

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Kementerian Dalam Negeri (selanjutnya disebut Kemendagri) merupakan Kementerian dalam Pemerintahan Republik Indonesia yang bertanggungjawab untuk membantu Presiden melaksanakan dan menyelenggarakan urusan dalam Negeri. Pada tahun 2020, Indonesia dilanda Pandemi Covid-19 yang membawa dampak cukup signifikan dalam bidang sosial, ekonomi, khususnya kesehatan Warga Negara. Kewaspadaan dan kesiapsiagaan masyarakat terutama pemerintah untuk melawan dan mempertahankan diri sangat dibutuhkan dalam masa kedaruratan bencana yang sangat cepat penularannya.

Penularan yang sangat cepat membuat pemerintah Indonesia merumuskan beberapa cara sebagaimana juga diterapkan di negara lain seperti halnya pemberlakuan *lockdown*, pemberlakuan karantina kesehatan serta penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (selanjutnya disebut PSBB) yang dibuktikan dengan dikeluarkannya beberapa dasar hukum baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Kesehatan, Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan Instruksi Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disebut Inmendagri).

Kemendagri mengeluarkan Instruksi yang berhubungan dengan upaya penegakan protokol kesehatan pada masa Pandemi Covid-19 yang

termanifestasi berupa Inmendagri Nomor 6 Tahun 2020. Instruksi tersebut secara garis besar mengatur tentang langkah-langkah preventif-proaktif mencegah peredaran penyebaran Covid-19, memberikan penegasan terhadap Kepala Daerah selaku pimpinan paling tinggi dikepemerintahan daerah masing-masing bertugas menjadi tauladan untuk masyarakat agar mematuhi protokol kesehatan agar tidak memicu atau berada dalam kerumunan, serta adanya sanksi pemberhentian bagi kepala daerah yang tidak mematuhi peraturan mengenai protokol kesehatan

Sebagaimana dipahami, Inmen dan sejenisnya berisikan perintah tertulis dari atasan kepada jajaran dibawahnya untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Artinya, instruksi bukan ketentuan hukum yang berisi norma atau kaidah *rechtsregel* yang bersifat memaksa. Tentu bila mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3) tidak mencantumkan Inmen sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dalam hierarki.

Ketentuan mengenai pemberhentian Kepala Daerah tidak bisa dilepaskan dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut (UU Pemda). Pasca keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemda, keberadaannya dianggap belum merepresentasikan tujuan bangsa dalam pembentukan daerah yang mandiri, tetapi cenderung bergantung pada pemerintah pusat. Kemudian dalam aturan otonomi yang termaktub dalam

konstitusi, yaitu UUD NRI tahun 1945 dan UU Pemda bergerak pada posisi dilematis, antara kebebasan melaksanakan otonomi seluas-luasnya atau bercorak sentralistik.¹ Namun seiring berjalannya waktu, mekanisme pemberhentian kepala daerah pada prinsipnya menjelaskan bahwa pemberhentian Kepala Daerah dapat dilakukan² melalui proses secara hukum. Hal tersebut dilakukan karena sesungguhnya Kepala Daerah dipilih secara demokratis oleh rakyat dan tentunya proses pemberhentiannya juga harus secara demokratis berdasarkan aturan yang berlaku yakni melalui lembaga perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA).³

Inmendagri tentang Penegakan Protokol Kesehatan sebagai Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) yang mengatur sanksi bagi Kepala Daerah sejatinya lebih ke arah apabila tidak melaksanakan ketentuan perundang-undangan (diktum keempat instruksi) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yakni bagi kepala daerah yang tidak menaati peraturan perundang-undangan⁴ serta tidak melakukan kewajiban sebagaimana tertuang dalam pasal 67 huruf

¹Setiawan Dian Bakti, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm.11.

² Pasal 78 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

³ Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

b⁵ sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 78 ayat (2) UU Pemda tahun 2014. Lalu kemudian, dalam diktum kelima instruksi tersebut diberikan penegasan tentang pemberhentian kepala daerah itu sendiri.

