

**KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM MENENTUKAN
FORMASI PENGADAAN DAN PENGANGKATAN PEGAWAI
NEGERI SIPIL DAERAH DALAM SISTEM KEPEGAWAIAN DI
INDONESIA**

Hasan Basri

Fakultas Hukum Universitas Pakuan

Jalan Pakuan Po.Box. 452

e-mail : hasanb2160@gmail.com

Naskah diterima : 05/05/2017, revisi : 20/08/2017, disetujui 27/9/2017

ABSTRAK

Manajemen/administrasi kepegawaian bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah yang berkaitan dengan kewenangan Kepala daerah dalam menentukan formasi pengadaan dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah, sebelumnya diatur dalam Bab VII Pasal 75 sampai dengan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, 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 Negeri Sipil 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, yang dalam implementasinya tidak dijabarkan lagi melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan lainnya, tetapi masih mengacu dan berpedoman pada peraturan yang lama, sehingga perubahan tersebut berimplikasi terhadap manajemen kepegawaian Aparatur Sipil Negara (Pegawai Negeri Sipil Daerah). Oleh sebab itu, menurut Penulis perlu 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.

Kata Kunci : Kewenangan, Pemerintah Daerah, PNS, Kepegawaian.

A. PENDAHULUAN

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, merupakan dasar dari pengaturan penyelenggaraan manajemen/administrasi kepegawaian bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, terutama urusan bidang kepegawaian yang didisentralisasikan kepada daerah yang berkaitan dengan kewenangan Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam hal pengadaan, pengangkatan, perpindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah, sehingga telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau negara.

Selain daripada itu, dengan adanya otonomi daerah yang diberikan kepada daerah bertujuan untuk memungkinkan agar daerah mampu menjalankan hak, wewenang, dan kewajibannya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Selanjutnya dengan pemberian otonomi daerah juga dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakatnya. Keberhasilan untuk mencapai tujuan pemberian otonomi tersebut sangat ditentukan oleh pelaksana-pelaksananya melalui Kepala Daerah dan Aparatur Pemerintahan

Daerah terutama pegawai negeri sipil di daerah baik di tingkat provinsi, kabupaten atau kota.

J. Kaloh mengemukakan “Efektivitas pemerintahan negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan kepala daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah, berimplikasi pada rendahnya atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan.”¹

Sejalan dengan hal itu pula, Muchsan menyatakan “Guna mencapai serta mewujudkan tujuan negara diperlukan sarana-sarana tertentu. Sarana-sarana ini dapat berbentuk manusia dan sarana yang berbentuk benda. Hubungan hukum antara negara dengan sarana berbentuk manusia ini menimbulkan kaidah hukum kepegawaian, sedangkan hubungan hukum antara negara dengan sarana yang berbentuk benda menimbulkan kaidah hukum tentang hak milik negara dan kaidah hukum tentang administrasi keuangan negara.”²

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

¹J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 4.

²Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta: Bina Aksara, 1982), hlm 10.

diserahkan kepada daerah, hal ini akibat 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 Negeri Sipil 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.

Dari uraian di atas menurut Penulis ada hal yang perlu dikaji, khususnya berkaitan dengan peraturan mengenai Kewenangan Kepala Daerah dalam hal menentukan formasi pengadaan dan pengangkatan Aparatur Sipil Negara (Pegawai Negeri Sipil 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.”³

B. TINJAUAN TEORITIS

a. Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

³Sri Hartini, dkk. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 113.

Daerah dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, disebutkan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah.⁴ Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggungjawaban publik (masyarakat daerah), serta pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat, sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi daerah ini diberikan oleh pemerintah (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, yang otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.⁵

Penyelenggaraan otonomi daerah tentunya akan menghadapi kendala karena keterbatasan sumber daya manusia di daerah yang berkualitas. Pada dasarnya, ada tiga pilar utama yang diharapkan dapat

⁴*Ibid.* hlm. 7.

