



ISSN Print:
e-ISSN: 2657-0343



Kantor Editor: Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Palembang Sumatera Selatan-30139 Indonesia.
Telepon: +62711-580063 Fax: +62711-581179
E-mail : lexlata@fh.unsri.ac.id
Website : <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/LexS>

KEWENANGAN PEMAKZULAN TERHADAP KEPALA DAERAH OLEH MENTERI DALAM NEGERI

Rio Muzani Rahmatullah*, Suci Flambonita **

ABSTRAK: Wabah pandemi virus covid-19 yang saat ini terjadi tidak hanya mempengaruhi aspek kesehatan masyarakat dibelahan dunia, melainkan juga menembus pula kehidupan sosial, ekonomi, politik dan bahkan hukum. Untuk meminimalisir kasus penularan covid-19 diberbagai daerah di Indonesia, pemerintah lewat Kemendagri membuat produk hukum yang berupa “Instruksi Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penegakan Protokol Kesehatan Untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019” yang dalam hal ini menginstruksikan kepada seluruh Kepala Daerah agar dapat menegakkan secara konsisten protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran covid-19 yang semakin meningkat. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini ialah Bagaimanakah pengaturan yang seharusnya terkait Pemakzulan Kepala Daerah di masa Pandemi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan Pendekatan filosofis, Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), Pendekatan Penafsiran dan Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*). Berdasarkan hasil penelitian pengaturan yang ideal terkait Pemakzulan Kepala Daerah pada saat pandemi covid-19 saat ini ialah dengan cara merevisi Undang-Undang Pemerintahan Daerah menambahkan sanksi berupa pemakzulan bagi Kepala Daerah yang melanggar dan tidak menegakkan protokol kesehatan dimasa pandemi.

Kata Kunci: Kepala Daerah, Kewenangan, Pemakzulan

Abstrak The current outbreak of the COVID-19 virus pandemic does not only affect the health aspects of people in other parts of the world, but also penetrates social, economic, political and even legal life. To minimize cases of Covid-19 transmission in various regions in Indonesia, the government through the Ministry of Home Affairs has made a legal product in the form of "Instruction Number 6 of 2020 concerning Enforcement of Health Protocols for Controlling the Spread of Corona Virus Disease 2019" which in this case instructs all Regional Heads to enforce consistently with health protocols to prevent the increasing spread of COVID-19. The problem discussed in this study is how the regulation should be related to the impeachment of regional heads during the pandemic. This research is normative legal research using a philosophical approach, a statute approach, an interpretation approach and a conceptual approach. Based on the results of the research, the ideal setting regarding the Impeachment of Regional Heads during the current COVID-19 pandemic is by revising the Regional Government Law adding sanctions in the form of impeachment for Regional Heads who violate and do not enforce health protocols during the pandemic.

Keywords : *Regional Head, Authority, Impeachment*

Riwayat Artikel:

Diterima : 13 Oktober 2021
Revisi : 20 Desember 2021
Disetujui : 20 Februari 2022

*Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Email: Riomuzanirahmatullah@gmail.com

** Fakultas Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Email: suciflambonita@fh.unsri.ac.id

LATAR BELAKANG

Negara Indonesia ialah salah satu “negara kepulauan terluas di dunia yang memiliki jumlah pulau lebih dari 17.504 buah”.¹ Pulau-pulau tersebut terdiri dari daerah provinsi, daerah kabupaten dan juga daerah kota. Dikarenakan banyaknya jumlah pulau yang ada di Indonesia, serta jumlah daerah di Indonesia, mengakibatkan pemerintahan pusat tidak dapat mengakomodir seluruh kegiatan di tiap-tiap wilayah di Provinsi, Kabupaten dan Kota, maka wilayah tersebut baik itu Provinsi, Kabupaten dan Kota di Indonesia diberikan suatu kewenangan untuk mengurus sendiri rumah tangganya berdasarkan asas desentralisasi dan otonomi daerah.² Adapun dalam hal ini penyelenggaraan urusan rumah tangga oleh tiap daerah di Indonesia dipimpin oleh sosok Kepala Daerah.³ Adanya sistem desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri pada dasarnya, ditujukan untuk menciptakan interaksi yang dinamis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pengambilan keputusan serta pengimplementasian kebijakan.⁴ penyelenggaraan otonomi daerah Indonesia dipimpin oleh sosok kepala daerah yaitu Gubernur dan Bupati serta Walikota.

