

## **ANALISIS KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM MENENTUKAN FORMASI PENGADAAN DAN PENGANGKATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL**

**Wira Karnova Sandi\*Irwandi**

Mahasiswa Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas JambiMendalo.  
Jambi Luar Kota. Muaro Jambi. 36361

[karnovawira@gmail.com](mailto:karnovawira@gmail.com)

### ***Abstract***

*This study aims 1) to determine and analyze the authority of regional heads in determining the formation of procurement and appointment of civil servants in the regions; 2) to find out and analyze the legal implications of regulations relating to the authority of the Regional Head (Governor, Regent/Mayor) in carrying out personnel management/ASN. The research method used is a normative juridical research type. The results of the study show that 1) Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, there are fundamental changes, especially those related to regional personnel management/administration, and apparently there is no single article that regulates the administration of personnel management affairs for civil servants. country in the area.; 2) legal implications for regulations relating to the authority of Regional Heads (Governor, Regent/Mayor) in conducting personnel management/ASN that the authority to determine the formation of Civil Servant procurement within the Regional Government is intended to address the problem so that there is no funding gap from the government to each region, because some of the funding for regional personnel (civil servants in the regions) comes from APBN revenues provided through the General Allocation Fund (DAU).*

***Keywords: Authority, Regional Head, Procurement And Appointment Formation, Regional Civil Servants.***

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan 1) untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan kepala daerah dalam menentukan formasi pengadaan dan pengangkatan pegawai negeri sipil di daerah; 2) untuk mengetahui dan menganalisis implikasi hukum terhadap pengaturan yang berkaitan dengan kewenangan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dalam menyelenggarakan manajemen kepegawaian/ASN. Metode penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, terdapat perubahan yang mendasar terutama yang berkaitan dengan manajemen/administrasi kepegawaian daerah, dan ternyata tidak ada satu pun pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan urusan bidang manajemen kepegawaian bagi pegawai negeri

sipil negara di daerah; 2) implikasi hukum terhadap pengaturan yang berkaitan dengan kewenangan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dalam menyelenggarakan manajemen kepegawaian/ASN bahwa wewenang penetapan formasi pengadaan Pegawai Negeri Sipil yang berada pada Pemerintahan Daerah dimaksudkan adalah untuk mengatasi masalah agar tidak terjadi kesenjangan pendanaan dari pemerintah kepada masing-masing daerah, sebab sebagian pendanaan kepegawaian daerah (Pegawai negeri sipil di daerah) berasal dari pendapatan APBN yang diberikan melalui Dana Alokasi Umum (DAU).

**Kata kunci:** *Kewenangan, Kepala Daerah, Formasi Pengadaan Dan Pengangkatan, Pegawai Negeri Sipil di daerah.*

## **I. PENDAHULUAN**

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, serta dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pemerintah Pusat menarik kembali sebagian kewenangannya yang sebelumnya diserahkan kepada daerah, hal ini disebabkan karena adanya penafsiran yang salah oleh pemerintah daerah menerjemahkan pemberian otonomi dalam bidang manajemen kepegawaian daerah, terutama yang berkaitan dengan kewenangan kepala daerah dalam menentukan formasi pengadaan dan pengangkatan aparatur sipil negara (pegawai aparatur sipil negara di daerah), sehingga perubahan terhadap undang-undang otonomi daerah dan undang-undang aparatur sipil negara berimplikasi terhadap manajemen aparatur sipil negara (pegawai negeri sipil) di Indonesia khususnya dalam hal kepegawaian daerah. Terkhususnya berkaitan dengan peraturan mengenai Kewenangan kepala daerah dalam hal menentukan formasi pengadaan dan pengangkatan aparatur sipil negara (pegawai aparatur sipil negara di daerah) dengan pelaksanaan penyerahan sebagian pendelegasian wewenang dari Presiden kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian daerah, hal ini sependapat dengan apa yang dikemukakan Sri Hartini “Mensikapi keadaan yang demikian, maka salah satu urusan yang diminta agar diserahkan

kepada daerah adalah urusan di bidang kepegawaian dengan cara mengambil alih urusan kepegawaian yang ditangani oleh Pemerintah Pusat”<sup>1</sup>.