⁵ Riwu Kaho. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. (Bandung: Fokus Media. 2007). hlm. 27.

menjadi motor penggerak pembangunan sumber daya manusia daerah melalui pembentukan organisasi pembelajaran yaitu :⁶

1. Pemerintah daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah, yang berfungsi membuat rencana dan menjalankan aktivitas pemerintahan sehari-hari.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah, yang berfungsi membuat kebijakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah
3. Perguruan tinggi yang ada di daerah, yang memiliki fungsi sebagai pusat keunggulan (*centre of excellence*) dan sekaligus sebagai tempat para pemikir.

Kerja sama yang harmonis di antara ketiga pilar ini dapat dilakukan dengan berbagai model strategi pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas harus sejalan dengan visi dan misi daerah otonom masing-masing. Setiap daerah akan membutuhkan kualitas sumber daya manusia yang beragam sesuai dengan potensi sumber daya alamnya dalam pembangunan dan pembenahan pemerintahan daerah itu sendiri.

b. Kewenangan

Menurut Philipus M. Hadjon, Suatu kewenangan dapat diperoleh dari tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazim digariskan melalui pembagian kekuasaan negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, sedang delegasi dan mandat merupakan suatu kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Perbedaan antara kewenangan berdasarkan delegasi dan mandat adalah terletak pada prosedur pelimpahannya, tanggung jawab dan tanggung gugatnya serta kemungkinan dipergunakannya kembali kewenangan

⁶*Ibid.* hlm. 28-29.

tersebut. Dilihat dari prosedur pelimpahannya pada delegasi, pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedang pada mandat pelimpahan wewenang umumnya terjadi dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali yang secara tegas dilarang. Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugatnya pada delegasi, tanggung jawab dan tanggung gugatnya beralih kepada yang diberi delegasi (*delegataris*), sedang pada mandat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*). ditinjau dari segi kemungkinan pemberi wewenang berkehendak menggunakan kembali wewenang tersebut, pada delegasi pemberi wewenang (*delegans*) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, sedang pada pemberi mandat wewenang mandat (*mandans*) setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan.⁷

Dalam peraturan perundang-undangan, wewenang untuk menetapkan kebijakan merupakan pengaturan (*regeling*), sedangkan wewenang melaksanakan kebijakan tersebut merupakan wewenang pengurusan (*bestuur*), selanjutnya yang dimaksud :

- a. Wewenang Pengaturan adalah wewenang untuk menciptakan norma hukum tertulis yang berlaku umum.
- b. Wewenang Pengurusan adalah wewenang untuk melaksanakan dan menerapkan norma hukum umum dan abstrak kepada situasi konkret.
- c. Penyerahan Urusan Pemerintahan adalah penyerahan wewenang pengaturan dan wewenang pengurusan dalam gatra (bidang-bidang) kehidupan tertentu menurut peraturan perundang-undangan.

⁷Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, (Surabaya: UNAIR, 1994), hlm. 8.

Otonomi daerah merupakan suatu wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*local self government*) yang memiliki dua unsur utama, yaitu mengatur (*rules making, regeling*) dan mengurus (*rules application, bestuur*). Pada tingkat makro (negara) kedua wewenang itu lazim disebut sebagai wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*). Jadi, dengan pembentukan daerah otonom berarti telah terkandung penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus oleh *local government*.⁸

Pendapat 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 penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.⁹

⁸Benyamin Hoesein, *Evaluasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Harian Suara Karya, edisi 14 Februari 2002), hal. IV., dikutip dari Buku Suriansyah Murhaini, *Kewenangan Pemerintahan Daerah*, (Surabaya: LaksBang Justitia, Edisi I, Cet. ke-1, 2009), hlm. 8.

⁹Koesoemahatmadja. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* Jakarta: Bina Cipta, 1979 Baca juga dalam Miftah Thoha, "Menejemen Pembangunan Daerah Tingkat II" dalam *Prisma*, No. 12, 1985.

