

**PERATURAN GUBERNUR NOMOR 19 TAHUN 2013 TENTANG  
SELEKSI TERBUKA CAMAT DAN LURAH YANG  
BERTENTANGAN PERATURAN YANG  
LEBIH TINGGI DAN ASAS-ASAS  
UMUM PEMERINTAHAN  
YANG BAIK**

**Lela Sartika**

Mahasiswa Fakultas Hukum  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta  
Email: sartikalela@gmail.com

**Indra Lorenly Nainggolan, SH, MH**

Dosen Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta  
Email: indra.l@gmail.com

*ABSTRACT*

*This study is aimed at answering some problems associated with the Governor Regulation on Selection of Sub-District Chief and Village Chief whether the Governor Regulation is in conflict with higher regulation and whether Governor Regulation is in accordance with the Principles of Good Governance. This research is normative juridical law with by analyzing data relating to the issues based applicable law that result in descriptive analysis sequence. The results indicate that the Governor Regulation concerning Open Selection of sub-district chief and village chief is contrary to the higher regulation and Principles of Good Governance. Therefore, it is necessary to review the Governor Regulation No. 19 Year 2013 on Open Selection of sub-district chief and village chief through the system in accordance with applicable laws in Indonesia and elucidation from Jakarta government regarding what was actually happening as the reasons used as the basis of establishment of the Governor Regulation No. 19 Year 2013 on Open Selection of Sub-district Chief and Village Chief. The regulatory policy issued by Jakarta Government in the form of Governor Regulation No. 19 Year 2013 on Open Selection of Sub-District Chief and Village Chief is illegitimate as to avoid law disorder and Jakarta Government should be more careful in establishment of any regulations so that it is on the track of Principles of Good Governance.*

**Keywords:** *Governor Regulation, Open Selection, Higher Regulation, Principles of Good Governance.*

## I. PENDAHULUAN

Salah satu Upaya Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta untuk meningkatkan kualitas layanan publik adalah diselenggarakannya seleksi Terbuka Camat dan Lurah, hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan kebijakan pemerintah dalam bentuk Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah, dikalangan masyarakat sistem seleksi terbuka ini dikenal dengan istilah lelang jabatan.<sup>1</sup>

Adapun lelang jabatan Camat dan Lurah merupakan salah satu bentuk upaya yang dilakukan Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dalam meningkatkan pelayanan publik di masyarakat. Proses lelang jabatan tidak sekedar mengganti pejabat publik, tetapi juga berusaha memperbaiki sistem seleksi jabatan publik di tingkat daerah.<sup>2</sup> Pada sisi lain, sebelum Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 dibentuk belum ada peraturan Perundangan-undangan maupun kajian mendalam tentang seleksi Terbuka Camat dan Lurah. Sementara Peraturan Gubernur adalah jenis peraturan Perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan polemik yang ada, penulis melakukan penelitian tentang peraturan kebijakan tersebut. Penelitian tersebut mengenai legalitas peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta berupa Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah apakah sah dimata hukum atau tidak, penulis juga melakukan penelitian apakah peraturan kebijakan tersebut telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Sebab Salah satu tolak ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah itu sejalan dengan negara hukum atau tidak adalah dengan menggunakan AAUPB.

Peraturan kebijakan merupakan keputusan tata usaha negara, untuk mengetahui apakah peraturan kebijakan tersebut sah menurut hukum adalah dilakukannya penelitian mengenai keputusan tersebut. Dimana, pembuatan suatu keputusan tata usaha negara harus memerhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechtsgeldig*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan. Syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam pembuatan keputusan ini mencakup syarat materiil dan syarat formal.<sup>3</sup>

Pemerintah merupakan pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya dan untuk mewujudkan kesejahteraan itu pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan

---

<sup>1</sup>Dian Ramdhani, "Jokowi: Lelang jabatan itu hanya istilah" diakses dari <http://metro.sindonews.com/read/2013/02/04/31/714072/jokowi-lelang-jabatan-itu-hanya-istilah>, 1 April 2014.

