

## **PERSPEKTIF PEMBERIAN FORMASI PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN ANGGARAN PEMERINTAH DAERAH**

### ***PERSPECTIVE FOR GIVING CIVIL SERVANTS FORMATION BASED ON THE REGIONAL GOVERNMENT BUDGET***

**Ajib Rakhmawanto**  
**Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN**  
**Jl. Letjen Sutuyo No.12 Cililitan Jakarta Timur**  
**e-mail: ajib.bkn@gmail.com**

**(Diterima 10 September 2018, Direvisi 16 Oktober 2018, Disetujui 27 November 2018)**

#### **Abstrak**

*Dalam menetapkan formasi PNS yang ideal didasarkan pada analisis kebutuhan dilihat dari jenis, sifat dan beban kerja pada setiap instansi pemerintah. Kebijakan pemerintah dalam penetapan formasi PNS berdasarkan pertimbangan anggaran belanja pegawai dan belanja pembangunan dalam APBD menjadi hal yang sangat menarik untuk analisis. Tujuan kajian ini mengidentifikasi pola penetapan formasi PNS berdasarkan sistem anggaran Pemerintah Daerah dan menganalisis dampak Pemerintah Daerah yang tidak mendapatkan formasi PNS. Pokok permasalahan penelitian ini; (1) Mengapa formasi PNS diberikan berdasarkan sistem anggaran Pemerintah Daerah? (2) Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan formasi PNS diberikan berdasarkan sistem anggaran Pemerintah Daerah? Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data penelitian berupa rekaman dan catatan tertulis hasil FGD dan wawancara dari para informan. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa; (1) Terdapat ketidaksesuaian antara jumlah formasi PNS yang ditetapkan berdasarkan analisis beban kerja dengan penetapan formasi berdasarkan anggaran pemerintah daerah.*

**Kata kunci:** pemerintah daerah, anggaran, formasi PNS, analisis beban kerja

#### **Abstract**

*In determining the ideal civil servant formation based on the analysis of needs seen from the type, nature and workload of each government agency. Government policy in determining the formation of civil servants based on employee budget constraints and development expenditure in the APBD is very interesting to analyse. The purpose of this study is to identify patterns of formation of civil servant formation based on the Regional Government budget system and analyze the impact of Regional Governments that do not get PNS formation. The main problem of this research; (1) Why is the formation of civil servants given based on the Regional Government budget system? (2) What factors cause the formation of civil servants to be given based on the Regional Government budget system? This study uses a qualitative approach. The research data is in the form of recordings and written records of the results of the FGDs and interviews from the informants. The results of the study point out, that; (1) There is a discrepancy between the number of PNS formation determined based on the work analysis and formation based on the regional government budget.*

**Keywords:** local government, budget, formation of civil servants, work analysis

## **PENDAHULUAN**

Rasionalisasi pemenuhan kebutuhan PNS yang mengarah pada efektivitas organisasi pemerintah dan peningkatan prestasi kerja PNS perlu dibangun dengan sistem perencanaan yang baik. Kebutuhan PNS diperlukan untuk memenuhi kualifikasi jabatan dan kompetensi PNS untuk mengisi

jabatan yang lowong. Kualifikasi merupakan persyaratan jabatan yang harus dipenuhi bagi semua PNS yang akan menduduki jabatan negeri. Adapun kompetensi merupakan keahlian, keterampilan, dan integritas yang harus dimiliki PNS guna menjalankan tugas jabatan. Untuk memenuhi kebutuhan PNS ditetapkan formasi atas dasar kebutuhan riil berdasarkan penghitungan beban kerjanya.

Formasi merupakan informasi kebutuhan PNS pada jabatan-jabatan tertentu yang disusun atas dasar kebutuhan dan beban kerja ideal dengan penghitungan yang rasional.

Penempatan PNS dalam jabatan di instansi pemerintah sering menimbulkan permasalahan dan polemik publik, seperti; (1) Terjadinya ketidakefektifan kinerja karena tugas jabatan yang kurang jelas; (2) Jumlah dan komposisi PNS di setiap unit lembaga pemerintahan tidak merata; (3) Adanya ketidakseimbangan antara beban pekerjaan dengan jumlah PNS yang ditempatkan; (4) Analisis jabatan tidak dijadikan dasar dalam penghitungan kebutuhan PNS, penetapan formasi PNS, dan penempatan PNS; (5) Instansi pemerintah tidak secara rutin melakukan analisa kebutuhan PNS yang merespon dinamika dan tuntutan lingkungan strategis.

Permasalahan ini salah satunya telah menyebabkan terjadinya kekurangan dan kelebihan PNS, penempatan pegawai tidak sesuai komposisi, ketidakjelasan tugas pokok dan fungsi PNS pada unit instansi pemerintah, kurangnya pemahaman PNS atas pekerjaannya, kualifikasi jabatan PNS tidak terpenuhi, PNS bekerja tidak sesuai kompetensinya, rendahnya kinerja PNS, PNS tidak produktif, dan lain sebagainya. Untuk membangun dan mewujudkan efektivitas kerja instansi pemerintah segera dilakukan penghitungan jumlah PNS secara rasional dengan susunan formasi yang jelas berdasarkan analisis beban kerja. Hasil analisis beban kerja merupakan rujukan utama guna menetapkan formasi PNS PNS yang dapat memenuhi kebutuhan secara ideal.

Memperhatikan perkembangan pelaksanaan reformasi birokrasi yang telah memasuki fase kedua tahun 2010-2025 dengan sasaran terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN), peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, perlu adanya kebijakan-kebijakan strategis pemerintah. Dalam membangun efektivitas dan efisiensi pemerintahan telah dilakukan

perampingan organisasi, perbaikan tatalaksana, dan perbaikan manajemen SDM aparatur PNS. Kebijakan manajemen PNS pada fase ini, dimana pada tahun 2011 pemerintah menerapkan kebijakan moratorium PNS yang berlanjut hingga tahun 2016.

Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan tentang Penundaan Sementara (*moratorium*) Penerimaan CPNS. Dalam masa penundaan sementara tersebut (1 September 2011 s.d 31 Desember 2012), setiap Instansi Pemerintah (Pusat dan Daerah) diwajibkan melakukan penghitungan jumlah kebutuhan PNS yang tepat berdasarkan analisis jabatan dan beban kerja. Selain itu, masing-masing instansi pemerintah juga diwajibkan menyusun proyeksi kebutuhan PNS selama 5 (lima) tahun ke depan. Teknis pelaksanaannya dilakukan berkesinambungan dengan sasaran prioritas per tahun sesuai dengan kemampuan keuangan negara.