Istilah wewenang seringkali disamaartikan dengan istilah kemampuan atau *bevoegdheid* dalam ranah hukum perdata. Istilah wewenang sebenarnya tidak dapat disamakan dengan *bevoegdheid*, karena kedua istilah tersebut mempunyai perbedaan yang mendasar berkaitan dengan karakter hukumnya. *Bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum publik dan hukum privat, sedangkan istilah wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik. Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau dengan perkataan lain, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁰

Dari beberapa pengertian di atas, hal ini berkaitan pula dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, yang mengatur pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah, khususnya daerah Kabupaten dan Kota, yang dalam Pasal 1 angka 6 menyebutkan, bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, selanjutnya dalam Pasal 1 angka 12 menyebutkan bahwa daerah yang menerima hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur rumah tangganya sendiri disebut daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

¹⁰S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997), hal. 154.

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam hal wewenang menyelenggarakan administrasi kepegawaian, Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menetapkan bahwa wewenang menentukan kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Presiden merupakan Pembina tertinggi terhadap seluruh Pegawai Negeri Sipil. Untuk membantu Presiden merumuskan kebijaksanaan manajemen kepegawaian dan membantu pertimbangan tertentu, Presiden membentuk Badan Kepegawaian Negara (BKN) sebagaimana tercantum dalam Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang secara tegas dijabarkan lagi mengenai fungsi, tugas, dan kewenangan dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui Pasal 47 sampai dengan Pasal 50.

Selanjutnya dijelaskan pada Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa Manajemen PNS pada Instansi Pusat dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan dalam ayat (2)nya menyebutkan Manajemen PNS pada Instansi Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Hubungan Hukum Kepegawaian dengan Lembaga Kepegawaian dalam Sistem Administrasi Kepegawaian Indonesia

Dengan semakin berkembangnya konsep negara hukum di Indonesia, fungsi administrasi negara semakin vital. Sistem dan tujuan negara yang mendasari teori bernegara bangsa Indonesia kemudian dituangkan dalam hukum tertulis yang berhubungan dengan hukum administrasi. Tujuan hukum administrasi negara diarahkan pada perlindungan hukum bagi rakyat dalam bentuk pembinaan, pengayoman, dan partisipasi. Dalam hubungannya dengan sumber daya manusia, di dalam sistem administrasi pemerintahan terbagi menjadi dua bagian yaitu pegawai negeri dan masyarakat yang merupakan dua organisasi aktivitas manusia yang mempunyai tujuan yang sama, namun di dalamnya terdapat perbedaan wewenang dalam pemerintahan. Pegawai negeri mempunyai otoritas dan wewenang secara hukum, sedangkan masyarakat tidak memiliki wewenang sehingga hanya mengandalkan kerelaan berpartisipasi dalam lingkup publik agar tujuan kemasyarakatan dapat terwujud.¹¹ Pihak pemerintah dengan tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan lingkungan adalah bentuk wewenang, yaitu kekuasaan yuridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum dan memberikannya kepada pegawai negeri bawahan hak-hak dan kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum.¹²

Dalam kajian teori, disebutkan bahwa terdapat hubungan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian yang disebut hubungan dinas publik terhadap negara (pemerintah), adapun hubungan dinas publik yang melekat pada hubungan hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan subordinasi antara atasan dengan bawahan. Hukum kepegawaian memerlukan wadah yang merencanakan aktivitas, dalam hal ini berhasil

¹¹Philipus M. Hadon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 39.

¹²*Ibid.* hlm. 39.

atau tidaknya aktivitas kepegawaian didasarkan pada konsep perencanaannya dan segala bentuk aktivitas ini dibentuk oleh lembaga kepegawaian.

Pihak pemerintah mempunyai tugas-tugas terhadap masyarakat dengan melaksanakan suatu kebijakan lingkungan dalam bentuk wewenang, yaitu kekuasaan yuridis akan orang-orang pribadi, badan-badan hukum dan memberikannya kepada Pegawai Negeri bawahan hak-hak dan kewajiban yang dapat dan mereka pegang menurut hukum.¹³ Sikap proaktif dari penyelenggara negara merupakan aspek penentu untuk dapat merealisasikan tujuan nasional. Dalam kajian teori, disebutkan bahwa terdapat hubungan antara Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Kepegawaian yang disebut dengan hubungan dinas publik terhadap negara (pemerintah). Adapun hubungan dinas publik yang melekat pada hubungan hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan sub ordinasi antara atasan dengan bawahan.