<sup>2</sup>Dewi Sendhikasari D, "Lelang Jabatan Camat Dan Lurah Di Dki Jakarta" diakses dari [http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-V-9-I-P3DI-Mei-2013-38.pdf](http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-V-9-I-P3DI-Mei-2013-38.pdf), hal. 20, 1 April 2014.

<sup>3</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011, hlm. 161.

masyarakat. Pada dasarnya campur tangan pemerintah harus sesuai dengan peraturan Perundang-undangan, namun tidak semua persoalan masyarakat dapat diselesaikan berdasarkan peraturan Per-undang-undangan yang berlaku, oleh karena itu dalam keadaan tertentu pemerintah diberi kebebasan *freies ermessen*, yaitu kebebasan pemerintah untuk bertindak sesuai inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan warganya. *Freies ermessen (diskresionare)* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan-tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-undang.<sup>4</sup>

*Freies ermessen* diberikan kepada pemerintah merupakan suatu kewajiban untuk digunakan agar dapat mewujudkan kesejahteraan warganya, namun penggunaan diskresi itu bukan tanpa batas, penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).<sup>5</sup> Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang jenis dan bentuk produk hukum daerah menyebutkan jenis produk hukum daerah terdiri atas Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Instruksi Kepala Daerah.<sup>6</sup>

Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai maladministrasi yaitu kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum. Maladministrasi merupakan rumusan negatif dari perilaku yang menyimpang atau tidak mengindahkan norma-norma perilaku yang baik bagi aparat pemerintah.<sup>7</sup>

Untuk itu penulis mengangkat judul skripsi yaitu “Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah Yang bertentangan Peraturan Yang Lebih Tinggi dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik”. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, penulis merumuskan masalah sebagai berikut: (1) apakah peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi? (2) Apakah Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik?

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm.230.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm.173.

<sup>6</sup>Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang *Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah*, Pasal 2

<sup>7</sup>Tatiek Sri Djatmiati, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta:Universitas Trisakti, 2010, hlm. 69.

## II. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan.

Gubernur adalah Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah Provinsi DKI Jakarta.<sup>8</sup> Kota administrasi/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati, walikota/ bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari pegawai negeri sipil yang memenuhi per-syaratannya.<sup>9</sup>

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang jenis dan bentuk produk hukum daerah menyebutkan jenis produk hukum daerah terdiri atas Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Instruksi Kepala Daerah. Oleh karena itu Peraturan Gubernur merupakan keputusan Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dinyatakan batal atau tidak sah. Namun hanya orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan akibat dari Keputusan Tata Usaha Negara tersebut yang diperbolehkan menggugat ke pengadilan yang berwenang.

#### a. Teori, asas dan doktrin yang bertentangan dengan Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah

- a. Bertentangan dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan.  
Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar  
Dalam hal mengeluarkan Produk Hukum berupa Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah yang menjadi landasan hukum dalam pemilihan Camat dan Lurah, Joko Widodo sebagai Gubernur Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta keliru dan menyalahi aturan, karena pada dasarnya Landasan Hukum berupa Peraturan Perundang-undangan dalam pemilihan Camat dan Lurah sudah di atur pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

---

<sup>8</sup> Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 1 ayat 7.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Pasal 19 ayat 1 dan 2.

Dalam urutan hierarki Peraturan Perundang-undangan bahwa Peraturan Gubernur berada di bawah Undang-undang, sehingga Peraturan Gubernur tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang. Oleh karena itu maka Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 bertentangan dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan.

b. Tidak memenuhi syarat keberlakuan Undang-undang.

i. Secara Yuridis

1. Hans Kelsen

Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah yang berisi muatan tentang perubahan metode pemilihan Camat dan Lurah tidak memenuhi syarat keberlakuan Undang-undang secara yuridis. Hans Kelsen menyatakan bahwa hukum memiliki kaidah yuridis bila penentuannya berdasarkan kaedah yang lebih tinggi tingkatannya.