Pada akhir tahun 2020 lalu Mendagri menerbitkan “Instruksi Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penegakan Protokol Kesehatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019”. Corona Virus Disease 2019 atau yang dikenal saat ini dengan istilah “Covid-19” adalah wabah

¹ Adrian Nugraha, “Legal Analysis of Current Indonesia’s Marine Protected Areas Development,” *Sriwijaya Law Review* 5, no. 1 (2020): 14-28.

² Roy Marthen Moonti, “Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia,” *Al-Ishlah* 20, no. 2 (2017): 26-37.

³ Leo Augustin. 2014. *Politik Lokal Serta Otonomi Daerah*. Bandung: Alfabeta. hlm. 13.

⁴ Iza Rumesten RS, “Strategi Hukum dan Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelesaian Sengketa Batas Daerah di Sumatera Selatan,” *Ius Quia Iustum* 20, no. 4 (2013): 602 - 623.

yang hingga detik ini sedang melanda umat manusia di dunia. Transisi virus ini terjadi antar manusia dengan amat cepat. Wabah virus covid -19 marak terjadi, telah menghambat berbagai sektor dalam kehidupan bernegara. tidak hanya mempengaruhi aspek kesehatan masyarakat dibelahan dunia, wabah virus covid-19 ini juga menghambat kehidupan sosial, ekonomi, politik beserta hukum. Dalam hal ini manusia mendapatkan ancaman serius dikarenakan adanya wabah pandemi ini, hal tersebut juga didalamnya termasuk organisasi internasional dibidang kesehatan seperti halnya Organisasi Kesehatan Dunia yang saat ini kita kenal dengan “WHO”. Wabah pandemi covid-19 ini sejatinya bukan hanya mempengaruhi aspek kesehatan masyarakat dibelahan dunia, melainkan juga menembus pula kehidupan sosial, ekonomi, politik dan bahkan hukum. Organisasi Kesehatan Dunia bahkan telah mengumumkan wabah virus corona sebagai suatu wabah penyakit mematikan sejak 11 Maret 2020.⁵

Instruksi mendagri diatas berisi suatu perintah kepada pemerintah daerah baik itu untuk dapat menegakkan secara konsisten protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran covid-19 yang semakin hari semakin menyebar. Hal yang menjadi menarik ialah bahwa dalam Instruksi tersebut, terdapat kewenangan Mendagri untuk dapat memakzulkan Kepala Daerah sebagai sanksi apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Diktum ke-empat Instruksi Mendagri Nomor 6 Tahun 2020 yang memberikan ketentuan bahwa apabila Kepala Daerah beserta Wakilnya tidak menjalankan protokol kesehatan maka dianggap telah melanggar kewajiban Kepala dan Wakil Kepala di Daerah sebagaimana telah termaktub UU Pemda 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada hakikatnya Instruksi yang dikeluarkan Menteri dalam negeri diatas, menuai banyak perdebatan dikarenakan dalam Instruksi Mendagri tersebut memberikan ketentuan Pemakzulan terhadap Kepala Pemerintahan Daerah yang tidak menegakkan protokol kesehatan sebagaimana tertera dalam Diktum Kesatu hingga Diktum. Instruksi yang dikeluarkan oleh Mendagri memberikan peringtah kepada seluruh Gubernur, Bupati / Walikota untuk selalu menegakkan Perotokol Kesehtan, dan apabila terdapat Kepala Daerah yang melanggar ketentuan yang diatur dalam maka dapat dikenakan suatu sanksi yang berupaa sanksi pemberhentian.

⁵ Richard Kennedy dan Bonaventura Pradana Suhendarto, “Diskursus Hukum: Alternatif Pola Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Masa Pandemi Covid-19,” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 2 (2020): 188-204.

Ketentuan yang diatur dalam Instruksi Mendagri dalam hal Penegakan Protokol Kesehatan Untuk Pengendalian Virus Corona tersebut dianggap menyimpang dari hierarkhi aturan hukum yang berlaku di Indonesia, dalam hierarkhi hukum di Indonesia norma atau aturan yang berada dibawah tidak dapat menyalahi aturan yang berada di atasnya.⁶ Dimana dalam hal ini hal tersebut berimplikasi menimbulkan ketidakpastian hukum dan konflik norma. Berdasarkan argumen beserta pemahaman diataslah yang menjadi dasar, Permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan jurnal ini adalah bagaimana kah pengaturan yang seharusnya terkait Pemakzulan Kepala Daerah?