Ada beberapa pendapat tentang hubungan dinas publik, antara lain :

- a. Menurut Logemann hubungan dinas publik adalah bilamana seseorang mengikatkan dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan suatu atau beberapa macam jabatan dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain. Hal ini berarti inti hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam suatu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah di mana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.¹⁴

¹³ *Op.Cit.*, hlm. 40.

¹⁴ S.F. Marbun dan M. Mahfud MD., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm. 98-99.

- b. Kajian hubungan dinas publik ini berkaitan dengan segi pengangkatan Pegawai Negeri. Hubungan antar pegawai negeri dengan negara dari segi pengangkatan ini dikenal dengan teori Kontrak Istimewa (*Contract sui generis*). Teori ini dikemukakan oleh Buys sebagai berikut : Dalam *Contract Sui generis* diisyaratkan pegawai negeri harus setia dan taat selama menjadi Pegawai Negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buys ini dapat disimpulkan bahwa selama menjadi Pegawai Negeri Sipil, mereka tidak dapat melaksanakan hak-hak dasarnya secara penuh. Oleh karena itu, apabila Pegawai Negeri Sipil akan melaksanakan hak-hak dasarnya secara penuh, pemerintah dapat menyatakan yang bersangkutan bukanlah orang yang diperlukan bantuannya oleh pemerintah.¹⁵

Inti sari dari uraian di atas adalah objek dari Hukum Administrasi Negara, yakni kekuasaan pemerintah, dan dalam kekuasaan pemerintah tersebut sebagian besar dilaksanakan oleh Pegawai Negeri. Jadi, objek hukum kepegawaian adalah hukum kepegawaian yang dipelajari dalam hukum administrasi negara, yaitu hukum yang berlaku bagi pegawai negeri yang bekerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri. Jadi, kepegawaian adalah segala hal-hal mengenai kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan Pegawai Negeri.

Berdasarkan kajian mengenai objek dari hukum kepegawaian, maka akan secara langsung berhubungan dengan lembaga yang merencanakan aktivitas dalam bidang kepegawaian. Perencanaan adalah unsur yang mengawali seluruh kegiatan administrasi kepegawaian. Berbagai masukan (*input*) dianalisis untuk memperoleh alternatif-alternatif yang terbaik. Berapa jumlah dan jenis tenaga yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan dianalisis secara mendalam.¹⁶

¹⁵*Ibid.* hlm. 99-100.

¹⁶Burhanudin A. Tayibnapis, *Administrasi Kepegawaian; Suatu Tinjauan Analitik*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1986), hlm. 43.

Dalam Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dijelaskan, bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen Aparatur Sipil Negara (pegawai negeri sipil). Untuk menyelenggarakan kekuasaan, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya terhadap sejumlah lembaga pemerintah yang ada hubungannya dan bertanggung jawab serta dianggap berperan penting dengan manajemen kepegawaian Aparatur Sipil Negara (Pegawai Negeri Sipil) di Indonesia, adapun pendelegasian kekuasaan tersebut diberikan kepada :

- a. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara, berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan aparatur sipil negara;
- b. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN;
- c. Lembaga Administrasi Negara (LAN), berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN;
- d. Badan Kepegawaian Negara, berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria manajemen ASN.

Dari keempat lembaga inilah, Presiden mendelegasikan kekuasaan dan kewenangannya untuk membantu dalam merumuskan kebijakan manajemen Aparatur Sipil Negara (Pegawai Negeri Sipil) di Indonesia. Berkaitan dengan kewenangan yang telah ditentukan tersebut, tidak terjadi tumpang tindih kewenangan melainkan antara lembaga yang satu dengan lainnya harus adanya hubungan dan koordinasi dalam penyelenggaraan manajemen

ASN serta turut bertanggung jawab dalam membuat dan merumuskan kebijakan yang dilakukan oleh Presiden.

