

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 16 Tahun 2005, tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, secara garis besar, Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta mempunyai fungsi yaitu melaksanakan sebagian kewenangan daerah di bidang perhubungan.¹

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka Dinas Perhubungan mempunyai tugas seperti yang tertuang didalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 16 Tahun 2005, tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata kerja Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, pasal 5 yang berbunyi sebagai berikut :

- a) Merumuskan dan merencanakan kebijakan teknis operasional angkutan darat;
- b) Melaksanakan pembinaan dan bimbingan di bidang perhubungan;
- c) Melaksanakan pengendalian dan pengawasan teknis operasional angkutan darat;
- d) Melaksanakan ketatausahaan Dinas.

¹ Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 16 Tahun 2005, tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta

Kemudian didalam pasal 6, disebutkan pula susunan organisasi Dinas Perhubungan yang terdiri atas Kepala Dinas Perhubungan yang membawahi Bagian dengan Sub Bagian, Bidang dengan seksi-seksi dan UPT sebagai berikut :

- a) Kepala Dinas.
- b) Bagian Tata Usaha, terdiri dari :
 - i) Sub Bagian Umum;
 - ii) Sub Bagian Keuangan, Perencanaan dan Evaluasi.
- c) Bidang Teknik Sarana Prasarana dan Bimbingan Keselamatan, yang terdiri dari :
 - i) Sub Teknik Sarana dan Prasarana;
 - ii) Sub Bimbingan Keselamatan.
- d) Bidang Lalu Lintas, Angkutan dan Pengendalian Operasional, yang terdiri dari :
 - i) Seksi Manajemen dan Rekayasa lalu Lintas;
 - ii) Seksi Angkutan;
 - iii) Seksi Pengendalian Operasional.
- e) Unit Pelaksana Teknis (UPT), yang terdiri dari :
 - i) Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Perparkiran;
 - ii) Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Terminal;
 - iii) Unit Pelaksana Teknis Pengujian Kendaraan Bermotor

Terkait dengan tugas dari Unit-unit Pelaksana Teknis, akan diatur lebih lanjut di dalam beberapa peraturan sebagai berikut :

- a) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 215 Tahun 2005 Tanggal 30 Desember 2005 Tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Pengujian Kendaraan Bermotor Pada Dinas Perhubungan.
- b) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 216 Tahun 2005 Tanggal 30 Desember 2005 Tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Perparkiran Pada Dinas Perhubungan.
- c) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 217 Tahun 2005 Tanggal 30 Desember 2005 Tentang Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Terminal Pada Dinas Perhubungan.

Sebagai instansi yang langsung berhubungan dengan masyarakat, Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta dituntut untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Syarat utama untuk suksesnya tugas pokok dan fungsi diatas adalah dukungan penuh dan partisipasi aktif dari semua jajaran Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, Swasta dan masyarakat Kota Yogyakarta sebagai tiga komponen pokok dalam pembangunan dan pelayanan sektor perhubungan dan angkutan darat yang transparan dan akuntabel sebagai perwujudan pelayanan yang prima.

Di dalam proses pembangunan dan pelayanan tersebut, ada 2 hal yang harus selalu tersedia, yaitu sumber daya alam dan sumber daya manusia. Kedua

hal tersebut sangatlah penting dalam menunjang kelancaran serta keberhasilan pembangunan sektor perhubungan dan angkutan darat. Namun tidak cukup sampai disitu saja. Untuk mengolah sumber daya alam yang telah ada, demi pemenuhan kebutuhan serta kesejahteraan masyarakat, dibutuhkan sumber daya manusia dengan kualitas yang handal dan professional serta harus ditunjang dengan sarana serta prasarana yang memadai.

Analisis beban kerja merupakan salah satu bagian dari manajemen sumber daya manusia. Dalam hal analisis beban kerja, manajemen sumber daya manusia mempunyai fungsi untuk meningkatkan pembinaan pegawai negeri sipil di jajaran Dinas Perhubungan agar berdaya guna dan berhasil guna.

Perlu diketahui bahwa analisis beban kerja merupakan sebuah program dari pemerintah, yang bertujuan untuk mengatur jumlah, proporsi, penempatan serta kebutuhan pegawai dalam sebuah instansi, agar terdapat kesinambungan dan keseimbangan antara jumlah beban kerja dengan jumlah tenaga yang akan dipekerjakan. Variabel utama yang diperlukan untuk menganalisis beban kerja adalah analisis jabatan yang berisi informasi jabatan, jumlah jam kerja, satuan jam kerja, beban kerja yang akan diukur, dan variabel penghitungan jumlah pegawai yang dibutuhkan.

Ada beberapa masalah yang mendasari dan mempengaruhi munculnya program Analisis Beban Kerja, diantaranya adalah adanya beban kerja yang tidak merata, tidak adanya kesesuaian antara jumlah pegawai dengan jumlah beban

kerja, tidak tepatnya waktu penyelesaian tugas, tidak adanya kesesuaian antara standar jam kerja yang telah ditetapkan dengan kenyataan dilapangan, dan penempatan pegawai pada posisi yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan skill yang dimiliki.²

Dalam struktur organisasi Dinas Perhubungan Yogyakarta, seperti yang telah disebutkan didepan, yang terdiri atas Kepala Dinas Perhubungan, Bagian tata usaha, Bidang teknik sarana prasarana dan bimbingan keselamatan, Bidang lalu lintas, angkutan dan pengendalian operasional, Unit Pelaksana Teknis, dan kelompok jabatan fungsional, serta sub-sub bagian, dapat dilihat bahwa struktur organisasi tersebut bersifat top-down. Dalam struktur organisasi tersebut terdapat tingkatan-tingkatan jabatan mulai dari yang paling tinggi hingga yang rendah. Hal ini juga berarti bahwa terdapat tingkatan-tingkatan tanggung jawab serta beban kerja yang berbeda pula yang harus ditanggung oleh masing-masing pegawai. Tanggung jawab serta beban kerja seorang kepala dinas paling berat diantara jabatan-jabatan yang lain. Namun kenyataannya belum tentu seperti itu. Terkadang beban kerja yang tidak adil sering kali dirasakan oleh pegawai dengan posisi di jabatan fungsional maupun pada pegawai yang memiliki pengalaman lebih serta skill yang memadai, sehingga beberapa pekerjaan yang seharusnya bukan menjadi tanggung jawab pegawai tersebut, harus dibebankan kepadanya.