Sisi lain masalah keuangan negara menjadi problem tersendiri berkaitan dengan penetapan formasi PNS yang mengemuka beberapa tahun terakhir. Belanja pegawai dinilai tidak seimbang dengan belanja pembangunan yang mengakibatkan pemborosan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Mayoritas belanja pegawai justru lebih besar dari belanja pembangunan, khususnya di Pemerintah Daerah. Dikatakan pemborosan karena struktur birokrasi pemerintahan terlalu gemuk yang menyebabkan jumlah PNS bertambah banyak. Hal ini diperparah dengan kebijakan otonomi daerah yang mengakibatkan pemekaran daerah, sehingga pemenuhan PNS di daerah pemekaran tidak terhindarkan.

Merujuk data Badan Kepegawaian Negara (BKN) pada bulan Oktober 2011, jumlah PNS mencapai 4.646.351 orang. Di tahun tersebut menurut Rakhmawanto (2012) pemerintah mengeluarkan anggaran sebesar Rp. 180,6 Triliun atau sebesar 14,1% dari APBN untuk belanja pegawai, bahkan pada APBN 2012 anggaran belanja

pegawai meningkat menjadi Rp. 215,9 triliun, sedangkan gambaran dari Anggaran Pendapatan pemerintah Daerah (APBD) justru lebih memprihatinkan, dari sekitar 530 Kabupaten/Kota, terdapat 124 Daerah menganggarkan lebih dari 60% APBD untuk belanja pegawainya, bahkan ada satu daerah yang mencapai 83% dari APBD-nya digunakan hanya untuk belanja pegawai.

Menurut Glienmourinsie (2016), dalam kurun waktu 4 tahun beselang di tahun 2015 alokasi belanja pegawai sudah mencapai 33,8% dari total APBN, tidak hanya membengkak di APBN tetapi dalam APBD di daerah alokasi belanja pegawainya bisa mencapai 70%, yaitu ada sekitar 240 Pemerintah Daerah yang anggaran pegawainya di atas 50% sampai 70%. Data ini menunjukkan adanya ketimpangan/ketidak seimbangan yang cukup signifikan antara belanja pegawai dan belanja pembangunan

dalam sistem penganggaran khususnya di Pemerintah Daerah.

Menurut Latif dan Susila (2011), tahun 2011 Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) memperkirakan 124 daerah di Indonesia yang memiliki anggaran belanja pegawai lebih besar dibandingkan dengan belanja modal, ke 124 daerah ini menganggarkan belanja pegawai hingga diatas 60 persen dari APBD-nya. Menteri PAN RB Asman Abnur dalam Abdillah (2016) mengatakan sampai dengan tahun 2016 menyebut masih ada Daerah yang rasio belanja pegawai dalam APBD melebihi 60% yaitu sebanyak 58 Daerah dan yang belanja pegawainya 50% - 60% sebanyak 177 Daerah. Disebutkan bahwa biaya belanja PNS dalam setiap tahunnya selalu mengalangi peningkatan yang cukup signifikan, yaitu dari Rp. 351.08 Trilyun di tahun 2010 menjadi Rp. 732.90 Trilyun di tahun 2016.

**Tabel. Daftar 58 Daerah Yang Belanja Pegawainya Diatas 60 Persen**

|    |                        |    |                  |    |                      |
|----|------------------------|----|------------------|----|----------------------|
| 1  | Kab. Bireuen           | 21 | Kota Tasikmalaya | 41 | Kota Palu            |
| 2  | Kab. Karo              | 22 | Kab. Tasikmalaya | 42 | Kab. Wajo            |
| 3  | Kab. Langkat           | 23 | Kab. Camis       | 43 | Kab. Takalar         |
| 4  | Kab. Dairi             | 24 | Kab. Kuningan    | 44 | Kab. Soping          |
| 5  | Kab. Tapanuli Utara    | 25 | Kab. Majalengka  | 45 | Kota Palopo          |
| 6  | Kab. Asahan            | 26 | Kab. Pematang    | 46 | Kab. Buton Tengah    |
| 7  | Kab. Serdang Badagai   | 27 | Kab. Purworejo   | 47 | Kota Kendari         |
| 8  | Kota. Pematang Siantar | 28 | Kab. Kebumen     | 48 | Kab. Gianyar         |
| 9  | Kab. Padang Sidempuan  | 29 | Kab. Klaten      | 49 | Kab. Bangli          |
| 10 | Kab. Agam              | 30 | Kab. Sragen      | 50 | Kab. Tabanan         |
| 11 | Kab. Limapuluh Kota    | 31 | Kab. Sukoharjo   | 51 | Kab. Lombok Tengah   |
| 12 | Kab. Solok             | 32 | Kab. Karanganyar | 52 | Kab. Bima            |
| 13 | Kab. Padang Pariaman   | 33 | Kab. Wonogiri    | 53 | Kab. Bima            |
| 14 | Kab. Tanah Datar       | 34 | Kota Surakarta   | 54 | Kab. Dompu           |
| 15 | Kota Bukittinggi       | 35 | Kab. Ngawi       | 55 | Kota Kupang          |
| 16 | Kota Bengkulu          | 36 | Kab. Ponorogo    | 56 | Kab. Maluku Tengah   |
| 17 | Kab. Bengkulu Selatan  | 37 | Kab. Pacitan     | 57 | Kota Abon            |
| 18 | Kab. Lampung Tengah    | 38 | Kab. Minahasa    | 58 | Kab. Polewali Mandar |
| 19 | Kab. Lampung Utara     | 39 | Kota Bitung      |    |                      |
| 20 | Kab. Sumedang          | 40 | Kab. Poso        |    |                      |

Sumber: Abdillah Mulyadi (2016)

Menurut Yazid (2016), pada tahun 2015 Kementerian Dalam Negeri mencatat mayoritas Daerah masih lebih banyak menggunakan anggarannya untuk menggaji pegawai ketimbang membelanjakannya

untuk proyek pembangunan, bahkan hingga saat ini masih terdapat 294 Kabupaten/Kota di Tanah Air yang nilai belanja pegawainya diatas 50% dari total APBD masing-masing daerah. Menteri Dalam

Negeri Tjahjo Kumolo dalam Yazid (2016) mengatakan, dari 514 Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia sebanyak 294 daerah atau setara 57% yang masih bermasalah dalam anggaran belanja, Daerah-Daerah itu masih menggunakan sebesar 50% hingga 73% dari total APBD-nya untuk belanja. Berdasarkan realisasi pelaksanaan APBN dan APBD tahun 2015, jumlah belanja pegawai secara nasional masih cukup tinggi, yakni mencapai Rp 707 triliun, dimana jumlah tersebut sekitar 33,8% dari total belanja pemerintah sebesar Rp 2.093 triliun.