METODE

Penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini ialah jenis penelitian hukum yang melakukan pendekatan normatif yang berupa prosedur ilmiah yang ditujukan untuk untuk mencari kebenaran dengan didasarkan atas logika keilmuan hukum ditinjau dari sisi normatif.⁷

ANALISIS DAN DISKUSI

“Instruksi Menteri tentang Penegakan Protokol Kesehatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia pada tahun 2020” lalu menginstruksikan kepada tiap-tiap Kepala Daerah di Indonesia untuk menegakkan protokol kesehatan. Permasalahan lain yang timbul dalam rangka menegakkan protokol kesehatan sebagaimana yang di instruksikan dalam Instruksi Mendagri ialah hingga saat ini belum ada ketentuan atau aturan hukum yang memerintahkan kepada Kepala Daerah yang berisikan apa-apa saja yang harus dilakukan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk menyudahi penularan covid-19 seperti saat ini beserta aturan yang berisikan apa-apa saja yang tidak boleh dilakukan oleh Kepala Daerah beserta wakilnya pada saat pandemi virus covid-19 ini.

Instruksi terkait Protokol Kesehatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus pada dasarnya hanya berisi arahan kepada Pemerintah Daerah untuk selalu mematuhi protokol kesehatan dengan ancaman sanksi pemberhentian apabila kepala Daerah tidak menegakkan

⁶ Republik Indonesia, Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

⁷ Jhony Ibrahim. 2006. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia hlm 47.

protokol kesehatan tersebut.⁸ Adapun dalam hal ini dalam sanksi pemberhentian tersebut Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia hanya memiliki kewenangan untuk menginstruksikan Kepala Daerah beserta Wakil Kepala Daerah untuk selalu dapat menjalankan dengan konsisten protokol kesehatan. Secara yuridis normatif dalam Undang-Undang Pemda, Kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diberhentikan dari jabatannya apabila:

1. “melanggar sumpah beserta dengan janji jabatan kepala daerah / wakil kepala daerah”; dan
2. “tidak mematuhi dan juga melaksanakan kewajibannya sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah”.

Berdasarkan beberapa syarat pemakzulan Kepala Daerah diatas, tindakan tidak menegakkan dan menjalankan protokol kesehatan tidak termasuk dalam kategorisasi syarat pemakzulan Kepala Daerah. Namun Instruksi diatas menyatakan tindakan Kepala Daerah yang tidak menegakkan protokol kesehatan secara konsisten merupakan tindakan pelanggaran terhadap janji jabatan kepala daerah dan termasuk dianggap tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah, Adapun yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Pemda tersebut telah dinyatakan bahwa sejatinya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban meliputi:⁹

- a. Berpegang serta mengamalkan Pancasila, melaksanakan Perintah UUNRI 1945 dan juga mempertahankan serta memelihara keutuhan NKRI;
- b. Wajib melaksanakan seluruh ketentuan UU;
- c. Menjalankan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan juga norma dalam hal pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah setempat;
- e. menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang bersih ;
- f. dapat menjalankan program strategis nasional ; dan menjalin hubungan kerja dengan Instansi Vertikal di Daerah beserta segenap Perangkat Daerah.

⁸ Kunto Fitricia Elfisa Iriai, “Kebijakan Pemerintah Terhadap PPKM dalam Masa Pandemic Covid-19 di Luar Pulau Jawa dan Bali Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No 31 Tahun 2021,” *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 2 (2021): 2115- 2133.

⁹ Republik Indonesia, Pasal 67 huruf b Unndang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Pemberlakuan Instruksi tentang Pengendalian Penyebaran Virus Corona sebagai dasar hukum dalam hal memakzulkan Kepala Daerah akan sangat bertentangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori* yang memberikan ketentuan: “peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, namun sebaliknya dalam asas ini aturan yang lebih rendah tidak dapat mengesampingkan aturan hukum yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi”. Hal tersebut dikarenakan ketentuan yang berupa mekanisme pemakzulan Kepala Daerah di Indonesia telah diatur dalam undang-undang Pemerintahan Daerah.