² Analisis Beban Kerja Pegawai Pada Instansi Publik www.google.com akses tanggal 23/10/2007

Ketidaksesuaian antara jumlah pegawai dengan jumlah beban kerja, terjadi karena tidak adanya pengaturan akan kebutuhan pegawai di setiap instansi. Ketidaksesuaian ini akan menimbulkan tidak meratanya pembagian jumlah pegawai, sehingga ada beberapa bagian dan seksi dengan jumlah pegawai yang terlalu banyak, dan juga ada unit, bagian dan seksi lain yang kekurangan pegawai. Adanya jumlah pegawai yang berlebih tentunya yang diharapkan adalah bahwa beban kerja yang ditanggung masing-masing pegawai akan semakin ringan. Namun belum tentu seperti itu. Hal ini dikarenakan jumlah pegawai yang terlalu banyak hanya akan menimbulkan permasalahan baru yaitu para pegawai tersebut menjadi tidak produktif. Selain itu, jumlah pegawai yang terlalu berlebih hanya akan memberatkan APBN. Sebaliknya, jumlah pegawai yang terlalu sedikit juga tentu akan menimbulkan permasalahan tersendiri. Salah satunya adalah pegawai menanggung beban kerja yang terlalu berat. Lebih lanjut beban kerja yang terlalu berat tersebut akan memunculkan masalah baru yakni stress kerja pada pegawai. Dalam keadaan stress, dan tertekan, seorang pegawai tidak akan dapat bekerja secara optimal.

Ketidaktepatan waktu penyelesaian tugas dapat dilihat dari masing-masing pegawai. Setiap pegawai tentu mempunyai tugas masing-masing yang harus ia emban dan ia pertanggungjawabkan. Dan dari setiap tugas yang ada tentunya mempunyai satuan waktu untuk menyelesaikannya. Tetapi terkadang waktu penyelesaian tugas tersebut tidak sesuai dengan satuan waktu yang telah

ditentukan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah kurangnya kedisiplinan dalam diri pegawai serta lemahnya kontrol dari atasan. Selain juga karena pegawai lebih banyak mengerjakan pekerjaan tambahan.

Ketidaksesuaian antara standar jam kerja dengan kenyataan dilapangan merupakan permasalahan yang sering kali terjadi. Berdasarkan ketetapan yang telah diatur oleh pemerintah mengenai standar jam kerja pegawai negeri sipil disebutkan bahwa standar jam kerja PNS adalah 7 jam. Tetapi, seperti yang kita ketahui, banyak PNS yang tidak disiplin dalam bekerja, misalnya membolos atau mencuri waktu pada jam kerja. Hal ini sepertinya sudah menjadi rahasia umum dan masalah klasik bagi pemerintah, yang selalu sulit diberantas. Untuk itu, saat ini pemerintah sering melakukan sidak (inspeksi mendadak) pada waktu-waktu tertentu di instansi-instansi publik dan melakukan razia ditempat-tempat umum.

Penempatan pegawai pada posisi tertentu yang tidak sesuai dengan skill yang dimiliki juga menjadi salah satu faktor pendorong munculnya program analisis beban kerja. Seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang begitu pesat, menjadikan jumlah pengangguran semakin banyak. Dan di negara Indonesia kita ini cenderung lebih banyak penganggurannya dari pada lapangan pekerjaan yang tersedia, sehingga mengakibatkan adanya penumpukan angkatan kerja, terutama lulusan SMA, dan Perguruan Tinggi. Penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan skill disebabkan karena adanya budaya KKN yang sudah sangat mengakar dalam masyarakat kita. Untuk menjadi seorang pegawai pada

sebuah instansi, sering kali dibutuhkan dana yang cukup besar untuk menyuap panitia penyelenggara rekrutmen pegawai, agar dapat lolos dan diterima bekerja, dengan atau tanpa melihat latar belakang pendidikan maupun skill yang dimiliki. Kemudian, ada juga instansi atau perusahaan yang dapat dengan mudah memasukkan anggota keluarga, saudara maupun rekannya untuk bekerja pada instansi tersebut, juga tanpa melihat riwayat pendidikan, pengalaman serta skill yang dimiliki dan hanya berdasarkan pada hubungan kekerabatan saja.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan dari judul penelitian skripsi ini, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut : “Bagaimana Implementasi Program Analisis Beban Kerja Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2007 (studi kasus pada Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta)?”

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a) Untuk mengetahui bagaimana implementasi program analisis beban kerja pada Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta tahun 2007.
- b) Untuk mengetahui pengaruh implementasi program analisis beban kerja terhadap kualitas kerja pegawai Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta

mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

Menurut Mochtar Mas'oe'd, "Teori adalah konsep-konsep yang saling berhubungan menurut aturan logika menjadi suatu bentuk pernyataan tertentu sehingga bisa menjelaskan fenomena tersebut secara ilmiah."³

Teori-teori yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Organisasi Publik

M.E. Dimock mengemukakan, "Organisasi adalah suatu perpaduan sistematis dari pada bagian-bagian yang saling tergantung untuk membentuk kesatuan yang utuh melalui kewenangan koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan."⁴ Sutarto menyebut organisasi adalah orang-orang yang bekerja sama dan demikian ini mengandung ciri-ciri dari hubungan manusia yang timbul dalam aktifitas kelompok.⁵

Menurut Luther Gulick, organisasi adalah suatu alat saling hubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan, jadi dengan demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah para atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai dasar dari seluruh badan usaha.⁶

³ Mochtar Mas'oe'd, *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin & Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hl 186

⁴ M.E. Dimock, dalam Suwarno Handayaniingrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara dan Manajemen* hal 95.