Besarnya jumlah anggaran belanja pegawai justru diperparah dengan banyaknya manipulasi anggaran dan praktek KKN oleh penyelenggara negara. Menurut Alamsyah (2016), berdasarkan temuan *Indonesian Corruption Watch (ICW)* menunjukkan modus yang paling banyak digunakan pada kasus korupsi sepanjang 2015 adalah penyalahgunaan anggaran, dimana aktor yang paling banyak ditindak sepanjang tahun 2015 merupakan pejabat atau pegawai Pemerintah Daerah dan Kementerian, dan sektor terbanyak yang masuk pada tahap penyidikan tahun 2015 adalah sektor keuangan daerah. ICW mencatat paling tidak ada 134 kasus penyalahgunaan anggaran dengan nilai total kerugian negara mencapai Rp 803,3 miliar, sedangkan total pejabat atau pegawai Pemerintah Daerah dan Kementerian yang ditindak oleh penegak hukum sebanyak 379 orang, dengan total kerugian keuangan negara di sektor keuangan daerah pada 105 kasus mencapai Rp 385,5 miliar.

Mencermatikan rasio jumlah PNS dilihat dari segi jumlah dan luas wilayah, PNS Indonesia masih moderat karena rasionya masih 1,98% sedangkan Malaysia 2,7%, Brunei Darussalam bahkan mencapai 13% dari jumlah penduduk, tetapi kalau dinilai dari kualitas dan profesionalitasnya PNS harus dibenahi serta distribusinya dirasakan tidak seimbang karena saat ini hampir 60% PNS ada di Jawa. Merespon hal tersebut, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan restrukturisasi organisasi dan penataan pegawai. Restrukturisasi dilakukan

dengan menggabungkan dan menghapus lembaga-lembaga serta unit-unit kerja yang fungsinya *overlap* dan yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan. Disamping itu perlu diikuti penataan pegawai dengan menghitung secara pasti, berapa jumlah PNS yang sebenarnya dibutuhkan beserta komposisi dan distribusi yang tepat bagi masing-masing instansi baik pusat maupun daerah.

Dengan restrukturisasi organisasi dan penataan pegawai akan akan didapatkan bentuk, jumlah, komposisi, distribusi, dan sistem penganggaran pemerintahan secara jelas. Sehingga efisinsi dan efektivitas birokrasi pemerintahan akan terwujud, dan beban anggaran yang dikeluarkan untuk belanja pegawai akan berada pada tingkat yang sesuai. Sehubungan dengan itu, maka seluruh jajaran instansi pemerintah, khususnya Pejabat Pengelola Kepegawaian dan organisasi serta tata laksana dituntut untuk memiliki keahlian dan keterampilan dalam pelaksanaan penataan dan pemetaan kebutuhan PNS di lingkungan instansinya masing-masing. Salah satu dasar kebijakan pemerintah mengontrol formasi PNS di Daerah dengan penetapan formasi berdasarkan perimbangan antara belanja pegawai dengan belanja pembangunan dalam struktur APBD. Mengapa formasi PNS diberikan berdasarkan sistem anggaran Pemerintah Daerah? dan bagaimana dampaknya terhadap Pemerintah Daerah yang tidak diberikan formasi PNS karena belum memenuhi prosentase anggaran tersebut?

Penelitian ini merupakan *policy research* dengan menggunakan pendekatan *deskriptive analysis* terhadap data-data kualitatif dari hasil *Focus Group Discussion* (FGD), wawancara, dan studi dokumentasi. Informan dari peserta FGD dari beberapa. Data primer diperoleh dari hasil FGD berupa catatan, rekaman, dan notulen, sedangkan data sekunder diperoleh dari hasil studi dokumentasi/pustaka seperti jurnal, laporan penelitian/kajian, buku, media masa (cetak dan elektronik), dan peraturan perundangan. Lokasi kajian dan pengambilan data dilakukan di Kantor Badan Kepegawaian

Negara (BKN) dan Kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN RB) BKD Provinsi Jawa Tengah dan BKD Kabupaten Subang. Pengkajian dilaksanakan pada bulan November-Desember 2014. Analisis data menggunakan model yang dikembangkan Milles dan Huberman (1992), yaitu melalui tiga jalur kegiatan reduksi data, penyajian dan analisis data, serta penarikan kesimpulan/verifikasi.

## PEMBAHASAN

### Penyusunan Formasi PNS

Formasi merupakan jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan suatu satuan organisasi ditetapkan dalam suatu formasi untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat dan beban kerja yang harus dilaksanakan, dengan tujuan agar unit organisasi itu mampu melaksanakan tugasnya secara berdaya guna, berhasil guna dan berkelanjutan. Organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan, oleh karena itu organisasi harus selalu disesuaikan dengan perkembangan tugas pokoknya. Agar satu-satuan organisasi mempunyai jumlah, susunan pangkat dan mutu PNS yang cukup sesuai dengan jenis, sifat dan besarnya beban tugas, maka ditetapkan formasi PNS.

Formasi masing-masing satuan organisasi negara disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan penyediaan pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia dengan memperhatikan informasi jabatan. Analisis kebutuhan dilakukan berdasarkan analisis terhadap:

- a. Jenis pekerjaan, yaitu macam-macam pekerjaan yang harus dilakukan oleh suatu satuan organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya.
- b. Sifat pekerjaan, yaitu pekerjaan yang berpengaruh dalam penetapan formasi yaitu sifat pekerjaan yang ditinjau dari sudut waktu untuk melaksanakan pekerjaan itu, seperti ada pekerjaan yang dapat dilakukan pada jam kerja dan ada pula yang memerlukan waktu secara terus menerus.