2. J.H.A Logemann

Menurut pendapat J.H.A Logemann bahwa secara yuridis kaedah hukum mengikat, apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya. Kenyataannya adalah pemerintah DKI Jakarta tidak menjelaskan secara detail mengenai alasan dan keadaan apa yang dapat menjadikan Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah harus dikeluarkan.

ii. Secara Sosilogis

1. Teori kekuasaan

Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah yang berisi muatan tentang perubahan pemilihan Camat dan Lurah tidak memenuhi syarat keberlakuan Undang-undang secara sosiologis, dalam teori kekuasaan ("*Machttheorie*"; "*The Power Theory*") yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaedah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat.

Anggota Komisi A DPRD DKI Jakarta, Taufiqurrahman me-ngatakan program lelang Jabatan Camat dan Lurah yang digadang-gadang Gubernur Joko Widodo itu diharapkan dapat dilakukan secara transparansi dan independensi. Namun demikian, tidak ada jaminan jika

lelang jabatan itu terhindar dari proses titip-menitip seperti halnya penerimaan CPNS.<sup>10</sup>

Berdasarkan berbagai penolakan yang berasal dari berbagai lapisan masyarakat tersebut maka Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah yang berisi muatan tentang perubahan metode pemilihan Camat dan Lurah tidak memenuhi syarat keberlakuan Undang-undang secara sosiologis.

2. Teori pengakuan

Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah yang berisi muatan tentang perubahan metode pemilihan Camat dan Lurah tidak memenuhi syarat keberlakuan Undang-undang secara sosiologis, dalam teori pengakuan.

Teori Pengakuan (*"Anerkennungstheorie"*, *"The Recognition Theory"*) yang berpokok pangkal pada pendapat, bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju. Seperti yang penulis telah sebutkan di atas bahwa Peraturan Gubernur ini tidak mendapat pengakuan dari warga, anggota DPRD DKI Jakarta, PNS, Camat dan Lurah definif, mereka justru menentang dikeluarkannya Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah.

iii. Secara Filosofis

1. Bertentangan dengan Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan Perundang-undangan asas yang dilanggar antara lain:

a. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superior derogat legi inferiori*);

Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah dibuat oleh Gubernur, dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan mengenai metode seleksi Camat dan Lurah yaitu pada pasal 126 ayat 2 dan 4 serta pasal 127 ayat 2 dan 4. Undang-undang dibuat

---

<sup>10</sup> Muhammad Shaleh, *Anggota DPRD DKI khawatirkan lelang jabatan rawan titipan*, diakses dari <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2013/08/28/ratusan-warga-lenteng-agung-tolak-lurah-hasil-lelang>, 23 Juli 2014.

oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden, jadi Joko Widodo sebagai Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta tidak memiliki wewenang untuk mengganti metode seleksi jabatan ini melalui Peraturan Gubernur. Maka dengan itu Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya.

- b. Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan Undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan mengenai metode seleksi Camat dan Lurah, disisi lain Gubernur Joko Widodo membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru yang berisi tentang ketentuan pemilihan Camat dan Lurah yang berbeda dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan Undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*). Oleh karena itu dengan kata lain Peraturan mengenai metode seleksi Camat dan Lurah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berlaku lagi.

Keadaan ini bertentangan dengan Teori hukum yang mengatakan Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, apalagi sampai menggugurkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Bertentangan dengan doktrin hukum I.C. Van Der Vlies

Dalam doktrin ilmu hukum, menurut I.C. Van Der Vlies menyatakan pedoman dalam menyusun peraturan Perundang-undangan dibaginya menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material.

- a. Asas Formal

Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah yang berisi muatan tentang perubahan metode pemilihan Camat dan Lurah bertentangan dengan asas formal. Asas formal yang tidak diterapkan dalam Peraturan Gubernur ini antara lain

- (1) Asas organ/ lembaga yang tepat.

Metode pemilihan Camat dan Lurah diatur oleh Undang-undang, sehingga Kepala Daerah tidak tepat dan tidak memiliki wewenang untuk merubah metode pemilihan ini.

(2) Asas perlunya pengaturan.

Dengan mempertimbangkan kondisi layanan publik DKI Jakarta yang sedang tidak dalam keadaan darurat, maka Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah ini di anggap tidak diperlukan.