⁵ Sutarto, *Organisasi dan Manajemen*, PT. Remaja Rosdakarya, Jakarta, 1996, hal 106

⁶ Luther Gulick, *Administrative Design*, McGraw-Hill, New York, 1935, hal 106

Ciri-ciri organisasi publik seperti yang dikemukakan oleh Clive Hoetam adalah sebagai berikut : a) tidak dapat memilih konsumen; b) perannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan; c) politik menginstitusi konflik; d) pertanggungjawaban yang kompleks; e) sangat sering diteliti; f) semua tindakan harus mendapat justifikasi; g) tujuan dan output sulit diukur dan ditentukan.⁷

Gortner mengatakan bahwa, organisasi publik adalah organisasi kompleks yang diciptakan oleh Undang-undang dan yang bertugas mengatur dan mengadministrasikan Undang-undang. Sudah menjadi urusannya untuk mengadministrasikan peraturan perundang-undangan; fungsinya adalah otoritatif dalam pengertian yang sangat dalam dan sangat formal. Lebih khas lagi, menurut Gortner ialah “memampu-dayakan”, yaitu suatu karakteristik yang paling dominan dan paling menonjol dari birokrasi publik.⁸

2. Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik

Didalam sebuah instansi atau perusahaan, sumber daya manusia mempunyai peranan serta fungsi yang sangat vital dalam menjalankan kegiatan-kegiatan operasional sebuah instansi. Karena perannya yang begitu besar, maka tanpa SDM, instansi atau perusahaan tidak dapat berjalan dan berkembang.

⁷ Nurmandi A., *Manajemen Perkotaan*, Lingkar Yogya, 1996, hal 5.

Pengertian manajemen menurut G.R. Terry adalah melakukan pencapaian tujuan (organisasi) yang sudah ditentukan sebelumnya dengan mempergunakan bantuan orang lain.⁹ Stoner dan Freeman menyatakan bahwa manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan proses penggunaan semua sumber daya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.¹⁰

Fungsi dari manajemen tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :¹¹

a) Perencanaan (*Planning*)

Bagi seorang manajer SDM, perencanaan diartikan sebagai penentuan lebih dahulu dari kebijaksanaan, program, prosedur dan teknis yang akan menunjang tercapainya tujuan perusahaan. Penetapan tujuan itu sendiri memerlukan partisipasi aktif dari manajer SDM, agar aspek sumber daya ini mendapat perhatian.

b) Pengorganisasian (*Organizing*)

Sebuah organisasi harus dibentuk untuk dapat melaksanakan *policy*, program, serta prosedur kepegawaian. Hal ini tampak jelas bahwa organisasi merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan. Seorang manajer SDM harus mampu mengidentifikasi semua

⁹ Dra. Atik Septi W. Msi., bahan mata kuliah Manajemen SDM, Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL, UMY, 2006.

¹⁰ Ibid.

¹¹ <http://eministemanajemen008.blogspot.com/> akses tanggal 02/10/2007

fungsi operatif, kemudian melakukan pengelompokan kegiatan ke dalam unit-unit menurut prinsip-prinsip organisasi yang sehat serta mengatur hubungan kerja antar unit tersebut.

c) Pengarahan (*Directing*)

Fungsi pengarahan adalah dimana rencana yang telah dibuat akan diterjemahkan menjadi kegiatan-kegiatan nyata. Fungsi pengarahan dapat juga disebut dengan istilah lain, seperti motivasi, penggerakan atau pemberian komando.

d) Pengawasan (*Controlling*)

Fungsinya adalah melakukan pengukuran serta penilaian terhadap hasil yang diperoleh dari rencana yang terlaksana. Seandainya terjadi penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang diharapkan, maka akan diperlukan usaha korelasi dan pengendalian. Hal ini mutlak diperlukan dalam rangka penyempurnaan.

Sumber daya manusia adalah faktor sentral dalam suatu organisasi. Apapun bentuk serta tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia. Jadi, manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan institusi/organisasi. Selanjutnya, manajemen SDM berarti mengatur, mengurus sumber daya manusia berdasarkan visi perusahaan agar tujuan organisasi dapat dicapai secara optimal

Peran strategis SDM dalam organisasi bisnis dapat dielaborasi dari segi teori sumber daya, di mana fungsi perusahaan adalah mengerahkan seluruh sumber daya atau kemampuan internal untuk menghadapi kepentingan pasar sebagai faktor eksternal utama. Sumber daya sebagaimana disebutkan di atas, adalah sumber daya manusia strategis yang memberikan nilai tambah sebagai tolok ukur keberhasilan bisnis. Kemampuan SDM ini merupakan *competitive advantage* dari perusahaan. Dengan demikian, dari segi sumber daya, strategi bisnis adalah mendapatkan *added value* yang maksimum yang dapat mengoptimalkan *competitive advantage*. SDM ekspertis: manajer strategis dan SDM yang handal menyumbang dalam menghasilkan *added value* tersebut.¹²

Fungsi dari manajemen sumber daya manusia yaitu mengenai staffing dan personalia dalam organisasi, yang mencakup analisis tugas/jabatan, analisis beban kerja, rekrutmen dan seleksi calon tenaga kerja, orientasi, pelatihan, pemberian imbalan, penilaian dan pengembangan sumber daya manusia. Karena sebagian atau seluruh tugas tentang penempatan personalia yang tepat untuk tugas yang tepat, orientasi, pelatihan, pemberian imbalan, promosi, pendisiplinan serta penilaian kerja untuk perbaikan kinerja merupakan tugas setiap manajer maka scope manajemen sumber daya

¹² http://tumoutou.net/strat_psdm.htm Rudy C Tarumingkeng, PhD. Kuliah Perdana Manajemen Sumber Daya Manusia, Program Pasca Sarjana, Magister Manajemen, Universitas Kristen Kriden

manusia mencakup seluruh tugas tentang SDM yang diemban oleh setiap manajer. Dan aspek manajemen serta SDM demikian strategis dan demikian luasnya, maka manajemen SDM melibatkan banyak aspek, terutama dengan faktor-faktor lingkungan internal organisasi (kekuatan dan kelemahan) serta lingkungan eksternal (peluang dan ancaman).