- c. Beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang PNS, yaitu frekuensi rata-rata masing-masing dalam jangka waktu tertentu. Memperkirakan beban kerja masing-masing satuan organisasi dilakukan dapat berdasar perhitungan dan pengalaman. Apabila jumlah pekerjaan dapat diperhitungkan, maka tinggal menentukan jumlah personilnya
- d. Prinsip pelaksanaan pekerjaan, yang sangat besar pengaruhnya pada penentuan formasi, sebab suatu pekerjaan akan dilakukan oleh satuan organisasi sendiri atau diborongkan pada pihak lain.
- e. Peralatan yang tersedia, mempengaruhi penentuan jumlah pegawai yang diperlukan, karena makin tinggi mutu peralatan yang digunakan dan tersedia dalam jumlah yang memadai mengakibatkan makin sedikit jumlah pegawai yang dibutuhkan.
- f. Kemampuan keuangan negara, yang sangat penting untuk diperhitungkan karena menyangkut kemampuan keuangan negara atau daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) pasal 1 dinyatakan bahwa:

- a. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah PNS dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- b. PNS adalah Warga Negara Indonesia (WNI) yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
- c. PPPK adalah WNI yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa pegawai ASN terdiri dari PNS PPPK, yang tentunya formasi pegawai ASN juga

ada dua jenis yaitu formasi PNS dan formasi PPPK. Artinya kebutuhan pegawai tidak hanya pada kebutuhan PNS saja, tetapi juga terdapat kebutuhan PPPK dalam pengisian jabatan pemerintah. Formasi merupakan jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan dan ditetapkan dalam formasi untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan. Sejalan dengan hal tersebut dan dalam rangka perencanaan kebutuhan ASN secara nasional serta terpenuhinya jumlah dan mutu pegawai ASN pada satuan organisasi negara, ditetapkan kebutuhan dan formasi PNS dan PPPK secara bersamaan.

Berdasarkan formasi pegawai ASN secara nasional ditetapkan formasi PNS dan PPPK untuk masing-masing satuan organisasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota sesuai dengan kebutuhan. Penetapan dan persetujuan formasi PNS dan PPPK Pusat dan Daerah dalam satu kesatuan formasi pegawai ASN secara nasional didasarkan atas usul Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, Pejabat Pembina Kepegawaian Provinsi, dan Pejabat Pembina Kepegawaian Kabupaten/Kota. Dari uraian diatas mengisyaratkan bahwa formasi PNS ditetapkan setiap tahun anggaran sesuai kebutuhan berdasarkan usul Pejabat Pembina Kepegawaian masing-masing satuan organisasi Negara. Hal tersebut dalam rangka perencanaan kebutuhan ASN secara nasional, untuk memenuhi jumlah dan mutu PNS pada satuan organisasi negara sesuai dengan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan.

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan formasi PNS adalah jumlah dan susunan PNS yang diperlukan dalam suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu. Penetapan Formasi PNS merupakan suatu proses penetapan dalam menentukan mutu dan jumlah CPNS yang akan direkrut berdasarkan beban kerja dan tanggungjawab masing-masing satuan organisasi berdasarkan analisis kebutuhan dan penyediaan pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia

dengan memperhatikan informasi jabatan yang disusun setiap tahun.

Terdapat prinsip-prinsip dalam penyusunan formasi kebutuhan pegawai di lingkungan organisasi pemerintahan sebagai dampak berkembangnya institusi untuk memenuhi kebutuhan pelayanan publik. Perkembangan organisasi pemerintahan mengakibatkan kebutuhan pegawai bertambah atau berkurang sesuai peran organisasi yang semakin komplek. Untuk merekrut pegawai baru dalam instansi pemerintah, ada beberapa hal yang harus dicermati mengenai analisis kebutuhan pegawai. Analisis kebutuhan pegawai merupakan dasar bagi penyusunan formasi PNS. Analisis kebutuhan pegawai adalah suatu proses perhitungan secara logis dan teratur dari segala dasar-dasar/faktor-faktor yang ditentukan untuk dapat menentukan jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugasnya secara berdayaguna, berhasil guna dan berkelanjutan. Analisis kebutuhan dilakukan berdasarkan:

1. Jenis Pekerjaan

Jenis pekerjaan adalah macam-macam pekerjaan yang harus dilakukan oleh suatu satuan organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya, misalnya pekerjaan pengetikan, pemeriksaan perkara, penelitian, perawatan orang sakit, dan lain-lain.

2. Sifat Pekerjaan

Sifat pekerjaan adalah pekerjaan yang berpengaruh dalam penetapan formasi, yaitu sifat pekerjaan yang ditinjau dari sudut waktu untuk melaksanakan pekerjaan itu. Ada pekerjaan-pekerjaan yang cukup dilaksanakan selama jam kerja saja, misalnya pekerjaan tata usaha, tetapi ada pula pekerjaan yang hams dilakukan selama 24 jam penuh, misalnya pemadam kebakaran, tenaga medis dan para medis di rumah-rumah sakit pemerintah.

3. Perkiraan Beban Kerja

Adalah frekuensi rata-rata dari masing-masing dalam jangka waktutertentu.

4. **Perkiraan Kapasitas Pegawai**  
Adalah kemampuan rata-rata seorang pegawai untuk menyelesaikan suatu dalam jangka waktu tertentu. Perkiraan beban kerja dan prakiraan kapasitas kerjadiperlukan untuk masing-masing .
5. **Jenjang dan Jumlah Jabatan serta Pangkat!**  
Penentuan jenjang, jumlah jabatan dan pangkat dalam suatu organisasi harus ditinjau dari sudut keseluruhan organisasi dan tidak ditinjau per unit organisasi. Penentuan susunanpangkat merupakan satu syarat mutlak untuk dipelihara dengan baik dalam suatu organisasi.
6. **Analisis Jabatan**  
Analisis jabatan digunakan untuk mengetahui secara konkrit jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan oleh suatu unit organisasi untuk mampu melaksanakan tugasnya secara berdayaguna, berhasilguna, dan berkesinambungan. Analisis jabatan adalah suatu kegiatan mengumpulkan, menilai, dan mengorganisasikan informasi tentang jabatan
7. **Prinsip pelaksanaan pekerjaan**  
Prinsip pelaksanaan pekerjaan sangat besar pengaruhnya dalam menentukan formasi pegawai. Misalnya, apabila pekerjaan membersihkan ruangan atau merawat pekarangan harus dikerjakan sendiri oleh satuan organisasi yang bersangkutan, maka harus diangkat pegawai untuk pekerjaan-pekerjaan itu, akan tetapi kalau pekerjaan membersihkan ruangan dan merawat pekarangan diborongkan kepada pihak ketiga, maka tidak perlu mengangkat pegawai untuk pekerjaan itu.
8. **Peralatan yang tersedia**  
Peralatan yang tersedia atau yang diperkirakan akan tersedia dalam menyelesaikan pekerjaan sesuai tugas pokok akan mempengaruhi jumlah dan mutu pegawai yang diperlukan. Pada umumnya makin tinggi mutu peralatan kerja yang ada dan tersedia dalam jumlah yang memadai akan mengurangi jumlah pegawai yang diperlukan.