(b) Asas Material

Asas material yang tidak diterapkan dalam Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah adalah asas kepastian hukum, yaitu mengenai status Jabatan Camat dan Lurah yang lowong yang dinyatakan dalam Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Pasal 8 ayat 1 bertentangan dengan Peraturan Gubernur itu sendiri yaitu pasal 21 ayat 1.

**b. Peraturan Perundang-undangan yang bertentangan dengan Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013**

1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah Bertentangan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 5 bagian a yang menyatakan bahwa kejelasan tujuan merupakan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilanggar antara lain:

a) Kejelasan tujuan

Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tidak memiliki tujuan yang jelas mengenai metode pengangkatan Camat dan Lurah tersebut mengapa dibuatkan dasar hukum yang baru lagi.

b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.

Camat dan Lurah diangkat oleh Bupati/ Walikota, Camat diangkat atas usul Sekretaris Daerah, dan Lurah diangkat atas usul Camat, ketentuan ini diatur di dalam Undang-undang. Jadi Gubernur tidak dapat merubah ketentuan Undang-undang yang mengatur tentang Camat dan Lurah melalui Peraturan Gubernur. Dengan kata lain, Gubernur tidak memiliki wewenang untuk merubah Undang-undang.

c) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

Peraturan Gubernur merupakan Peraturan Perundang-undangan di tingkat Daerah dan berada di bawah Undang-undang dan Peraturan Pemerintah maka Peraturan Gubernur tidak diperkenankan merubah ketentuan yang sudah ditetapkan oleh ketentuan lain yang sudah

diatur oleh Peraturan Perundang-undangan yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi.

d) Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Dalam Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013, sama sekali tidak disebutkan kriteria yang lebih dari pada kriteria yang ada pada materi Peraturan Perundang-undangan yang tentang kriteria Camat dan Lurah yang sudah ada sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa tidak ada jaminan Camat dan Lurah terpilih melalui mekanisme yang ditetapkan oleh Peraturan Gubernur tersebut akan lebih baik.

e) Kejelasan rumusan.

Materi Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah tidak jelas dan ambigu, dalam Pasal 8 dijelaskan kriteria Jabatan Camat dan Lurah yang dikatakan lowong sebagai syarat dilaksanakannya Seleksi Terbuka Camat dan Lurah, dengan kata lain Seleksi Terbuka Camat dan Lurah hanya dilaksanakan jika Jabatan Camat dan Lurah dinyatakan lowong. Namun ternyata Seleksi Terbuka Camat dan Lurah tidak hanya dilakukan pada Jabatan yang lowong saja, melainkan dilakukan sesuai dengan keinginan Gubernur untuk menentukan dimana saja Seleksi Terbuka Camat dan Lurah tersebut dilaksanakan.

Dalam Pasal 21 Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah ditetapkan bahwa Camat dan Lurah definitif diwajibkan untuk mendaftar dan mengikuti seleksi dan apabila Camat dan Lurah tersebut tidak mengikuti Seleksi Terbuka maka pejabat tersebut dianggap mengundurkan diri.

2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Dasar hukum mengenai Calon Camat dan Lurah berasal dari mana dan siapa pejabat yang berwenang mengangkatnya telah diatur dengan jelas pada Undang-undang ini yang menyatakan bahwa Camat diangkat oleh Bupati/ Walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Lurah diangkat oleh Bupati/ Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tidak memenuhi syarat sebagai Peraturan Perundang-undangan karena berusaha mencoba untuk merubah ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Pemerintah.

4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

iv. Pengangkatan, Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang,

dalam hal ini pejabat yang berwenang mengangkat Camat adalah bupati / walikota dan yang berwenang mengangkat Lurah adalah bupati atau walikota. Pada kenyataannya Joko Widodo sebagai Gubernur Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta justru mengangkat sendiri Pejabat yang mengisi jabatan sebagai Camat dan Lurah hasil seleksi Terbuka Camat dan Lurah yang diselenggarakannya.

- v. Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah Pasal 21 ayat 1, 2, dan 3 bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Pasal 10 yang mengatur tentang syarat pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Joko Widodo sebagai Gubernur Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta justru memberhentikan Camat dan Lurah definitif beserta wakilnya yang tidak mengikuti Seleksi Terbuka Camat dan Lurah.