Manajemen/administrasi kepegawaian bagi pegawai negeri sipil di daerah yang berkaitan dengan kewenangan kepala daerah dalam menentukan formasi pengadaan dan pengangkatan pegawai aparatur sipil negara di daerah, sebelumnya diatur dalam Bab V Kepegawaian Daerah Pasal 129, Pasal 130 dan Pasal 132 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menentukan:

#### Pasal 129

- (1) Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil di daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional.
- (2) Manajemen pegawai negeri sipil di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak, dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.

#### Pasal 130

- (1) Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur.
- (2) Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur.

#### Pasal 132

Penetapan formasi pegawai negeri sipil di daerah provinsi/kabupaten/kota setiap tahun anggaran dilaksanakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara atas usul Gubernur.

Kemudian setelah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, terdapat perubahan yang mendasar terutama yang berkaitan dengan

---

<sup>1</sup>Sri Hartini, dkk. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 113.

manajemen/administrasi kepegawaian daerah, dan ternyata tidak ada satu pun pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan urusan bidang manajemen kepegawaian bagi pegawai aparatur sipil negara di daerah.

Berkenaan dengan hal itu pula, melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ada pengaturan yang berkaitan dengan kewenangan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dalam menyelenggarakan manajemen kepegawaian/ASN. Yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menentukan:

Pasal 60

Setiap Instansi Pemerintah mengumumkan secara terbuka kepada masyarakat adanya kebutuhan jabatan untuk diisi dari calon PNS.

Pasal 61

Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS setelah memenuhi persyaratan.

Pasal 62

- (1) Penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan.
- (2) Penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari 3 (tiga) tahap, meliputi seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang.

Pasal 63

- (1) Peserta yang lolos seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 diangkat menjadi calon PNS.
- (2) Pengangkatan calon PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian.
- (3) Calon PNS wajib menjalani masa percobaan.

Pasal 58

- (1) Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah.
- (2) Pengadaan PNS di Instansi Pemerintah dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan yang ditetapkan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (3).
- (3) Pengadaan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi PNS.

Pasal 59

Setiap Instansi Pemerintah merencanakan pelaksanaan pengadaan PNS.

Pasal 68

- (1) PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada Instansi Pemerintah.
- (2) Pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.
- (3) Setiap jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan PNS yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja.
- (4) PNS dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja.
- (5) PNS dapat diangkat dalam jabatan tertentu pada lingkungan instansi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (6) PNS yang diangkat dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), pangkat atau jabatan disesuaikan dengan pangkat dan jabatan di lingkungan instansi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pangkat, tata cara pengangkatan PNS dalam jabatan, kompetensi jabatan, klasifikasi jabatan, dan tata cara perpindahan antar Jabatan Administrasi dan Jabatan Fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 63 Ayat (2) menentukan: “Pengangkatan calon PNS sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian”. Mengenai apa

yang dimaksud dengan pejabat pembina kepegawaian dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil ditentukan bahwa:

Pejabat Pembina Kepegawaian yang selanjutnya disingkat PPK adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil menentukan: “Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota”.

Implementasinya tidak dijabarkan lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Peraturan pemerintah ini hanya mengatur masalah pengadaan PNS pada Pasal 15 dan pengangkatan PNS pada Pasal 33 dan Pasal 36 Ayat (2).

Pasal 15

Pengadaan PNS di Instansi Pemerintah dilakukan berdasarkan pada penetapan kebutuhan PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12.

Pasal 33

Pelamar yang dinyatakan lulus seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 diangkat dan ditetapkan sebagai calon PNS oleh PPK setelah mendapat persetujuan teknis dan penetapan nomor induk pegawai dari Kepala BKN.