3. Analisis Beban Kerja

Menurut KepmenPAN No 75 Tahun 2004, pengertian beban kerja adalah sekumpulan atau sejumlah kegiatan yang harus diselesaikan oleh suatu unit organisasi atau pemegang jabatan dalam jangka waktu tertentu. Kemudian, didalam keputusan tersebut juga menyatakan bahwa, 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. Lebih lanjut dikemukakan pula, bahwa pengukuran beban kerja merupakan teknik manajemen untuk mendapatkan informasi jabatan, melalui proses penelitian dan pengkajian yang dilakukan secara analisis. Informasi jabatan dimaksudkan agar dapat digunakan sebagai alat untuk menyempurnakan aparatur baik di bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan SDM.

Analisis jabatan merupakan hal mendasar dalam proses pengembangan sumber daya manusia. Tanpa data yang akurat tentang profil

dari masing-masing jabatan, jenis kemampuan dan ketrampilan yang dibutuhkan, serta pengalaman dan pendidikan yang disyaratkan untuk menduduki jabatan, maka pengembangan SDM menjadi sulit. Rekrutmen, seleksi dan penempatan akan timpang karena tidak diimbangi informasi yang memadai dan akurat, pengembangan dan pelatihan serta manajemen penilaian kinerja tidak dapat mencapai tujuan.

Secara umum analisis jabatan merupakan suatu proses untuk mengidentifikasi dan menentukan secara rinci tugas-tugas dan persyaratan dari suatu jabatan tertentu. Satu konsep yang penting dalam analisis jabatan adalah bahwa analisis dilakukan terhadap jabatan, bukan terhadap orang. Meskipun data diperoleh dari si pemegang jabatan (*incumbent*) melalui pengamatan, wawancara ataupun kuesioner/angket, produk yang menjadi hasil analisis jabatan adalah berupa uraian jabatan atau spesifikasi jabatan, bukan suatu uraian tentang orang.

Moekijat mengemukakan, bahwa Analisis Jabatan memberikan informasi tentang syarat-syarat tenaga kerja secara kualitatif serta jenis-jenis jabatan dan karyawan yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas-tugas. Di samping itu jumlah waktu yang dipergunakan untuk menyelesaikan pekerjaan adalah sama dengan jumlah keempat waktu berikut :¹³

- a) waktu yang benar-benar digunakan untuk bekerja yakni waktu

¹³ *Prinsip Manajemen Modern (PM3) Dasar*, Jakarta Timur, Diambil dari www.pengelola.com akses

- untuk kegiatan yang langsung berhubungan dengan produksi;
- b) waktu yang digunakan dalam kegiatan-kegiatan yang tidak langsung berhubungan dengan produksi;
 - c) waktu untuk menghilangkan kelelahan;
 - d) waktu untuk keperluan pribadi.

Dikemukakan bahwa jumlah orang yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan sama dengan jumlah waktu untuk menyelesaikan pekerjaan dibagi dengan waktu yang diberikan kepada satu orang. Namun, untuk menentukan jumlah orang yang diperlukan secara lebih tepat, maka jumlah tersebut perlu ditambah dengan prosentase tertentu akibat ketidakhadiran pegawai.

Heizer dan Render, mengatakan bahwa Standar Tenaga Kerja adalah jumlah waktu yang diperlukan rata-rata tenaga kerja, untuk mengerjakan aktivitas kerja khusus dalam kondisi kerja yang normal, atau dengan kata lain standar tenaga kerja dapat digunakan untuk menetapkan jumlah personil, agar mampu menghasilkan produksi yang diharapkan perusahaan. Lebih jauh dikatakan, bahwa untuk menentukan standar tenaga kerja dapat dilakukan dalam empat cara, yakni berdasarkan pengalaman masa lalu, pengkajian waktu standar waktu sebelum penetapan, dan pengambilan contoh kerja¹⁴

Dessler mengemukakan, bahwa Analisis Pekerjaan adalah prosedur untuk menentukan tugas-tugas dan hakekat pekerjaan, serta jenis orang yang perlu diangkat untuk melaksanakannya, atau dengan kata lain analisis pekerjaan menyediakan data tentang syarat pekerjaan yang digunakan untuk menyusun uraian pekerjaan dan spesifikasi pekerjaan.¹⁵

Dari semua uraian pemikiran sebagaimana tersebut di atas, tersirat makna bahwa dalam melaksanakan analisis beban kerja diperlukan hal-hal berikut, a) hasil analisis jabatan yang berupa informasi jabatan; b) adanya satuan hasil; c) waktu penyelesaian dari tugas-tugas/produk; d) adanya standar waktu kerja; e) adanya beban kerja yang akan diukur; f) perhitungan jumlah pegawai yang dibutuhkan.

DR. Sulipan M. Pd. mengungkapkan mengenai manfaat dari analisis beban kerja, yaitu : menetapkan basis rasional untuk struktur kompensasi; menghapuskan persyaratan kerja yang menimbulkan diskriminasi; merencanakan kebutuhan SDM di masa depan; meramalkan kebutuhan pelatihan bagi karyawan; merencanakan pengembangan karier karyawan potensial; menetapkan standar prestasi kerja; menempatkan karyawan sesuai keahliannya; memperbaiki aliran kerja; menetapkan garis promosi; dan memadukan lamaran dan lowongan kerja.¹⁶

¹⁵ Dessler, Gary. *Human Resource Management*, International Edition, 8th Ed. Prentice Hall, Inc., Upper Saddle River, New Jersey, 2000, P. 85.