Selain itu, untuk kelancaran pelaksanaan administrasi kepegawaian di daerah, dibentuk Badan Kepegawaian Daerah (BKD) atau nama lain, badan ini dibentuk setelah pelaksanaan otonomi daerah Tahun 1999. Badan ini yang mengurus administrasi kepegawaian daerah baik di pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota.

Dalam struktur kepegawaian bagi PNS di Indonesia yang membedakan antara PNS Pusat dan PNS Daerah mencerminkan adanya suatu asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi. Dengan menggunakan asas desentralisasi daerah mempunyai kewenangan atau kemandirian untuk menentukan kebutuhan dan mengatur administrasi kepegawaian daerahnya sendiri, akan tetapi asas desentralisasi tersebut, pada kenyataannya tidak terlepas dari ketentuan yang menyatakan bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan PNS Daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen PNS secara nasional.

D. PEMBAHASAN

1. Pemerintahan Daerah Dalam kaitannya dengan Tugas dan Fungsi serta Kewenangan Kepala Daerah

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan.¹⁷ Akan tetapi, kata pemerintahan sebenarnya berasal dari kata dalam bahasa Inggris, yaitu *government*

¹⁷Supami Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1995), hlm. 22.

yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Selain itu, ada juga yang berpendapat bahwa *government* tidak selalu memiliki makna pemerintahan. Samuel Edward Finer mengartikan kata *government* sebagai *public servant*, yakni pelayanan. Ia menyimpulkan bahwa kata *government* dapat memiliki arti :¹⁸

1. Menunjuk pada kegiatan atau proses memerintah, yakni melakukan kontrol atas pihak lain;
2. Menunjuk pada masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dijumpai;
3. Menunjukkan cara, metode, atau sistem masyarakat tertentu diperintah.

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan harus ada pemangku jabatan, yaitu pejabat (*ambstrager*). Pemangku jabatan ini menjalankan pemerintahan sehingga disebut pemerintah. berdasarkan beragam lingkungan jabatan, ada pemerintah di bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Inilah arti pemerintahan dalam arti luas. Dalam arti sempit, pemerintah adalah pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah adalah penyelenggara administrasi negara.¹⁹

Pemerintahan dalam pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan, yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan

¹⁸Erliana Hasan, *Komunikasi Pemerintahan*, (Bandung: Refika Aditama, 2005), hlm. 1.

¹⁹*Ibid.*, Bagir Manan, hlm. 102.

Rakyat Daerah (DPRD). Satu hal yang perlu ditambahkan bahwa pemerintahan daerah memiliki arti khusus, yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi.²⁰

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Penetapan Formasi Pengadaan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah

Dalam kajian ini yang dipergunakan adalah pengkajian peraturan perundang-undangan dan pendapat pakar yang berkaitan dengan formasi pengadaan, prosedur atau tata cara sampai dengan pengangkatan Aparatur Sipil Negara (Pegawai Negeri Sipil Daerah) dalam pelaksanaan atau implementasinya. Ketentuan yang mengatur mengenai Pegawai Negeri Sipil Daerah sudah tidak lagi mengacu kepada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, akan tetapi telah diganti dan ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang dalam kenyataannya sampai dengan saat ini untuk melaksanakan ketentuan undang-undang tersebut belum dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah maupun peraturan pelaksanaan lainnya.

²⁰*Ibid*, hlm. 23.

Pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong. Lowongan formasi dalam suatu satuan organ pemerintah pada umumnya disebabkan adanya Pegawai Negeri Sipil yang berhenti, meninggal dunia, mutasi jabatan dan adanya pengembangan organisasi. Oleh karena pengadaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk mengisi formasi yang lowong, maka pengadaan dilaksanakan atas dasar kebutuhan, baik dalam arti jumlah dan mutu pegawai, maupun kompetensi jabatan yang diperlukan.