9. **Kemampuan Keuangan Negara dan daerah**

Faktor kemampuan keuangan negara adalah faktor penting yang selalu harus diperhatikan dalam penentuan formasi PNS. Walaupun penyusunan formasi telah sejauh mungkin ditetapkan berdasarkan analisis kebutuhan pegawai seperti diuraikan terdahulu, akan tetapi apabila kemampuan keuangan negara masih terbatas, maka penyusunan formasi tetap harus didasarkan kemampuan keuangan negara yang tersedia. Meskipun formasi telah disusun secara rasional berdasarkan hasil analisis jabatan dan analisis kebutuhan, realisasinya tetap disesuaikan dengan kemampuan anggaran yangtersedia.

Sistem penyusunan formasi dapat digunakan sistem sama dan sistem ruang lingkup. Sistem sama merupakan sistem yang menentukan jumlah dan kualitas pegawai yang sama bagi semua satuan organisasi tanpa membedakan besar kecilnya beban kerja. Sedangkan sistem ruang lingkup merupakan suatu sistem yang menentukan jumlah dan kualitas pegawai berdasarkan jenis, sifat dan beban kerja yang dibebankan kepada suatu organisasi. Dalam menghitung formasi, banyak metode yang dapat dipergunakan. Namun demikian, dalam pedoman ini disajikan metoda yang sederhana yang memungkinkan dapat memberi kemudahan bagi instansi menggunakannya. Metoda yang dipilih adalah metoda beban kerja yang diidentifikasi dari hasil kerja, obyek kerja, peralatan kerja, tugas jabatan. Dalam penyusunan formasi diperhatikan hal-hal sebagai berikut; (1) Setiap jenjang jabatan jumlah pegawainya sesuai dengan beban kerjanya; (2) Setiap perpindahan dalam posisi jabatan yang baik karena adanya mutasi atau promosi dapat dilakukan apabila tersedia posisi jabatan yang lowong; (3) Selain beban kerja organisasi tidak berubah komposisi jumlah pegawai juga tidak berubah.

Faktor yang mempengaruhi penempatan formasi organisasi pemerintah diatur disusun berdasarkan:

1. Jenis pekerja adalah macam-macam pekerjaan yang harus dilakukan oleh suatu satuan organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya.
2. Sifat pekerjaan yang mempengaruhi penetapan formasi lamanya waktu yang digunakan untuk melaksanakan pekerjaan itu. Sebagaimana diketahui pekerjaan pada umumnya dapat dilakukan selama 24 jam terus menerus memerlukan pegawai yang lebih banyak.
3. Perkiraan beban kerja dan kemampuan PNS dalam jangka waktu tertentu. Beban kerja adalah frekwensi rata-rata, masing-masing dalam jangka waktu tertentu. Perkiraan beban kerja masing-masing satuan organisasi dapat dilakukan berdasarkan perhitungan/pengalaman.
4. Prinsip pelaksanaan pekerjaan sangat berpengaruh dalam menentukan formasi.
5. Jenjang dan jumlah pangkat pekerjaan yang tersedia, dalam masing-masing satu organisasi harus selalu diperhatikan dalam menentukan formasi, sehingga dapat dipelihara piramida kepangkatan dan jabatan yang sehat.
6. Peralatan yang tersedia. Peralatan yang tersedia diperkirakan akan tersedia dalam melaksanakan tugas pokok yang mempengaruhi penentuan jumlah pegawai yang diperlukan.
7. Kemampuan keuangan negara dalam menetapkan formasi, faktor kemampuan keuangan negara adalah faktor penting yang harus selalu diperhatikan.

### **Anggaran dan Belanja Pegawai**

Anggaran menurut Halim (2012) dapat diartikan sebagai rencana yang diwujudkan dalam bentuk finansial, yang meliputi atas usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk satu periode waktu, serta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut. Sedangkan menurut Rudianto (2009), anggaran adalah rencana kerja organisasi di masa yang akan datang dalam bentuk kuantitatif, formal, dan sistematis. Berdasarkan beberapa pernyataan diatas, anggaran dapat diartikan sebagai sebuah rencana kerja yang berbentuk kuantitatif, formal, dan sistematis,

yang meliputi usulan atas pengeluaran yang telah diperkirakan dalam satu periode. Dalam pengertian lain anggaran dapat diartikan sebagai rencana financial yang menyatakan hal-hal sebagai berikut:

1. Rencana-rencana organisasi dalam melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan.
2. Estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut.
3. Perkiraan sumber-sumber yang akan menghasilkan pemasukan serta besarnya pemasukan tersebut

Terdapat beberapa fungsi anggaran yang terkait dengan akuntansi manajemen:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan, dengan anggaran organisasi dapat mengetahui apa yang dilakukan dan ke arah mana kebijakan dibuat.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian, anggaran organisasi sektor publik dapat menghindari pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya (*misspending*).
3. Anggaran sebagai alat kebijakan, Arah atas kebijakan tertentu dapat ditentukan melalui anggaran organisasi publik.
4. Anggaran sebagai alat politik, dalam organisasi sektor publik komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan dapat terlihat dari anggaran.
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi, melalui dokumen anggaran yang komperensif, sebuah bagian atau unit kerja atau departemen yang merupakan sub organisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan apa yang akan dilakukan oleh bagian unit/unit kerja lainnya.
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja, anggaran merupakan suatu ukuran yang dapat menjadi sebuah tolak ukur apakah suatu bagian unit/kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya.



7. Anggaran sebagai alat motivasi, anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target perncapaian dengan catatan anggaran akan menjadi alat motivasi yang baik jika memenuhi sifat menantang, tapi masi mungkin dicapai maksudnya adalah suatu anggaran sebaiknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, dan juga jangan terlalu rendah sehingga mudah dicapai.