## **2. Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tidak Sesuai Dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik.**

Peraturan Gubernur Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah tidak sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

### **a. Teori, asas dan doktrin Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang tidak sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013**

Penulis telah menjelaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan tersedia peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dapat terjadi, dalam kondisi tertentu terutama ketika pemerintah harus bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan konkret dalam masyarakat, Peraturan Perundang-undangannya belum tersedia. Dalam kondisi seperti ini, kepada pemerintah diberikan kebebasan bertindak Diskresi (*discretionary power*) yaitu melalui *Freies ermessen*, yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-undang. Namun penggunaan *Freies ermessen* memiliki batasan, dan batasan-batasan tersebut dilanggar oleh Kepala Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta melalui Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah.

### **b. Melanggar Asas Kepastian Hukum**

Asas kepastian hukum terkait dengan asas kepercayaan dan menghormati hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah

dijelaskan tentang Camat dan Lurah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang *Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural* telah dijelaskan secara tegas mengenai mekanisme pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, maka ketentuan tersebut harus dihormati karena ditetapkan oleh Undang-undang.

1) Melanggar Asas kesamaan

Joko Widodo sebagai Gubernur Daerah Provinsi DKI Jakarta tidak memberlakukan ketentuan Undang-undang tentang bagaimana cara memberhentikan seseorang dari Jabatan Struktural, melainkan melakukan suatu aksi pemaksaan kehendak dimana bila Camat dan Lurah definitif jika tidak mengikuti Seleksi Terbuka Camat dan Lurah maka dianggap mengundurkan diri.

Ketentuan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 *Pokok-pokok Kepegawaian* menjelaskan tentang kriteria pejabat structural yang dapat diberhentikan dari jabatannya. Dan ini berlaku sama di seluruh Indonesia, namun kriteria ini sebagian dikatakan tidak lagi berlaku di Provinsi DKI Jakarta seiring dengan berlakunya Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah yaitu penambahan kriteria baru untuk memberhentikan seseorang dalam jabatan structural yaitu dengan bersedia atau tidaknya mengikuti Seleksi Terbuka.

2) Melanggar Asas bertindak cermat.

Joko Widodo sebagai Gubernur Daerah Provinsi DKI Jakarta tidak bertindak cermat sebelum mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah, Gubernur Daerah Provinsi DKI Jakarta menilai bahwa, tidak baiknya layanan public di Jakarta adalah imbas dari kesalahan dalam merekrut calon Camat dan Lurah tanpa melalui suatu analisa yang cermat, hal ini sangat tidak boleh dilakukan, mengingat metode pengangkatan Camat dan Lurah sudah diatur di dalam undang-undang, dan Gubernur tidak memiliki wewenang dalam merubah undang-undang.

3) Mencampur adukan wewenang.

Dengan dikeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah Joko Widodo sebagai Gubernur Daerah Provinsi DKI Jakarta telah mencampur adukan wewenang, sebab undang-undang telah mengatur tentang siapa yang berwenang mengangkat Camat dan Lurah dan siapa pula yang me-ngusulkan calon-calonnya.

4) Melanggar asas permainan yang layak.

Joko Widodo sebagai Gubernur Daerah Provinsi DKI Jakarta telah melanggar asas permainan yang layak, yaitu pemaksaan kehendak dalam menentukan Camat dan Lurah, sebaiknya sebelum memaksa Camat dan Lurah definitif untuk mengikuti Seleksi Terbuka dan mengancam untuk memberhentikan dari jabatan bila tidak mengikuti Seleksi Terbuka, Joko Widodo harus menjelaskan apa

dan mengapa Jabatan Lurah dan Camat yang tidak masuk dalam kategori lowong tersebut masih tetap harus dilaksanakan Seleksi Terbuka.

**c. Peraturan Perundang-undangan yang bertentangan dalam sudut pandang Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik.**

- 1) Undang-undang Pemerintahan Daerah  
Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan mengenai metode seleksi Camat dan Lurah, Undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden.
- 2) Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah bertentangan dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.  
Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam pasal 1 (satu) per-aturan tersebut dinyatakan bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Sementara dalam pasal 3 (tiga) dinyatakan bahwa Asas-asas Umum Penyelenggaraan negara meliputi;
  - a) Asas Kepastian Hukum
  - b) Asas Proporsionalitas.
- 3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.  
Dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, seorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang, berisi tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.  
Selanjutnya dalam Pasal 53 ayat (2) menyebutkan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah :  
Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini apabila keputusan tersebut :
  - a) Bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal
  - b) Bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat material / substansial
  - c) Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang.