Pasal 36 Ayat (2) yang menentukan: “Calon PNS yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat menjadi PNS oleh PPK ke dalam Jabatan dan pangkat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pasal inilah yang berkaitan dengan bentuk kewenangan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian dalam pengangkatan Pegawai aparatur sipil negara di daerah.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Metode ini dilakukan dengan beberapa cara seperti melakukan pengkajian, mendeskripsikan, melakukan sistematisasi, interpretasi, serta menilai dan menganalisis hukum positif.<sup>2</sup> Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan melakukan penelitian terhadap data sekunder atau studi bahan kepustakaan, dengan menganalisis suatu permasalahan hukum melalui peraturan perundang-undangan, literatur-literatur dan bahan-bahan referensi lainnya. Dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan pendekatan-pendekatan yang biasa digunakan dalam penelitian hukum normatif yaitu berupa pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sejarah

## III. PEMBAHASAN

### 1. Kewenangan Kepala Daerah Dalam Menentukan Formasi Pengadaan dan Penganjangan Pegawai Negeri Sipil di daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dan terakhir diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, menyebutkan bahwa Formasi Pegawai Negeri Sipil adalah formasi bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada suatu organisasi Pemerintah Pusat, sedangkan dalam huruf b menyebutkan bahwa Formasi Pegawai negeri sipil di daerah adalah formasi bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada suatu satuan organisasi Pemerintahan Daerah, dan dalam Pasal 3 Ayat (2) menyebutkan bahwa formasi untuk suatu satuan organisasi pemerintahan daerah bagi Provinsi ditetapkan oleh Gubernur, Kabupaten ditetapkan oleh Bupati, dan Kota ditetapkan oleh Walikota.

Gubernur, Bupati/Walikota selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah sesuai dengan kewenangannya dalam hal Pengadaan Pegawai aparatur sipil negara di daerah, pada dasarnya peraturan yang digunakan tetap sama dengan pengadaan pegawai negeri sipil lainnya, yaitu dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah

---

<sup>2</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet. 2, Mandar Maju, Bandung, 2016, hal. 80.

Nomor 11 Tahun 2002 dan terakhir diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Dalam Peraturan Pemerintah ini menyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat yang ditentukan mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar dan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Hal ini berarti segala syarat tentang pengadaan Negeri Sipil Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota harus terpenuhi seluruhnya.

Apabila disimak dari ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan Presiden dalam kaitannya dengan pengadaan, pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sangat luas, hal ini tidak mungkin dilakukan sendiri oleh seorang Presiden, oleh karena itu, wewenang tersebut diatur menurut Pasal 25 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa: “pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh Presiden, kemudian dalam ayat (2) menyatakan bahwa untuk memperlancar pelaksanaan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina kepegawaian pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina kepegawaian daerah.

Lowongan formasi Pegawai negeri sipil di daerah diumumkan seluas-luasnya oleh Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah melalui media massa dan/atau bentuk lainnya, paling lambat 15 (lima belas) hari sebelum tanggal penerimaan lamaran. Lowongan formasi ini berpedoman sesuai dengan bunyi Pasal 6 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002, dan terakhir diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Untuk formasi pengadaan Pegawai negeri sipil di daerah dilaksanakan oleh suatu panitia yang bentuk oleh pejabat pembina kepegawaian daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati/Walikota melalui Ujian Penyaringan. Adapun prosedur/tata cara pengadaan sampai dengan pengangkatan calon pegawai aparatur sipil negara di daerah, adalah sebagai berikut:



1. Pada tahap awal bahwa bagi setiap pelamar yang berminat, terlebih dahulu harus memperhatikan dengan teliti mengenai pengumuman lowongan formasi yang dibutuhkan harus sesuai dengan jenis jabatan yang lowong, syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar, alamat dan tempat lamaran ditujukan, dan batas waktu pengajuan lamaran.
2. Selanjutnya bagi pelamar yang berminat menyampaikan berkas lamaran melalui panitia yang telah dibentuk oleh kepala daerah;
3. Berkas lamaran yang telah diterima, kemudian diperiksa, diteliti, dan dipilah-pilah oleh panitia, telah/tidak memenuhi persyaratan untuk disesuaikan dengan lowongan formasi yang dibutuhkan berdasarkan kualifikasi pendidikan;
4. Bagi pelamar yang dianggap memenuhi persyaratan yang ditentukan, selanjutnya diberikan nomor test peserta untuk mengikuti seleksi penyaringan penerimaan pegawai negeri sipil di daerah;
5. Bagi pelamar yang telah memperoleh nomor test, diharuskan untuk mengikuti test dalam 2 (dua) tahap, tahap pertama mengikuti test tertulis, dan tahap kedua test psikotest;
6. Hasil test tertulis diumumkan melalui media cetak atau media elektronik, bagi peserta yang dinyatakan tidak lulus test tertulis dianggap gugur, dan bagi peserta yang lulus test tertulis diharuskan mengikuti test selanjutnya yaitu test psikotest;
7. Dari hasil test tertulis dan test psikotest direkap kembali oleh panitia, kemudian hasil rekapitulasi penilaian test tersebut dirangking dari nilai tertinggi sampai dengan nilai yang terendah;
8. Seleksi penerimaan calon Pegawai negeri sipil di daerah mulai dari pelaksanaan sampai dengan hasil test penilaian akhir dilaporkan oleh panitia kepada pejabat pembina kepegawaian daerah;
9. Sebelum ditetapkan bakal calon pegawai aparatur sipil negara di daerah, terlebih dahulu diadakan rapat antara kepala daerah dengan panitia, dan penentuan akhir dari hasil seleksi tersebut, dimusyawarahkan untuk ditetapkan nama-nama peserta test yang

dianggap memenuhi syarat untuk diangkat menjadi calon pegawai aparatur sipil negara di daerah.

Untuk selanjutnya Gubernur, Bupati/Walikota selaku pejabat pembina kepegawaian daerah menetapkan dan mengumumkan pelamar yang dinyatakan lulus ujian penyaringan. Bagi pelamar yang dinyatakan lulus ujian, wajib menyerahkan kelengkapan administrasi. Daftar pelamar yang dinyatakan lulus ujian penyaringan disampaikan oleh kepala daerah kepada Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) untuk mendapat Nomor Identitas Pegawai Negeri Sipil (NIP). Setelah Nomor Identitas Pegawai Negeri Sipil (NIP) diperoleh, maka Gubernur, Bupati/Walikota sebagai menetapkan Pengangkatan Calon Pegawai negeri sipil di daerah dengan sebuah Keputusan yang ditetapkan oleh kepala daerah, dan dilakukan dalam tahun anggaran berjalan serta penetapannya tidak boleh berlaku surut.

Sejalan tahapan tersebut, penyelenggaraan desentralisasi mengisyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang menyangkut kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Di samping itu, terdapat beberapa urusan pemerintahan yang bersifat konkuren artinya, urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama-sama antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah.

Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini senada dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqie, “Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke Pemerintahan Daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 7.

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menyebabkan terjadinya perubahan yang mendasar dalam pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengakibatkan adanya penarikan kembali sebagian kewenangan Pemerintahan kepada Pemerintah yang sebelumnya diatur dalam Bab VII Pasal 75 sampai dengan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, setelah diganti dan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ternyata tidak ada satu pun pasal yang mengatur penyelenggaraan manajemen kepegawaian daerah, apalagi untuk menentukan formasi pengadaan, pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai aparatur sipil negara di daerah.