Belanja pegawai merupakan bagian dari anggaran belanja rutin yang dalam penyusunan dan pelaksanaannya disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan kebutuhan daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Permendagri tentang Pengelolaan Keuangan Daerah) pasal 37 huruf a menjelaskan bahwa belanja pegawai merupakan kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja Pegawai merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk orang/ personal yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau dengan kata lain merupakan biaya tetap pegawai. Belanja pegawai meliputi:

- a. Belanja Gaji dan Tunjangan, yaitu biaya yang dikeluarkan untuk pembayaran gaji dan tunjangan gaji pegawai serta dewan. Contohnya, Gaji Pokok, Tunjangan Keluarga, dan Tunjangan Jabatan.
- b. Biaya Perawatan dan Pengobatan, yaitu biaya yang dikeluarkan untuk pengeluaran kesehatan pegawai dan dewan yang ditanggung pemerintah daerah. Contohnya, Biaya Perawatan dan Pengobatan Lokal, Biaya Pengobatan Lanjut Dalam Daerah, dan Biaya Pengobatan Lanjut Luar Daerah.

Selain prinsip-prinsip diatas ada beberapa hal lain yang mesti dicermati dalam penyusunan formasi pegawai, yakni;

1. Formasi adalah jumlah dan susunan pangkat yang diperlukan dalam suatu

satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu.

2. Persediaan pegawai adalah jumlah pegawai yang dimiliki saat ini. Persediaan pegawai disebut juga dengan *bezetting*.
3. Analisis kebutuhan pegawai adalah proses yang dilakukan secara logic, 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.
4. Standar kemampuan rata-rata pegawai adalah standar kemampuan yang menunjukkan ukuran energi rata-rata yang diberikan seorang pegawai atau sekelompok pegawai untuk memperoleh satu satuan hasil.
5. Beban kerja adalah sejumlah target pekerjaan atau target hasil yang harus dicapai dalam satu satuan waktu tertentu.

### **Penetapan Formasi PNS Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Subang**

Berikut adalah hasil penelitian terhadap penetapan formasi PNS menurut penilaian para informan di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah:

1. Terhadap pertanyaan apakah instansi saudara telah menyusun (memiliki hasil) analisis jabatan? Jawabnya di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah menyusun analisis jabatan, dan hanya satu unit kerja yang belum memiliki anjab karena merupakan lembaga baru (BPKAD). Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kabag Organisasi dan tatalaksana Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
2. Terhadap pertanyaan mengapa instansi anda perlu melakukan analisis jabatan? Jawabannya bahwa analisis jabatan diperlukan sebagai bahan evaluasi untuk mengetahui/mengidentifikasi

- kebutuhan jabatan, merupakan pondasi dasar penataan organisasi. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kabag Ortala Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
3. Terhadap pertanyaan menurut sepengetahuan saudara, selama ini dipergunakan untuk apa hasil analisis jabatan di instansi anda? Hasil analisis jabatan di instansi dapat digunakan sebagai dasar rekrutmen pegawai/penyusunan formasi pegawai, penempatan PNS dalam jabatan, dan penataan kelembagaan. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kabag Ortala Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
  4. Terhadap pertanyaan apakah instansi anda telah melakukan analisis kebutuhan pegawai dan metode apa yang digunakan? Instansi dilingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah melakukan analisis kebutuhan pegawai dengan menggunakan analisis beban kerja dan analisis jabatan, maupun metode desk menggunakan perbandingan beban kerja dan waktu penyelesaian. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kabag Ortala Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
  5. Terhadap pertanyaan dalam kurun waktu berapa lama idealnya instansi melakukan analisis kebutuhan pegawai? Kurun waktu idealnya instansi melakukan analisis kebutuhan pegawai bervariasi ada yang setahun, dua tahun, dan tiga tahun, kesemuanya untuk efektivitas instansi, dan berkesinambungan untuk mengetahui jumlah dan kualitas pegawai yang diperlukan sesuai perubahan tipologi/struktur organisasi. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala BKD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
  6. Terhadap pertanyaan selama ini dipergunakan untuk apa hasil analisis kebutuhan pegawai di instansi anda? Hasil analisis kebutuhan pegawai di instansi selama ini dipergunakan sebagai dasar penyusunan formasi CPNS/rekrutmen, rumusan jabatan, uraian jabatan, serta penempatan pegawai agar sesuai dengan beban kerja Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala BKD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
  7. Terhadap pertanyaan apakah instansi anda kekurangan atau kelebihan pegawai berdasarkan penghitungan beban kerja, mengapa demikian? Pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada umumnya pada Biro Organisasi, BKD, BPKAD, dan Dinas Kesehatan masih kekurangan pegawai yang sesuai kompetensinya, untuk tenaga teknis masih cukup banyak kekurangan, dan tenaga administrasi terdapat kelebihan yang terdapat pada beberapa SKPD, karena 2 tahun moratorium yang prioritasnya hanya tenaga kesehatan dan pendidikan. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
  8. Terhadap pertanyaan penetapan formasi merupakan salah satu persyaratan mendapatkan PNS, apakah instansi anda sudah menyusun formasi PNS? Penetapan formasi merupakan salah satu persyaratan mendapatkan PNS, pada intinya responden berpendapat sudah menyusun formasi kebutuhan pegawai dan diusulkan ke Pusat (BKN dan Menpan RB) melalui Keputusan Gubernur No.871/415/2015 tentang penetapan formasi Jabatan Fungsional tertentu dengan menyesuaikan struktur yang baru, serta setiap tahunnya dilaksanakan verifikasi dan validasi. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
  9. Terhadap pertanyaan dalam kurun waktu berapa lama/tahun sekali instansi anda menyusun formasi PNS? Kurun waktu instansi menyusun formasi PNS yaituantara setahun sampai dua tahun sekali menyusun formasi dengan memperhatikan yang akan pensiun. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
  10. Terhadap pertanyaan bagaimanakah instansi anda menyusun formasi PNS? Instansi menyusun formasi PNS berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja dimasing-masing OPD dari

hasil dimaksud diverifikasi oleh Biro Organisasi dan dikoordinasikan dengan BKD untuk ditetapkan formasinya dengan menggunakan aplikasi e-formasi dari Menpan & RB. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala BKD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