Oleh karena itu berikut ini merupakan beberapa pertentangan hukum yang terkandung dalam Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013.

- a) Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah bertentangan dengan ketentuan dalam Perundangan yang bersifat formil / prosedural.
- b) Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 tentang Seleksi Terbuka Camat dan Lurah bertentangan dengan ketentuan dalam Perundangan yang bersifat Materil / Subtansial.
- c) Perubahan mekanisme seleksi Camat dan Lurah yang sudah diatur dalam Undang-undang tidak dapat dirubah oleh Gubernur, oleh karena itu, Joko Widodo tidak berwenang merubah mekanisme pemilihan Camat dan Lurah.
- d) Joko Widodo sebagai Gubernur Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta telah menyalah gunakan wewenang dan jabatannya dengan cara ingin merombak Camat dan Lurah di Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dan memilih orang-orang untuk mengisi jabatan tersebut sesuai dengan keinginan Gubernur, bukan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

### III. PENUTUP

Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi terbuka Camat dan Lurah bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lain yang memiliki kekuatan hukum lebih tinggi dari pada Peraturan Gubernur yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Peraturan Gubernur ini tidak memiliki tujuan yang jelas sebab metode pengangkatan, kriteria calon dan cara pembinaan Camat dan Lurah untuk meningkatkan kualitasnya sudah diatur di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Kriteria calon dan cara pembinaan Camat diatur pada pasal 126 ayat 4 yang berbunyi Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kriteria calon dan cara pembinaan Lurah diatur pada pasal 127 ayat 4 yang berbunyi Lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh Bupati/ Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi terbuka Camat dan Lurah tidak sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi terbuka Camat dan Lurah tidak memenuhi batasan-batasan kebebasan bertindak Diskresi (*discretionary power*) atau *Freies ermessen*. Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi terbuka Camat dan Lurah mengindikasikan telah terjadinya penyalahgunaan wewenang yaitu Gubernur sebagai kepala daerah mengeluarkan Peraturan Perundang-Undang yang berupa peraturan Gubernur yang tidak sesuai dengan

isi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang cara pemilihan Camat dan Lurah.

Perlu adanya penjelasan dari pemerintah daerah DKI Jakarta mengenai keadaan apa yang sebenarnya terjadi sebagai alasan yang dapat digunakan sebagai landasan dibentuknya Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi terbuka Camat dan Lurah. Perlu diadakan evaluasi kembali mengenai Peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta berupa Peraturan Gubernur Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Seleksi terbuka Camat dan Lurah karena tidak sah dimata hukum untuk menghindari terjadinya pemerintahan tidak tertib hukum. Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebaiknya Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta lebih teliti agar tetap berada pada jalur pemerintahan yang baik seperti yang tercantum pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku :

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.

Tatiek Sri Djatmiati, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.

### B. Peraturan-Peraturan :

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang *Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah*, Pasal 2.

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 1 ayat 7.

### C. Internet :

Dian Ramdhani, "*Jokowi: Lelang jabatan itu hanya istilah*" diakses dari <http://metro.sindonews.com/read/2013/02/04/31/714072/jokowi-lelang-jabatan-itu-hanya-istilah>, 1 April 2014.

Dewi Sendhikasari D, "*Lelang Jabatan Camat Dan Lurah Di Dki Jakarta*" diakses dari [http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-V-9-I-P3DI-Mei-2013-38.pdf](http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-V-9-I-P3DI-Mei-2013-38.pdf), hal. 20, 1 April 2014.

Muhammad Shaleh, *Anggota DPRD DKI khawatirkan lelang jabatan rawan titipan*, diakses dari <http://www.tribunnews.com/metro/2013/08/28/ratusan-warga-lenteng-agung-tolak-lurah-hasil-lelang>, 23 Juli 2014.