Manajemen kepegawaian daerah dan sebagian kewenangan yang diberikan kepada pejabat pembina kepegawaian daerah mengenai penetapan pengadaan dan pengangkatan pegawai negeri sipil di daerah tidak terlepas dari otonomi daerah. Hal ini senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Koesoemahatmadja, dan Miftah Thoha:

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik, dari berbagai pengertian mengenai istilah ini, pada intinya apa yang dapat disimpulkan bahwa otonomi itu selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika sesuatu itu dapat menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini, adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaran pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.<sup>4</sup>

Selanjutnya Max Boli Sabon mengemukakan pendapat bahwa:

Sistem manajemen kepegawaian yang sesuai dengan kondisi pemerintahan saat ini, tidak murni menggunakan *unified system*, karena sebagai konsekuensi digunakannya kebijakan desentralisasi maka menggunakan gabungan antara *unified system* dan *sparated system*, artinya ada bagian-bagian kewenangan yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan

---

<sup>4</sup>Koesoemahatmadja. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* Bina Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 85.

kepada daerah untuk dilaksanakan oleh pembina kepegawaian daerah. Prinsip ini yang dianut adalah memberikan suatu kejelasan dan ketegasan bahwa ada pemisahan antara pejabat politik dan pejabat karir baik mengenai tata cara rekrutmennya maupun kedudukan, tugas, wewenang, fungsi, dan pembinaannya.<sup>5</sup>

Seiring dengan berbagai peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian dan Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan pendapat para pakar, untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan baik di tingkat pusat maupun daerah, maka kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) selaku pejabat pembina kepegawaian daerah sesuai dengan kewenangannya untuk menentukan formasi pengadaan, pengangkatan pegawai negeri sipil di daerah pada pemerintahan daerah, yang berpedoman pada pengaturan berdasarkan norma, standar, dan prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 dan terakhir diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **2. Implikasi Hukum Terhadap Pengaturan Yang Berkaitan Dengan Kewenangan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) Dalam Menyelenggarakan Manajemen Kepegawaian/ASN**

Adanya berbagai peraturan perundang-undangan tentang Manajemen/administrasi kepegawaian bagi pegawai negeri sipil di daerah yang berkaitan dengan kewenangan kepala daerah dalam menentukan formasi pengadaan dan pengangkatan Pegawai aparatur sipil negara di daerah, yang sebelumnya diatur dalam Bab V Kepegawaian Daerah Pasal 129, Pasal 130 dan Pasal 132 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menentukan:

Pasal 129

- (1) Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil di daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional.

---

<sup>5</sup>Max Boli Sabon, *Hukum Otonomi Daerah Bahan Pendidikan untuk Pendidikan Tinggi*, UKI-Atma Jaya, Jakarta, 2008, hlm. 225.

- (2) Manajemen pegawai negeri sipil di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak, dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.

Pasal 130

- (1) Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur.
- (2) Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur.

Pasal 132

Penetapan formasi pegawai negeri sipil di daerah provinsi/kabupaten/kota setiap tahun anggaran dilaksanakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara atas usul Gubernur.

Akan tetapi setelah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, terdapat perubahan yang mendasar terutama yang berkaitan dengan manajemen/administrasi kepegawaian daerah, dan ternyata tidak ada satu pun pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan urusan bidang manajemen kepegawaian bagi Pegawai aparatur sipil negara di daerah. Berkenaan dengan hal itu, melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ada pengaturan yang berkaitan dengan kewenangan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dalam menyelenggarakan manajemen kepegawaian/ASN.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menentukan:

Pasal 58

- (1) Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah.
- (2) Pengadaan PNS di Instansi Pemerintah dilakukan berdasarkan penetapan kebutuhan yang ditetapkan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (3).

- (3) Pengadaan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tahapan perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, masa percobaan, dan pengangkatan menjadi PNS.

Pasal 59

Setiap Instansi Pemerintah merencanakan pelaksanaan pengadaan PNS.

Pasal 60

Setiap Instansi Pemerintah mengumumkan secara terbuka kepada masyarakat adanya kebutuhan jabatan untuk diisi dari calon PNS.

Pasal 61

Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS setelah memenuhi persyaratan.

Pasal 62

- (1) Penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS oleh Instansi Pemerintah melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan lain yang dibutuhkan oleh jabatan.
- (2) Penyelenggaraan seleksi pengadaan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari 3 (tiga) tahap, meliputi seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang.