11. Terhadap pertanyaan dari hasil penyusunan formasi yang telah disampaikan kepada Kementerian PAN RB, apakah telah dipenuhi, mohon penjelasan? Intinya telah dipenuhi sesuai pedoman/mekanisme yang telah dikeluarkan oleh BKN dan disampaikan kepada Kementerian PAN dan RB. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala BKD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
12. Terhadap pertanyaan bagaimanakah penilaian anda terhadap sistem/pola penetapan formasi PNS yang selama ini berjalan? Penilaian terhadap sistem/pola penetapan formasi PNS yang selama ini berjalan pada intinya perlu disempurnakan, terutama yang pelaksana teknis, jabatan fungsional yang belum sesuai, mempertimbangkan kondisi daerah, mempertimbangkan pula rencana realokasi bagi PNS yang tidak sesuai dengan Kompetensi kerjanya, tak mampu menyelesaikan permasalahan terkait kebutuhan pegawai, masih terjadi instensitensi antara usulan formasi dengan pemenuhan SDM karena kebijakan pusat, maka perlu ditetapkan pola rakornis formasi yang melibatkan organisasi, BKD dan OPD. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Firmasi dan Data BKD Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Berikut adalah hasil penelitian terhadap penetapan formasi PNS menurut penilaian para informan di Pemerintah Kabupaten Subang:

1. Terhadap pertanyaan apakah instansi saudara telah menyusun (memiliki hasil) analisis jabatan? Semua Organisasi Pemerintah Daerah yang ada di Pemerintah Kabupaten Subang sudah menyusun (memiliki hasil) analisis jabatan. Hal ini sebagaimana disampaikan

oleh Sekretaris BKD Pemerintah Kabupaten Subang.

2. Terhadap pertanyaan mengapa instansi anda perlu melakukan analisis jabatan? Perlu melakukan analisis jabatan untuk mendapatkan informasi jabatan mengenai nama jabatan, uraian jabatan dan syarat jabatan yang merupakan pondasi dasar untuk menentukan kebutuhan pegawai, skema penempatan/posisi dalam suatu organisasi. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris BKD Pemerintah Kabupaten Subang.
3. Terhadap pertanyaan menurut sepengetahuan saudara, selama ini dipergunakan untuk apa hasil analisis jabatan di instansi anda? Hasil analisis jabatan di instansi dapat disimpulkan sebagai dasar dalam program manajemen kepegawaian, dan penataan kelembagaan, baik penempatan PNS dalam jabatan sesuai dengan kompetensi dan persyaratan jabatan yang diperlukan, menghitung beban kerja pegawai, serta untuk menghitung kebutuhan pegawai dimasa yang akan datang. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris BKD Pemerintah Kabupaten Subang.
4. Terhadap pertanyaan apakah instansi anda telah melakukan analisis kebutuhan pegawai dan metode apa yang digunakan? Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Subang ada yang sudah melakukan analisis kebutuhan pegawai tetapi belum maksimal, dengan menggunakan metode analisis beban kerja dan analisis jabatan, serta dengan membandingkan daftar susunan pegawai yang ada dan anggaran belanja yang ada. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Sub Bidang Analisis Jabatan Organisasi dan Tatalaksana Pemerintah Kabupaten Subang.
5. Terhadap pertanyaan dalam kurun waktu berapa lama idealnya instansi melakukan analisis kebutuhan pegawai? Waktu idealnya instansi melakukan analisis kebutuhan pegawai sebagian besar responden mengatakan dilakukan setiap tahun satu kali, karena akan menghitung

jumlah pegawai yang pensiun. Hanya satu responden mengatakan 5 tahun sekali, menyesuaikan dengan rencana strategis instansi. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Sub Bidang Analisis Jabatan Organisasi dan Tatalaksana Pemerintah Kabupaten Subang.

6. Terhadap pertanyaan selama ini dipergunakan untuk apa hasil analisis kebutuhan pegawai di instansi anda? Hasil analisis kebutuhan pegawai di instansi dipergunakan sebagai dasar kebutuhan formasi pegawai mulai dari pengangkatan pegawai yang sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi pendidikan, penempatan, mutasi, dan karier. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Kabupaten Subang.
7. Terhadap pertanyaan apakah instansi anda kekurangan atau kelebihan pegawai berdasarkan penghitungan beban kerja, mengapa demikian? Berdasarkan analisis kebutuhan pegawai pada umumnya masih cukup banyak kekurangan pegawai dari jumlah yang ada tidak sesuai dengan beban kerja yang ada, termasuk untuk tenaga teknis dari jenis kompetensi tertentu. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Kabupaten Subang.
8. Terhadap pertanyaan penetapan formasi merupakan salah satu persyaratan mendapatkan PNS, apakah instansi anda sudah menyusun formasi PNS? Penetapan formasi merupakan salah satu persyaratan mendapatkan PNS pada umumnya responden mengatakan belum menyusun formasi PNS. Untuk yang mengatakan sudah dengan berdasarkan Analisis Beban Kerja (ABK) dan *bazzeting* pegawai dan mengajukan usul formasi ke BKD. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Kabupaten Subang.
9. Terhadap pertanyaan dalam kurun waktu berapa lama/tahun sekali instansi anda menyusun formasi PNS? Lama

instansi menyusun formasi PNS sebagian besar mengatakan dilakukan setiap tahun sesuai dengan PP 97 Tahun 2000 perubahannya PP 54 Tahun 2003 dan UU ASN dengan mempertimbangkan PNS yang akan pensiun. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Kabupaten Subang.

10. Terhadap pertanyaan bagaimanakah instansi anda menyusun formasi PNS? Formasi disusun berdasarkan pada kebutuhan dari masing-masing bidang yang ada serta mempertimbangkan kondisi jumlah pegawai, tetapi belum sepenuhnya sesuai dengan formasi yang ada, masih ada PNS yang tidak sesuai yang dibutuhkan. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Kabupaten Subang.
11. Terhadap pertanyaan dari hasil penyusunan formasi yang telah disampaikan kepada Kementerian PAN RB, apakah telah dipenuhi, mohon penjelasan? Pada dasarnya sebagian besar responden mengatakan untuk hasil penyusunan formasi yang telah disampaikan kepada Kementerian PAN dan RB, belum terpenuhi karena moratorium PNS, dan apabila terdapat pengadaan PNS jumlah formasi yang diperoleh biasanya lebih sedikit dari usulan, dan juga terkendala input data melalui sistem aplikasi (e-formasi), sehingga memerlukan waktu untuk penyelesaian di masing-masing OPD dan terkendala implementasi PP 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah, sehingga instansi Pemkab harus merombak struktur OPD nya. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Kabupaten Subang.
12. Terhadap pertanyaan bagaimanakah penilaian anda terhadap sistem/pola penetapan formasi PNS yang selama ini berjalan? Sistem/pola penetapan formasi PNS yang selama ini berjalan sebagian responden mengatakan belum baik, karena kurang memperhatikan

kompetensi dan kualifikasi pendidikan, kinerja serta kebutuhan PNS setiap daerah, juga tak mampu menyelesaikan permasalahan terkait kebutuhan pegawai. Sebagian lagi mengatakan sudah baik dengan menggunakan sistem aplikasi berbasis IT (e-formasi), perlu dikembangkan lagi dan perlu adanya koordinasi/dan pemahaman yang sama antara MENPAN, BKN, PEMKAB, dan semua perekrutan transparan menggunakan CAT. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Formasi dan Data BKD Pemerintah Kabupaten Subang.