Menurut Pasal 15 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, formasi dan pengadaan Pegawai Negeri Sipil ditetapkan dengan jumlah dan susunan pangkat yang diperlukan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan. Dengan demikian pengadaan Pegawai Negeri Sipil baik di Pemerintah Pusat dan di Pemerintah Daerah adalah proses pegawai untuk mengisi formasi yang lowong yang meliputi perencanaan, pengumuman lamaran, penyaringan dan pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Selanjutnya dalam Pasal 2 huruf a Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan 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 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 Negeri Sipil 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 Nomor 11 Tahun 2002. 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 bahwa pengadaan Negeri Sipil Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota harus didasarkan atas kebutuhan dan dilakukan secara obyektif sesuai dengan syarat yang ditentukan.

Ketentuan dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan Pejabat Pembina Kepegawaian 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, hal dipertegas sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (3) sampai dengan angka (5) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 63 Tahun 2009, adalah: Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat adalah Menteri, Jaksa Agung, Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Sekretaris Militer, Sekretaris Presiden,

Sekretaris Wakil Presiden, Kepala Kepolisian Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara, Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi adalah Gubernur, Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota.

Melalui paparan tersebut, menurut penulis ada faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam pengisian formasi bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, hal ini sejalan sebagaimana yang diutarakan menurut Moh. Mahfud MD, adalah sebagai berikut :²¹ 1. Jenis pekerjaan adalah macam-macam pekerjaan yang harus dilakukan satuan organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya; 2. Sifat pekerjaan adalah melihat dari segi waktu lamanya mengerjakan tugas pokok; 3. Beban kerja dan kapasitas Pegawai Negeri Sipil. Beban kerja adalah frekuensi rata-rata masing-masing pekerjaan dalam jangka waktu tertentu, sedangkan kapasitas adalah jumlah Pegawai negeri Sipil yang diperlukan untuk mengimbangi frekuensi itu; 4. Prinsip pelaksanaan pekerjaan. Prinsip itu misalnya apakah jenis pekerjaan itu akan dikerjakan sendiri atau tidak, jika pekerjaan akan dilaksanakan dengan sistem borongan maka tidak perlu penyusunan formasi; 5. Jenjang dan jumlah pangkat serta jabatan yang tersedia dalam satuan organisasi yang bersangkutan. 6. Peralatan yang tersedia; dan 7. Kemampuan keuangan negara.

3. Prosedur (Tata Cara) Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah

Apabila disimak dari ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan Presiden dalam kaitannya dengan pengadaan, pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sangat luas, hal ini

²¹Moh. Mahfud MD., *Hukum Kepegawaian Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 79.

tidak mungkin dilakukan sendiri oleh seorang Presiden, oleh sebab 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)-nya 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 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 pengadaan Pegawai Negeri Sipil Daerah 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,

Untuk formasi pengadaan Pegawai Negeri Sipil 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 Negeri Sipil 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 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 Daerah mulai dari pelaksanaan sampai dengan hasil test penilaian akhir dilaporkan oleh panitia kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah;
9. Sebelum ditetapkan Bakal Calon Pegawai Negeri Sipil 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 Negeri Sipil 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 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 tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Di samping itu, terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren artinya, urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama-sama antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat konkuren senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Daerah Provinsi, dan bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

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.²²

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, terdapat 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 Negeri Sipil Daerah.