¹⁶ DR. Sulipan M Pd. TDEC Bandung. Diambil dari www.gacities.com 01/11/2007

Untuk mengetahui tingkat keseimbangan antara beban kerja dan jumlah SDM, dapat dilakukan melalui penghitungan beban kerja dengan menggunakan rumusan normatif yang ditetapkan oleh MenPAN. Apabila hasil penghitungan menunjukkan ketidakseimbangan, maka upaya yang dilakukan untuk mengatasi ketidakseimbangan tersebut dengan pemberdayaan SDM (pendidikan/pelatihan, promosi, mutasi, demosi) dan rekrutmen pegawai.

Berikut cara penghitungan untuk menentukan jumlah pejabat fungsional berdasarkan KEPMENDAGRI 154 Tahun 1997, dengan memakai rumus :

D) Beban kerja yang dapat diukur.

$$\text{Rumus Indeks} = \frac{V}{\text{Nr X Waktu kerja efektif 1 tahun}}$$

Penjelasan umum :

- a) V = Total pekerjaan tertentu pada unit kerja bersangkutan dalam 1 tahun.
- b) Nr = Norma kemampuan standar seseorang dalam waktu 1 jam yang diperoleh dari perhitungan dengan memakai 2 cara yaitu:

i) Norma waktu (N.W) = $\frac{\text{orang X waktu}}{\text{hasil}}$ atau,

ii) Norma hasil (N.H) = $\frac{\text{hasil}}{\text{orang X waktu}}$

Contoh : Misalnya waktu rata-rata yang dibutuhkan seorang pengetik untuk mengetik 1 surat adalah 0,5 jam maka standar prestasi dalam proses mengetik surat :

$$Nw = \frac{1 \text{ orang} \times 0,5 \text{ jam}}{1 \text{ surat}} = 0,5 \text{ o.j.}$$

Untuk menghitung Norma Kerja rata-rata dari seorang pegawai digunakan rumus : **Nr = Beban kerja x Norma Waktu** atau

$$Nr = \text{Beban kerja} : \text{Norma Hasil}$$

Misal Jumlah Beban Kerja pengetikan pada suatu unit kerja dalam 1 hari adalah 50 surat, maka Norma Rata-Rata (Nr) adalah :

Memakai N.W. :

$$Nr = \frac{50 \text{ surat} \times 0,5 \text{ o.j}}{1 \text{ surat}} = 25 \text{ o.h}$$

II) Beban kerja yang sulit diukur (misalnya Satpam dan operator Telepon)

- a) Jabatan Satpam/tibkam untuk melayani keamanan dan ketertiban suatu kantor, misal dinilai dari luas suatu gedung dan lokasi serta lingkungannya maka ditetapkan dengan rumus :

$$\frac{1 \text{ orang untuk waktu 12 jam (1 shift)}}{1 \text{ gedung}}$$

1 gedung

Bila ada beban kerja = 5 gedung, maka jumlah Satpam/Tibkam

yang dibutuhkan : **BK x NP x Jumlah shift/hari**

$$= 5 \text{ gedung} \times 1 \text{ orang} : 2$$

$$= 2,5 \text{ orang / shift} = 3 \text{ orang (pembulatan ke atas)}$$

Pembulatan ke atas karena kemungkinan cuti, izin, sakit dan sebagainya

- b) Jabatan operator telpon, untuk melayani permintaan sambungan telpon suatu kantor. Misal, dinilai dari jumlah saluran telpon yang harus dilayani serta tingkat kesibukan suatu kantor maka ditetapkan rumus :

$$\text{Norma pelayanan operator telpon} = \frac{\text{1 orang pada waktu jam kerja}}{\text{2 pesawat telepon}}$$

Bila ada beban kerja 6 pesawat telpon sentral maka dibutuhkan operator telepon yang dibutuhkan :

$$= \frac{6 \text{ pesawat} \times 1 \text{ orang}}{2 \text{ pesawat}} = 3 \text{ orang}$$

III) Cara menghitung waktu kerja efektif

Jam kerja efektif adalah jam kerja yang sungguh-sungguh dipergunakan oleh pegawai dalam melaksanakan pekerjaan setelah dikurangi waktu yang sia-sia rata-rata 30% dari seluruh jam kerja yang disediakan.

Cara menghitungnya sebagai berikut :

a) Waktu Kerja dalam 1 minggu = 37,5 jam

b) Jam kerja efektif dalam 1 minggu = 70%

$$37,5 \times 70\% = 26,25 \text{ jam/minggu}$$

c) Jam kerja efektif 1 hari = $26,25 : 6 \text{ hari} = 4,37 \text{ jam/hari}$ (6 hari kerja)

d) Jumlah hari kerja dalam 1 tahun = $287 \text{ hari} \times 4,37 \text{ jam} = 1,254,19$

jam pembulatan menjadi = 1.250 jam (pembulatan ke bawah)

4. Implementasi Kebijakan/Program

Untuk mewujudkan tujuan, diperlukan implementasi yang merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi program merupakan sub bagian dari implementasi kebijakan. Implementasi merupakan tahap pelaksanaan atau penerapan suatu produk kebijakan atau UU yang dilaksanakan oleh implementor yang telah ditunjuk sebelumnya oleh pemerintah.

Santoso mengatakan analisis mengenai pelaksanaan kebijakan mempelajari sebab-sebab keberhasilan dan kegagalan implementasi melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi, seperti kepemimpinan dan interaksi politik diantara implementor. Sedangkan didalam kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administrasi belaka, tapi juga melibatkan masalah politik, sehingga studi implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan tidak terhenti pada pertanyaan apa yang terjadi".¹⁷

Seluruh kebijakan negara, apa pun bentuknya, dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan masyarakat yang disesuaikan dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan pemerintah. Suatu kebijakan pemerintah akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dengan baik dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat.

