</b>		

Analisis

NIP

Sedangkan untuk menghitung efisiensi dan efektifitas jabatan (EJ) diperoleh dari formula berikut:

$$\text{Jumlah Kebutuhan Pegawai/Pejabat} = \frac{\text{Jumlah Beban Kerja Jabatan : Jam Kerja Efektif per tahun}}{\text{atau}}$$

atau

$$\text{Kolom (4)} = \frac{\text{Kolom (3)}}{1300}$$

Berikut contoh penggunaan formulir D dalam proses pengolahan data:

$$\text{EJ} = \frac{\text{Beban Kerja Jabatan}}{\text{Jumlah Pengakuan Jabatan x Jam Kerja Efektif per Tahun}}$$

Atau

$$\text{Kolom (7)} = \frac{\text{Kolom (3)}}{\text{Kolom (4) x 1300}}$$



untuk memperoleh deskripsi yang memadai. Hal demikian perlu karena pada umumnya dari hasil pengukuran beban kerja sering dijumpai kecenderungan yang bervariasi dengan kemungkinan tidak rasional, misalnya yaitu:

- ✓ Beban kerja di atas normal (*overload*), yang disebabkan adanya mark up pada data volume kerja dan/atau norma waktu yang dapat dilaporkan oleh responden. Penyebab lain juga bisa disebabkan oleh jumlah uraian tugas yang berlebihan atau sebaliknya jumlah uraian tugas tidak memadai tetapi melakukan mark up pada data volume kerja dan/atau norma waktu.
- ✓ Beban kerja di bawah normal (*underload*), yang disebabkan kurang lengkapnya produk dan kecilnya norma waktu yang dilaporkan oleh responden. Penyebab lain juga bisa disebabkan oleh jumlah uraian tugas yang tidak memadai dan/atau tidak komprehensif.

#### D. Penutup

Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif dengan dukungan sumber daya aparatur yang profesionalisme dan kelembagaan yang rasional dan proporsional bukan hanya harapan internal Pemerintah dalam menghadapi tuntutan di era globalisasi yang sarat dengan *high competition*, namun juga menjadi HAK masyarakat untuk mendapatkan kesejahteraan dan pelayanan terbaik dari Penyelenggara Negara yang acapkali didengung-dengungkan.

Dari aspek *goodwill*, upaya Pemerintah dengan menetapkan berbagai kebijakan antara lain seperti Kep.Men.PAN No. KEP/75/M.PAN/7/2004 dan Permendagri No. 12 Tahun 2008 merupakan langkah yang patut dihargai. Namun dalam tataran

*actionwill*, hal tersebut perlu memerlukan *commitment* dari semua pihak (*stakeholders*).

Terlepas dari model-model pengukuran beban kerja versi Kementerian PAN atau Departemen Dalam Negeri yang akan digunakan, yang terpenting adalah Komitmen dan Konsisten (2K) dari Penyelenggara Negara, *Komitmen untuk melaksanakan dan Konsisten dalam menerapkannya*.

#### Daftar Pustaka

- BKN, 2001, *Profil Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan BKN.
- Hart dan Staveland, 1988. dalam <http://en.wikipedia.org/wiki/Workload> [27/11/2008]
- McNamara, Carter. 2000. *Employee Task and Job Analysis* ([http://www.managementhelp.org/staffing/specify/job\\_nlyz/job\\_nlyz.htm](http://www.managementhelp.org/staffing/specify/job_nlyz/job_nlyz.htm)) [27/11/2008]
- Keputusan MenPAN tentang Pengukuran dan Standar Kerja, tahun 1997.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/75/M.PAN/7/2004 tentang *Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang *Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2005 tentang *Pedoman Analisis Jabatan di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2008 tentang *Pedoman Analisis Beban Kerja Di Lingkungan Departemen Dalam Negeri Dan Pemerintah Daerah*.