Pasal 63

- (1) Peserta yang lolos seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 diangkat menjadi calon PNS.
- (2) Pengangkatan calon PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian.
- (3) Calon PNS wajib menjalani masa percobaan.

Pasal 68

- (1) PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu pada Instansi Pemerintah.

- (2) Pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.
- (3) Setiap jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelompokkan dalam klasifikasi jabatan PNS yang menunjukkan kesamaan karakteristik, mekanisme, dan pola kerja.
- (4) PNS dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja.
- (5) PNS dapat diangkat dalam jabatan tertentu pada lingkungan instansi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (6) PNS yang diangkat dalam jabatan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), pangkat atau jabatan disesuaikan dengan pangkat dan jabatan di lingkungan instansi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pangkat, tata cara pengangkatan PNS dalam jabatan, kompetensi jabatan, klasifikasi jabatan, dan tata cara perpindahan antar Jabatan Administrasi dan Jabatan Fungsional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 63 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara hanya pasal ini yang berkenaan dengan kewenangan kepala daerah dalam melakukan pengangkatan calon PNS yang ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian.

Implementasinya tidak dijabarkan lebih rinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Peraturan pemerintah ini hanya mengatur masalah pengadaan PNS pada Pasal 15 dan pengangkatan PNS pada Pasal 33 dan Pasal 36 Ayat (2).

#### Pasal 15

Pengadaan PNS di Instansi Pemerintah dilakukan berdasarkan pada penetapan kebutuhan PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12.

#### Pasal 33

Pelamar yang dinyatakan lulus seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 diangkat dan ditetapkan sebagai calon PNS oleh PPK setelah mendapat persetujuan teknis dan penetapan nomor induk pegawai dari Kepala BKN.

Pasal 36 Ayat (2) yang menentukan: “Calon PNS yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat menjadi PNS oleh PPK ke dalam Jabatan dan pangkat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pasal inilah yang berkaitan dengan bentuk kewenangan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian dalam pengangkatan Pegawai aparatur sipil negara di daerah.

Dalam penerapan asas desentralisasi dan dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah untuk menjalankan unsur-unsur pemerintahan di daerah, maka kewenangan daerah ini mencakup kewenangan yang telah ditentukan dalam klasifikasi urusan pemerintahan. Sehingga dapat dikemukakan bahwa kepala daerah tidak dapat dengan sewenang-wenang mengangkat pegawai negeri sipil di daerah sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan, tetapi haruslah dimulai sesuai prosedur dan mekanisme yang berlaku mulai dari penetapan perencanaan dan melalui proses pemilihan dan prosedur yang tidak singkat.

Melalui penetapan formasi yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat terkait dengan masalah rekrutmen karena beban anggaran yang tersedia, mengakibatkan Pemerintahan Kabupaten/Kota tidak dapat merekrut pegawai secara optimal, akibatnya adalah sering kali dalam proses penerimaan pegawai sampai dengan pengangkatan pegawai negeri sipil di daerah tidak dapat mengumumkan kebutuhan atau lowongan secara luas.

Penyelenggaraan manajemen melalui penetapan formasi pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian pegawai negeri sipil di daerah merupakan bagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat konkuren senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota.