Pendelegasian sebagian wewenang Presiden kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam kaitannya dengan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah, mengacu pada Pasal 3 ayat (1) huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

²² Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, (Jakarta: Makalah, 2007), hlm.7.

sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009, yang menyatakan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota menetapkan Pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah di lingkungannya; dan dalam huruf (b)-nya menyebutkan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah di lingkungannya, kecuali yang tewas atau cacat karena dinas. Dari ketentuan tersebut, sangat jelas bahwa Gubernur, Bupati/Walikota adalah Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah sesuai dengan kewenangannya mempunyai dasar hukum yang kuat untuk menetapkan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah di Pemerintahan Provinsi, Kabupaten/Kota, akan tetapi dalam hal untuk memenuhi kebutuhan Aparatur Sipil Negara (Pegawai Negeri Sipil Daerah) baik tingkat provinsi, kabupaten atau kota tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Mensikapi kewenangan Kepala Daerah untuk mengangkat Aparatur Sipil Negara (Pegawai Negeri Sipil Daerah) dapat dikaji, dalam sistem kepegawaian secara nasional dikatakan bahwa, Pegawai Negeri Sipil memiliki posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa, dan sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian untuk diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah.

Manajemen kepegawaian daerah dan sebagian kewenangan yang diberikan kepada pejabat pembina kepegawaian daerah mengenai penetapan pengadaan dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil 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 penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.”²³

Selanjutnya Max Boli Sabon juga berpendapat, “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 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.”²⁴

²³Koesoemahatmadja. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* Jakarta: Bina Cipta, 1979 Baca juga dalam Miftah Thoha, “*Menejemen Pembangunan Daerah Tingkat II*” dalam *Prisma*, No. 12, 1985.

²⁴Max Boli Sabon, *Hukum Otonomi Daerah Bahan Pendidikan untuk Pendidikan Tinggi*, (Jakarta: UKI-Atma Jaya, 2008), hlm. 225.

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 Daerah di Pemerintahan Daerah, pada dasarnya 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, serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan pada Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menyebutkan (1) Setiap instansi pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis PNS berdasarkan analisis jabatan dan analisis kerja; (2) Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan; (3) Berdasarkan penyusunan kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri menetapkan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS secara nasional. Selanjutnya dijelaskan pada Pasal 57 bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan penetapan kebutuhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 diatur dengan Peraturan Pemerintah, yang pada kenyataannya masih menggunakan peraturan yang lama.

Dalam kaitannya dengan penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah karena adanya salah satu asas Desentralisasi.

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan, biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah untuk menjalankan unsur-unsur pemerintahan di daerah, maka menurut Penulis bahwa kewenangan daerah ini mencakup kewenangan yang telah ditentukan dalam klasifikasi urusan pemerintahan, kecuali Urusan Pemerintahan Absolut sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, meliputi bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Dari ketentuan tersebut di atas, bukan berarti Kepala Daerah dengan sewenang-wenang dapat mengangkat Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan, akan tetapi yang menjadi permasalahan adalah mulai dari penetapan perencanaan formasi, pengadaan, pengangkatan, penempatan, penggajian, kesejahteraan sampai dengan pemberhentian pegawai negeri sipil daerah, harus melalui proses dan prosedur yang panjang, serta perlu dianalisa terlebih dahulu secara matang, sehingga mulai dari perencanaan sebagai unsur yang mengawali seluruh kegiatan administrasi kepegawaian, dan dari berbagai masukan dianalisis secara mendalam untuk memperoleh alternatif-alternatif yang terbaik, berapa jumlah dan jenis tenaga yang diperlukan. Dalam mencari perencanaan yang baik, diperlukan penelitian sebagai proses awal dalam menganalisa situasi yang ada berupa data dan fakta relevan guna menunjang pelaksanaan administrasi, khususnya dalam pelaksanaan fungsi administrasi kepegawaian.

Polemik bagi Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah hanya sebatas mengajukan usul persetujuan formasi

pengadaan PNS Daerah melalui rekomendasi Gubernur, dan juga merupakan wewenang pada Pemerintah Pusat dengan pendelegasian wewenang kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara serta Menteri Keuangan.

Pengkajian dari ketentuan mengenai 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 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, hal ini pun Pemerintah Pusat juga mengambil kebijakan mengenai penetapan formasi dengan harus memperhatikan kemampuannya dalam hal pembiayaan gaji PNS Daerah dan perlu diperhatikan adanya keseimbangan pendanaan dengan daerah lainnya.