¹⁷ A. Santoso, *Implementasi Kebijakan*, Sinar Baru Alfabeta, Bandung, 1998, hal. 9

A. Teori George C. Edward III

Teori implementasi ini menyebutkan ada 4 variabel yang mempengaruhi jalannya keberhasilan implementasi kebijakan. yaitu :

- a) **Komunikasi**, sebagai upaya penyampaian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antara aparat pelaksanaan atau penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.
- b) **Sumber daya**, dapat berupa sumber daya manusia yang dimiliki sebagai pelaksana kebijakan dan sumber daya finansial untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan. Sumber daya adalah faktor penting dalam implementasi kebijakan yang efektif.
- c) **Disposisi**, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Sikap dari implementor ikut menentukan terlaksana atau tidaknya suatu kebijakan mengingat peranannya sehingga kemampuan dari implementor mutlak diperlukan. Bila disposisi implementor baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik pula. Namun ketika implementor memiliki sikap maupun perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif

d) Organisasi pelaksana, sebagai wadah untuk menjalankan dan mengkoordinir setiap pelaksanaan kebijakan. Struktur organisasi implementor berpengaruh signifikan terhadap implementasi. Salah satu aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standart operating procedures* atau *SOP*). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tipe*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.¹⁸

B. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)

Mazmanian dan Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan ialah mengidentifikasi variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal dari keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel tersebut diklasifikasikan menjadi :¹⁹

- 1) Karakteristik dari masalah.
 - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.
 - b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.
 - c. Besarnya proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.

¹⁸ Solichin, Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan*, Rhineka Cipta, Jakarta, 1997, hal 20.

¹⁹ Dan A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, *Analisis Kebijakan*, Rhineka Cipta, Jakarta, 1997, hal 20.

d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

2) Karakteristik kebijakan atau undang-undang.

a. Kejelasan isi kebijakan.

b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis.

c. Besarnya alokasi dana terhadap kebijakan tersebut.

d. Seberapa besar keterpautan & dukungan antar institusi pelaksana.

e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

f. Seberapa luas akses kelompok luar untuk berpartisipasi.

3) Variabel lingkungan.

a. Kondisi sosial ekonomi dan tingkat kemajuan teknologi.

b. Dukungan publik terhadap kebijakan tersebut.

c. Sikap dari kelompok pemilih.

d. Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor.

C. Teori Marilee S. Grindle (1980).

Implementasi menurut Marilee S. Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasar Grindle adalah setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dapat dilakukan. Teori ini terdiri dua bagian yaitu isi kebijakan dan konteks implementasi. Isi kebijakan mencakup : (1) kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan

(3) derajat perubahan yang diinginkan (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana program, dan (6) sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan konteks implementasi mencakup hal-hal : (1) kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlihat, (2) karakteristik lembaga dan penguasaan, dan (3) kepatuhan dan daya tanggap.²⁰

Peran penting dari analisis implementasi adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada proses implementasi. Untuk menganalisis proses implementasi, maka digunakan beberapa pendekatan, yaitu :²¹

a. Pendekatan Stuktural

Didasari pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula. Untuk memperjelas hal tersebut perlu dibedakan antara :

- i) Perencanaan tentang perubahan yaitu perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi-organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis atau manajerial.

²⁰ Samudra Wibawa dan Yuyun Purbokusumo, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal 22.

²¹ Samudra Wibawa dan Yuyun Purbokusumo, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal 22.

ii) Perencanaan untuk melakukan perubahan berlangsung jika perubahan dilaksanakan oleh pihak luar atau jika proses perubahan sukar diramalkan, dikontrol dan dibendung.

b. Pendekatan Prosedural dan Manajerial

Perwujudan dari pendekatan ini ialah perencanaan kerja dan pengawasan yang menyajikan kerangka kerja dimana proyek dapat direncanakan dan diimplementasikan dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan, hubungannya diantara tugas-tugas tersebut dan urutan logis pelaksanaan tugas-tugas tersebut.

c. Pendekatan Keprilakuan

Diawal sering kali terjadi penolakan terhadap perubahan perilaku, sehingga harus dipengaruhi jika kebijakan ingin diimplementasikan secara baik. Dalam realitas objektif, berbagai alternatif yang tersedia tidak sekedar diterima atau ditolak, tetapi terbentang suatu spektrum kemungkinan reaksi penerimaam aktif hingga pasif. Penerapan analisis perilaku ini yang paling terkenal adalah pengembangan organisasi, yaitu suatu proses untuk menimbulkan perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan.

d. Pendekatan Politik

Memandang bahwa suatu kebijakan tergantung pada ketersediaan dan kemampuan kelompok dominan untuk memaksakan kehendaknya

Jika tidak ada kelompok dominan, maka kebijakan hanya akan dicapai melalui proses panjang yang bersifat *incremental* pada situasi tertentu.

Setiap implementasi kebijakan dikatakan berhasil jika pencapaian tujuan seperti yang diharapkan, karena pada prinsipnya setiap kebijakan dibuat untuk mendapatkan hasil yang diinginkan dan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Tercapai tidaknya tujuan tidak terlepas dari faktor-faktor pendukung dan pada akhirnya akan berpengaruh pada dampak baik positif maupun negatif. Faktor-faktor pendukung tersebut adalah :

- a. Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang memadai.
- b. Hubungan ketergantungan harus kecil.
- c. Pemahaman yang mendalam dan ada kesepakatan terhadap tujuan.
- d. Adanya urutan tugas secara terperinci.
- e. Adanya komunikasi dan koordinasi.
- f. Kebijakan yang akan diimplementasikan harus berkualitas.