#### **IV. PENUTUP**



## **KESIMPULAN**

1. Terdapat beberapa perubahan kewenangan yang mendasar dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam menentukan formasi pengadaan dan pengangkatan pegawai negeri sipil di daerah terutama yang berkaitan dengan manajemen/administrasi kepegawaian daerah, dalam hal ini ternyata tidak ada satu pun pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan urusan bidang manajemen kepegawaian bagi pegawai negeri sipil di daerah. Berkenaan dengan hal itu pula, melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ada pengaturan yang berkaitan dengan kewenangan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dalam menyelenggarakan manajemen kepegawaian/ASN, yang dalam implementasinya tidak dijabarkan lagi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dengan tetap mengacu pada Peraturan yang lama.
2. Implikasi hukum terhadap pengaturan yang berkaitan dengan kewenangan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dalam menyelenggarakan manajemen kepegawaian/ASN bahwa wewenang penetapan formasi pengadaan ASN (pegawai negeri sipil) yang berada pada pemerintahan daerah dimaksudkan adalah untuk mengatasi masalah agar tidak terjadi kesenjangan pendanaan dari pemerintah kepada masing-masing daerah, sebab sebagian pendanaan kepegawaian daerah (pegawai negeri sipil di daerah) berasal dari pendapatan APBN yang diberikan melalui Dana Alokasi Umum (DAU), sebagaimana ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah.

## **SARAN**

1. Hendaknya pemerintah dan DPR RI melakukan pengkajian dalam undang-undang pemerintahan daerah seharusnya ada pasal yang menentukan pembagian urusan pemerintahan konkuren yang diselenggarakan pemerintah, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota khususnya manajemen kepegawaian/ASN sehingga selaras dengan pengaturan yang terdapat dalam undang-undang aparatur sipil negara, sejalan dengan itu

pula dalam implementasinya tidak mengacu kepada peraturan yang lama, akan tetapi dijabarkan lagi melalui berbagai peraturan pelaksanaan yang baru.

2. Hendaknya kepala daerah harus dapat menata ulang bidang kelembagaan daerah dalam menyelenggarakan manajemen kepegawaian/ASN melalui struktur organisasi dengan prinsip rasional dan realistis (sesuai kebutuhan) melalui perangkat yang lebih efektif serta efisien yang berorientasi pada peningkatan pelayanan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk interpretasi undang- undang (legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Agussalim Andi Gadjong. 2007. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Bagir Manan. 2001. *Menyongong Fajar Otonomi Daerah*. Bandung: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.

Bahder Johan Nasution. 2008. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: CV. Mandar Maju.

Budi Agus Riswandi. 2005. *Aspek Hukum Internet Banking*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Fence M. Wantu. 2011. *Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

J. Kaloh. 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Koesoemahatmadja. 2003. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Bina Cipta.
- Max Boli Sabon. 2008. *Hukum Otonomi Daerah Bahan Pendidikan untuk Pendidikan Tinggi*. Jakarta: UKI-Atma Jaya.
- Ni'matul Huda. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- Jimlly Ashiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Peter Mahmud Marzuki. 2000. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Philippus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pegadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Rahardjo Adisasmita. 2011. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ridwan HR. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Salim HS dan Erlies SN. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis aan Disertasi*. Cetakan ke -1. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sri Hartini, dkk. 2008. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Sudikno Mertokusumo. 1999. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty.
- . *Undang Undang Kepegawaian Lengkap*. Sinar Grafika. Jakarta, 2003.

## **B. Jurnal**

- Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Jurnal Yuridika* Nomor 5 dan 6 Tahun XII, Sep-Des 1997.

Said Iqbal Saputra, "Peran Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kota Tanjung Pinang Tahun 2012-2016", *Jurnal Iqubalu* Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjungpinang, 2017

### **C. Kamus**

Sudarsono. *Kamus Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta, 2007.

### **D. Peraturan Perundang-undangan**

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

.....*Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.

....., *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*. UU Nomor 23 Thn 2014. LN Tahun 2014 sebagai revisi *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*. UU Nomor 32 Thn 2004. LN Tahun 2004 Nomor 125.

..... *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. PP Nomor 11 Tahun 2017. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037

### **E. Artikel Internet**

Anonim, *Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, <http://pemerintah.net>, tanggal akses 27 Juli 2021.

Arum Sutrisni Putri, ""Pengertian Pemerintah, Beda antara Pemerintah Pusat dan Pemda", diakses melalui **Error! Hyperlink reference not valid.**, tanggal akses 27 Juli 2021.

Diah Restuning Maharani, *Teori Kewenangan*, <http://restuningmaharani.com>, diakses pada tanggal 27 Juli 2021.