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

Menurut hemat Penulis, dari berbagai permasalahan yang ada tersebut, Kepala Daerah dalam menentukan formasi penerimaan pegawai

negeri sipil di Pemerintahan Daerah, berupaya menyelesaikan dengan cara, apabila ada formasi atau lowongan sesuai dengan usulan formasi dan anggaran dana yang memadai dapat merekrut pegawai dengan cara mengumumkan melalui media massa atau media elektronik, akan tetapi apabila formasi penerimaan sampai dengan pengangkatan pegawai tidak memungkinkan, maka cara yang ditempuh hanya melalui pengumuman secara terbatas, melalui instansi/lembaga yang relevan, Dinas Tenaga Kerja, atau langsung ke sumber lainnya. Dengan cara ini diharapkan pendaftar/pelamar dapat diseleksi tidak terlalu besar dan dapat memilih sumber daya manusia yang berkualitas.

E. PENUTUP

Pergeseran paradigma dalam sistem penyelenggaraan administrasi kepegawaian di Pemerintahan Daerah dimungkinkan akan berdampak pada sistem kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia yang ada, hal ini berkaitan pula dengan adanya penetapan pengadaan sampai dengan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Daerah, oleh karena itu Kepala Daerah harus dapat menata ulang bidang kelembagaan daerah melalui struktur organisasi dengan prinsip rasional dan realistik (sesuai kebutuhan) melalui perangkat yang lebih efektif serta efisien yang berorientasi pada peningkatan pelayanan masyarakat. penyediaan sarana dan prasarana yang dapat mendukung terwujudnya pelayanan prima bagi masyarakat. Di bidang ketatalaksanaan harus diperhatikan kualitas dan transparansi pelayanan masyarakat yang kurang adaptif terhadap perubahan-perubahan dan tuntutan masyarakat, dengan penyempurnaan sistem ketatalaksanaan dalam penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan di daerah. Penyelenggaraan manajemen melalui penetapan formasi pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian Pegawai Negeri

Sipil 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, "Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah", Jakarta: Makalah, 2007.
- A. Tayibnapi, Burhanuddin. "Administrasi Kepegawaian; Suatu Tinjauan Analitik, Jakarta: Pradnya Paramitha, 1986.
- Boli Sabon, Max, "Hukum Otonomi Daerah Bahan Pendidikan untuk Pendidikan Tinggi", Jakarta: UKI-Atma Jaya, 2008.
- Hartini, Sri, dkk. "Hukum Kepegawaian di Indonesia", Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Hoesein, Benyamin, "Evaluasi Undang-Undang Pemerintahan Daerah", Jakarta: Harian Suara Karya, edisi 14 Februari 2002, dikutip dari Buku Suriansyah Murhaini, "Kewenangan Pemerintahan Daerah", Surabaya: LaksBang Justitia, Edisi I, Cet. ke-1, 2009.
- Hasan, Erliana, "Komunikasi Pemerintahan", Bandung: Refika Aditama, 2005.
- Kaho, Riwu, "Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah", Bandung: Fokus Media. 2007.
- Kaloh, J. "Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah", Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Koesoemahatmadja, "Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia", Jakarta: Bina Cipta, 1979 Baca juga dalam Miftah

Toha, "Menejemen Pembangunan Daerah Tingkat II" dalam *Prisma*, No. 12, 1985.

Mahfud MD., Moh., *Hukum Kepegawaian Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988

Manan, Bagir, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah", Jakarta: Pusat Studi FH-UII, 2002.

M. Hadjon, Philipus, dkk., "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia", Yogyakarta: Gadjah Mada University, 1994.

-----, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih", Surabaya: UNAIR, 1994

Muchsan. "Hukum Kepegawaian", Jakarta: Bina Aksara, 1982.

Marbun, S.F.dan M. Mahfud MD., "Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara", Yogyakarta: Liberty, 1987.

----- S.F., "Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia", Yogyakarta: Liberty, 1987.

Pamudji, Supami, "Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia", Jakarta: Bina Aksara, 1995.