Efisiensi pelaksana kebijakan berkaitan dengan keseimbangan antara dana yang dikeluarkan, waktu penyelesaian, sumber daya manusia yang kompeten, dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Kepuasan kelompok sasaran memberi arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan

5. Implementasi Program Analisis Beban Kerja

Implementasi program analisis beban kerja ini didasari oleh Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 75 Tahun 2004 Tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil.

Pada awalnya, Program Analisis Beban Kerja ini bernama Program Analisis Jabatan. Namun, seiring berjalannya waktu, Program Analisis Jabatan dinilai tidak efisien, karena tidak ada perhitungan secara tepat dan detail mengenai kebutuhan personil dalam masing-masing jabatan. Dari situlah Program Analisis Beban Kerja ini muncul. Dengan adanya otonomi daerah pada tahun 2004, maka program ini dilakukan secara terpusat oleh Pemerintah Kota.

Proses pelaksanaan penghitungan beban kerja para pegawai dilakukan dengan cara melakukan survey dan wawancara secara langsung kepada para karyawan yang ada di instansi-instansi publik. Kemudian diadakan pengambilan data-data mengenai uraian jabatan, tingkat pendidikan, pelatihan setiap personil serta data lain yang masih terkait dengan Program Analisis Beban Kerja. Setelah itu analisis beban kerjapun dibuat dan kemudian diadakan ekspos terlebih dahulu pada masing-masing instansi sasaran program. Selama proses ekspose ini berlangsung, implementor akan menerima komplain mengenai isi dari Laporan Hasil Analisis Beban Kerja

dari berbagai pihak. Komplain tersebut akan ditindaklanjuti dengan melakukan koreksi. Langkah terakhir, Laporan Hasil Analisis Beban Kerja akan dipublikasikan kepada publik dan masing-masing instansi. Dan hal ini akan ditanggapi oleh Badan Kepegawaian Daerah selaku pemilik kewenangan pembentukan formasi kepegawaian daerah untuk diadakan penambahan personil. Untuk lebih jelasnya, berikut ini alur atau langkah-langkah pelaksanaan Program Analisis Beban Kerja :

- a) Penyampaian rencana pelaksanaan Program Analisis Beban Kerja kepada instansi-instansi yang akan dianalisis;
- b) Penyampaian dan penjelasan pengisian kuisioner;
- c) Observasi dan wawancara;
- d) Pengolahan data-data dan variabel-variabel yang ada;
- e) Penyusunan laporan hasil Analisis Beban Kerja;
- f) Penyelarasan hasil Analisis Beban Kerja;
- g) Ekspose hasil Analisis Beban Kerja;
- h) Penyempurnaan hasil Analisis Beban Kerja; dan
- i) Hasil akhir dibuatkan dalam Keputusan Walikota Yogyakarta

E. DEFINISI KONSEPTUAL

Konsep yaitu istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial.²² Definisi konseptual adalah unsur penelitian yang terpenting sebagai usaha untuk menjelaskan mengenai batasan pengertian antara konsep yang satu dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman.²³ Sedangkan menurut J. Vredenberg, konsep adalah abstraksi dari observasi, tetapi tingkat abstraksi yang dipersoalkan tidaklah sama antara satu dengan yang lain.²⁴

Berdasarkan dari kerangka dasar teori yang digunakan di atas, maka definisi konseptual yang akan digunakan adalah :

1. Organisasi publik adalah adalah sebuah lembaga atau intitusi yang kompleks milik pemerintah yang mempunyai tugas untuk melayani kebutuhan masyarakat dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta tidak mengejar keuntungan dalam bentuk apapun.
2. Manajemen merupakan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan dari SDM untuk mencapai tujuan yang ditetapkan terlebih dahulu. Beberapa fungsi manajemen adalah perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan.
3. Sumber daya manusia adalah manusia yang bekerja dilingkungan suatu

²² Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1984, hal 33.

²³ Wahyu MS, *Bimbingan Penulisan Skripsi*, Tarsito, Bandung, 1992.

²⁴ J. Vredenberg, *Conceptualization in Social Science*, The Hague, 1970, hal 100.

organisasi (disebut juga personil, tenaga kerja, pekerja atau karyawan). Sumber daya manusia merupakan potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.

4. Manajemen sumber daya manusia berkonotasi kepada hal-hal yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan manajemen, yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengarahan, dan pengawasan terhadap SDM untuk mencapai tujuan organisasi. Tugas manajemen SDM adalah menetapkan analisis jabatan, merekrut karyawan baru, melatih dan menempatkannya, memberikan kompensasi yang adil dan merata, memotivasi karyawan dan sebagainya.
5. Analisis beban kerja adalah sebuah proses yang bertujuan untuk menentukan berapa jumlah pegawai dan berapa jumlah tanggung jawab atau beban kerja yang tepat untuk dilimpahkan; atau untuk menentukan jumlah waktu kerja rata-rata yang dibutuhkan seorang pegawai dalam menyelesaikan sebuah pekerjaan dalam kondisi normal. Selain itu, analisis beban kerja juga digunakan untuk menghitung efektifitas dan efisiensi kinerja para pegawai dalam satuan waktu tertentu.
6. Implementasi kebijakan/program adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan, baik oleh individu maupun pemerintah dan swasta yang berbentuk program yang telah ditentukan dengan menggunakan sumber daya manusia dan dalam suatu pola yang terintegrasi untuk

mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan bersama.

7. Implementasi program analisis beban kerja merupakan sebuah konsekuensi dari adanya Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 75 Tahun 2004 Tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS. Keputusan ini dibuat guna mengukur keseimbangan antara jumlah SDM dengan jumlah beban kerja.

F. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel, atau dengan kata lain sebagai petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel untuk mempermudah penelitian. Selain itu, definisi operasional mengubah konsep atau variabel yang abstrak dengan kata-kata yang menggambarkan tingkah laku atau gejala yang dapat diamati, dapat diuji dan ditentukan dan kebenarannya oleh orang lain.²⁵

Menurut Koentjaraningrat, yang dimaksud dengan definisi operasional adalah suatu usaha untuk mengubah konsep-konsep yang berupa *construct* dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.²⁶

²⁵ Ibid.

²⁶ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1974, hal. 25

Indikator yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah :

1. Analisis jabatan.
2. Waktu penyelesaian tugas.
3. Satuan hasil.
4. Beban kerja yang akan diukur.
5. Perhitungan jumlah pegawai yang dibutuhkan.

Variabel yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari salah satu teori implementasi yang telah dijelaskan di depan, yaitu :

1. Komunikasi.
 - a) Komunikasi vertikal.
 - b) Komunikasi horizontal.
2. Sumberdaya.
 - a) Sumber daya manusia.
 - b) Sumber daya finansial.
3. Disposisi.
 - a) Tingkat pendidikan implementor.
 - b) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
4. Struktur Birokrasi.
 - a) Struktur organisasi.
 - b) Ketepatan & dukungan antar instansi pelaksana.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis. Mohammad

Natsir mendefinisikan metode penelitian deskriptif analisis sebagai berikut :

“Metode Deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti suatu status kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu system pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.”²⁷

Selain itu, Moh Natsir juga mendefinisikan metode deskriptif analisis sebagai studi untuk menelaah fakta-fakta yang ada di lapangan dan kemudian dilakukan interpretasi pada hal tersebut dengan seksama.²⁸

Metode penelitian deskriptif analisis ini mempunyai tujuan :

- a) Menggambarkan secara akurat sifat-sifat dan beberapa fenomena, organisasi dan kelompok maupun individu-individu.
- b) Menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan hal-hal yang mempengaruhi dan memaksimalkan konsistensi atau kontinuitas yang ada pada penelitian tersebut.

2. Lokasi Penelitian

Pelaksanaan penelitian dilakukan di Pemerintah Kota Yogyakarta, khususnya Bagian Organisasi. Kemudian Kantor Pusat Dinas Perhubungan Kota

²⁷ Natsir, Mohammad. *Metode Penelitian*. Ceko, Indonesia, 1999

Yogyakarta berlokasi di Jalan Magelang No. 41 Yogyakarta. Karena sebagian UPT tersebar di beberapa tempat, maka penelitian juga akan dilaksanakan di kantor UPT Pengelolaan Terminal di Giwangan, Umbulharjo, Yk; UPT Pengelolaan Perparkiran di Jalan Wahid Hasyim, Ngabean, Ngampilan, Yk; dan UPT Pengujian Kendaraan Bermotor di Giwangan, Umbulharjo, Yogyakarta.

3. Unit Analisis Data

Sesuai dengan judul penelitian ini yaitu Analisis Beban Kerja Pegawai Negeri Sipil Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, maka penulis mengambil unit analisis data atau responden dari Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta. Beberapa pegawai khususnya pegawai negeri sipil, mulai dari Kepala Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta hingga para staf dari Bagian dan Sub Bagian, Bidang dan seksi-seksinya. Penulis juga akan melakukan wawancara dengan pihak Bagian Organisasi Kota Yogyakarta selaku implementor Program Analisis Beban Kerja.

4. Data dan Sumber

Data maupun sumber yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) Data primer, yaitu seluruh data yang diperoleh dari sumbernya langsung (unit analisa), dan berupa keterangan dari pihak-pihak terkait dalam lingkup permasalahan yang ada dalam penelitian.
- b) Data Sekunder, yaitu data atau informasi pendukung yang diperoleh secara tidak langsung, melalui dokumen, arsip, buku-buku ilmiah yang relevan dengan objek penelitian

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam memperoleh data, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a) Wawancara

Wawancara merupakan sebuah teknik pengumpulan data dengan cara bertatap muka disertai tanya jawab dengan para responden, guna mengeksploitasi data dan informasi. Dengan teknik ini diharapkan data yang dihasilkan lebih luas dan relatif mudah.

b) Dokumentasi

Penulis mengumpulkan data yang berasal dari buku-buku, arsip-arsip, agenda, dan catatan-catatan yang relevan dalam permasalahan penelitian. Dokumen-dokumen tersebut berasal dari perpustakaan, instansi tempat dilakukannya penelitian dalam hal ini ialah Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kota Yogyakarta, serta tempat-tempat lainnya yang masih relevan.

c) Kuesioner

Teknik ini dilakukan dengan cara memberikan pertanyaan kepada responden (unit analisis data) untuk dijawab, kemudian dari setiap jawaban pertanyaan tersebut ditentukan skor yang dengan

d) Observasi

Merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan pengamatan, baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap peristiwa-peristiwa atau keadaan yang diselidiki serta mengadakan pencatatan tentang hasil pengamatan secara riil dan sistematis.²⁹

6. Teknik Analisis Data

Teknik yang digunakan oleh penulis dalam menganalisis data dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif yaitu dengan cara menguraikan sekumpulan data yang tidak dapat diukur secara kuantitatif, dan teknik analisis data kuantitatif yaitu teknik analisis yang digunakan untuk mengolah data yang diperoleh melalui pertanyaan maupun kuesioner yang memerlukan pengukuran.

Winarno mengatakan bahwa, analisis data kualitatif adalah data yang sudah terkumpul, kemudian diklasifikasikan berdasarkan jenis data kemudian disusun secara logis untuk menjawab permasalahan.³⁰

Bog dan Taylor memberikan definisi Metodologi Kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.³¹

²⁹ Ratnawati, *Desain Penelitian Suatu pendekatan Proposal*, Diktat kuliah FISIPOL UGM.

³⁰ Surahmad Winarno, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, CV. Tarsito, 1980, hal 33.

³¹ Bogdan, *Metodologi Kualitatif*, CV. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1994, hal 2