## **PENUTUP**

### **Simpulan**

Berdasarkan analisis dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa penetapan formasi PNS berdasarkan kesesuaian anggaran belanja pegawai dan belanja pembangunan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari beberapa aspek, diantaranya:

1. Pemerintah Daerah Provinsi Jawa tengah dan Kabupaten Subang belum mempunyai strategi atau pola yang khusus untuk menyusun formasi PNS di daerahnya kaitanya dengan kebijakan penyesuaian prosentase anggaran, antara belanja pegawai dengan belanja pembangunan. Pada hakikatnya instansi Pemerintah Daerah akan pasrah ketika mengajukan formasi PNS berdasarkan penghitungan ABK ke Kementerian PAN dan RB apabila nanti di crosscek dengan prosentase belanja pegawai dan belanja pembangunan di APBD-nya.
2. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan formasi PNS diberikan berdasarkan sistem anggaran Pemerintah Daerah, diantaranya; (1) APBD sebagian besar hanya untuk menggaji/belanja pegawai; (2) Pembangunan tidak meningkat secara signifikan; (3) Masing-masing Pemerintah Daerah tidak sanggup menyusun sistem anggaran berdasarkan

keseimbangan antara anggaran pegawai dengan anggaran pembangunan, karena faktanya APBD-nya minim dan jumlah pegawainya banyak; (4) Tidak ada perencanaan atau kebijakan khusus di Pemerintah Daerah untuk mencoba menekan jumlah PNS dan meningkatkan anggaran pembangunan. (5) Anggaran perimbangan dari Pemerintah Pusat tidak cukup untuk mensinkronkan keseimbangan belanja pegawai dan belanja penmbangunan di Pemerintah Daerah.

3. Hal-hal yang menjadi penghambat bagi Pemerintah Daerah yang tidak mendapatkan formasi PNS diantaranya; (1) pelayanan terganggu, khususnya di sektor pendidikan dan kesehatan; (2) Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS sebagai dasar penetapan formasi yang dikaitkan dengan aspek prosentase anggaran belanja pegawai dan belanja pembangunan kurang ideal diterapkan untuk efektifitas pelayanan publik; (3) Kegiatan/pelaksanaan analisis jabatan dan analisis beban kerja yang senyatanya merupakan proses untuk menyusun formasi PNS menjadi terabaikan, sehingga kebijakan penetapan formasi berdasarkan perimbangan belanja pegawai dan pembangunan menjadi kontradiktif dan kurang efektif. (4) Terjadi ketidaksesuaian pada hasil analisis kebutuhan dan penyediaan pegawai dengan pekerjaan atau jabatan yang dibutuhkan pada masing-masing unit instansi Pemerintah daerah.

### **Saran**

Berdasarkan simpulan diatas maka dengan ini peneliti mengajukan saran terkait dengan penetapan formasi, yaitu perlu dilakukan penyusunan formasi PNS berdasarkan hasil analisis kebutuhan pegawai secara ideal. Selain itu pemerintah daerah perlu meningkatkan anggaran pada APBD untuk meminimalisir kesenjangan anggaran belanja pegawai dengan belanja pembangunan, membuat perencanaan dan kebijakan strategis untuk meningkatkan

anggaran pembangunan, meningkatkan penggunaan sarana teknologi dalam setiap pelayanan publik guna menekan laju pertumbuhan pegawai di masing-masing instansi Pemerintah Daerah, membuat dan menerapkan kebijakan strategis untuk penetapan formasi PNS berdasarkan perimbangan belanja pegawai dan belanja pemangunan yang lebih efektif, serta memuat regulasi berkaitan dengan penetapan formasi PNS berdasarkan perimbangan belanja pegawai dan belanja pembangunan secara obyektif.

Rakhmawanto, Ajib. 2012. *Pola Rightsizing dan Strategi Penataan Pegawai Melalui Kebijakan Moratorium PNS*. Jakarta: Pusat Pengkajian dan Penelitian BKN

Rudianto. 2009. *Penganggaran*. Jakarta: Penerbit Erlangga

Yazid, Muhammad. 2016. Belanja Pegawai 294 Kabupaten/Kota Masih Tinggi. <http://nasional.kontan.co.id/news/belanja-pegawai-294-kabupatenkota-masih-tinggi>(online). diakses 2/3/2017

## DAFTAR PUSTAKA

Abdillah, Mulyadi. 2016. Daftar 58 Daerah Yang Belanja Pegawainya Diatas 60 Persen. <http://news.rakyatku.com/read/23637/2016/10/11/daftar-58-daerah-yang-belanja-pegawainya-di-atas-60-persen> (online) diakses 3/3/2017

Alamsyah, Wana. 2016. Modus Penyalahgunaan Anggaran Dominasi Trend Korupsi 2015. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56cda40f136b8/modus-penyalahgunaan-anggaran-dominasi-tren-korupsi-2015> (online) diakses 21/3/2017

Glienmourinsie, Disfiyant. 2016. Belanja Pegawai Ibarat Bon Waktu Buat APBN. <https://ekbis.sindonews.com/read/1114685/33/belanja-pegawai-ibarat-bom-waktu-buat-apbn-1465284964> (online) diakses 21/3/2017

Halim, Abdul dan Kusufi, Syam. 2012. *Akuntansi Sektor Publik: Teori, Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: Salemba Empat

Latif, Syahid dan Susila, Suryanta Bakti. 2011. 124 Pemda Terancam Bangkrut. <http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/230640-fitra--124-pemda-terancam-bangkrut> (online). diakses 22/3/2017

Milles, Mattew B & Huberman, Michael B. 1992. *Analisa Data Kualitatif*, Jakarta: Indonesian University Press.