Bertentangnya kedudukan Instruksi Mendagri yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dalam hirarki Peraturan Perundang-Undangannya di Indonesia terkhusus dalam hal Pemakzulan Kepala Daerah, bukan berarti menjadikan Kepala Daerah kebal akan pemakzulan. Seperti halnya kasus Gubernur Jawa timur Khofifah Indar Parawansa yang dilaporkan karena diduga mengadakan pesta ulang tahun sehingga membuat kerumunan.¹⁰ Menteri Dalam Negeri juga Menegur total 51 kepala daerah dan wakil kepala daerah. sebab para kepala daerah dan wakilnya hampir mengakibatkan terjadinya kerumunan massa dalam tahapan Pemilukada pada Tahun 2020 lalu. Adapun dalam hal ini ke 51 Eksekutif daerah ditegur tersebut juga terdiri pelanggar kode etik dan pelanggaran penyaluran bansos serta pelanggar protokol wajib kesehatan.

Berdasarkan data yang telah tertera diatas, maka terdapat urgensi untuk memberikan peringatan keras terhadap Kepala Daerah untuk dapat selalu menegakkan protokol kesehatan yang berupa sanksi Pemakzulan. Namun hal yang perlu diperhatikan ialah bahwa ancaman tersebut haruslah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah bukan dengan didasarkan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri yang kedudukannya lebih rendah dari Undang-Undang. Salah satu langkah yang paling tepat untuk segera diambil oleh pemerintah dan anggota legislatif berdasarkan kasus dan data yang telah tertera diatas ialah melakukan revisi terhadap Undang-undang Pemda dengan menambahkan frasa menegakkan protokol kesehatan sebagai salah satu kewajiban Pemerintah daerah setempat, dikarenakan adanya urgensi demi menciptakan kepastian hukum serta mengurangi resiko lonjakan kasus penularan Covid-19 yang semakin hari semakin melonjak naik.

¹⁰ S.S. Kurniawan. Pesta Ulang Tahunnya Timbulkan Kerumunan, Gubernur Khofifah Dilaporkan ke Polisi. Tersedia pada <https://regional.kontan.co.id/news/pesta-ulang-tahunnya-timbulkan-kerumunan-gubernur-khofifah-dilaporkan-ke-polisi> (diakses: 09 September, 2021).

KESIMPULAN

Pengaturan yang sangat ideal terkait Pemakzulan kepala daerah saat pandemi virus covid-19 ialah dengan cara melakukan atau merevisi Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta menambahkan frase menegakkan protokol Kesehatan pada sebagai salah satu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah setempat. Serta menambahkan sanksi berupa pemakzulan bagi Kepala Daerah dan juga Wakilnya yang terbukti melakukan pelanggaran / melanggar protokol kesehatan dimasa pandemi ke dalam revisi Undang-Undang Pemda Nomor 23 Tahun 2014.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Nugraha. 2020. **“Legal Analysis of Current Indonesia’s Marine Protected Areas Development,”** *Sriwijaya Law Review* 5(1).
- Iza Rumesten RS. 2013. **“Strategi Hukum dan Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelesaian Sengketa Batas Daerah di Sumatera Selatan,”** *Ius Quia Iustum* 20(4).
- Jhony Ibrahim. 2006. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia.
- Kunto Fitricia Elfisa Iriai. 2021 **“Kebijakan Pemerintah Terhadap PPKM dalam Masa Pandemic Covid-19 di Luar Pulau Jawa dan Bali Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No 31 Tahun 2021,”** *Jurnal Hukum Adigama* 4(2).
- Leo Augustin. 2014. *Politik Lokal Serta Otonomi Daerah*. Bandung: Alfabeta.
- Richard Kennedy dan Bonaventura Pradana Suhendarto. 2020. **“Diskursus Hukum: Alternatif Pola Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Masa Pandemi Covid-19,”** *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2(2).
- Roy Marthen Moonti. 2017, **“Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia,”** *Al-Ishlah* 20(2).
- S.S. Kurniawan. 2021. *Pesta Ulang Tahunnya Timbulkan Kerumunan, Gubernur Khofifah Dilaporkan ke Polisi*. Available from: <https://regional.kontan.co.id/news/pesta-ulang-tahunnya-timbulkan-kerumunan-gubernur-khofifah-dilaporkan-ke-polisi>. [diakses: September 09, 2021].