Sampai disini dapat dipahami Inmendagri yang mengatur sanksi pemberhentian kepala daerah tidak menjelaskan mengenai proses pemberhentian Kepala Daerah sesuai amanat UU Pemda. Instruksi tersebut memunculkan interpretasi (kekaburan hukum) bahwa Inmendagri dapat dijadikan dasar hukum pemberhentian Kepala Daerah secara sepihak oleh pemerintah pusat sehingga bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya. Padahal inisiatif pemberhentian oleh pemerintah pusat baru dapat dilakukan apabila DPRD tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana diatur pasal 81 UU Pemda. Sehingga kekaburan ini berpotensi terjadinya pemberhentian kepala daerah secara subjektif dengan dasar hukum yang tidak jelas dan sentimentil.

Hal tersebut pernah terjadi pada kasus pemberhentian sementara Bupati Ogan Ilir, Ahmad Wazir Nofiadi Mawardi, seorang Kepala Daerah Sumatera Selatan mengalami pemberhentian sementara dari jabatannya oleh Mendagri Tjahjo Kumolo. Keputusan tersebut diambil setelah adanya penetapan sebagai tersangka oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) kepada yang bersangkutan dalam kasus penyalahgunaan narkoba pada tanggal 30 November 2016. Sikap tegas tersebut merupakan peringatan bagi pejabat lain supaya menjauhi narkoba. Demi menjaga keberlangsungan roda

pemerintahan, Mendagri waktu itu menggantikan posisi pejabat Bupati kepada Wakil Bupati Ilyas Panji Alam⁶. Keputusan tersebut diluar kewajaran dan bisa dikatakan bermasalah. Pasalnya, UU Pemda Tahun 2014 memberlakukan adanya syarat pemberhentian sementara kepala daerah dengan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.

Problematika dan dinamika tersebut diatas mendorong penulis untuk mengkaji lebih kompherensif dan mendalam mengenai pemberlakuan Inmendagri Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penegakan Protokol Kesehatan Untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19), hubungannya dengan Hierarki Peraturan-perundangan serta pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan UU Pemda Tahun 2014.

2. Rumusan Masalah

Proposal skripsi ini berupaya menganalisis permasalahan yang ada dengan menggunakan rumusan sebagai berikut :

- 2.1 Bagaimana Kedudukan Hukum Inmendagri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia ?
- 2.2 Bagaimana Pemberlakuan Inmendagri tentang Pemberhentian Kepala Daerah di Masa Pandemi COVID-19 Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Daerah ?

⁶Hendra A Satyawan, “Mendagri Resmi Berhentikan Bupati Ogan Ilir” <https://nasional.kompas.com/read/2016/03/21/08324511/Mendagri.Resmi.Berhentikan.Bupati.Ogan.Iilir?page=all>, 2016, diakses pada tanggal 3 Januari 2020.

3. Tujuan Penelitian

3.1 Untuk Mengetahui Kedudukan Hukum Inmendagri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

3.2 Untuk Memahami Pemberlakuan Inmendagri tentang Pemberhentian Kepala Daerah Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

4. Kegunaan Penelitian

4.1 Kegunaan Teoritis

4.1.1 Hasil dari proposal skripsi ini diharapkan dapat memberikan kejelasan dan kepastian terhadap kedudukan Hukum Inmendagri Nomor 6 Tahun 2020 ditinjau dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

4.1.2 Memberikan penjelasan yang kompeherensif tentang Pemberhentian Kepala Daerah Secara Konstitusional di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. Keaslian Penelitian

Buku pertama adalah buku Maria Farida Indarti Berjudul “Ilmu Perundang-Undangan” yang menjelaskan dasar-dasar dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup proses, teknik, bahasa, norma hukum, tata susunan (hierarki), jenis-jenis, fungsi dan materi muatan. Referensi Kedua adalah skripsi dari Cynthia Hadita berjudul “Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa Jabatannya (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014)” yang pada intinya skripsi ini

membahas tentang bagaimana pemberhentian Kepala Daerah dikarenakan melanggar sumpah janji jabatan menggunakan pendekatan analisis putusan Mahkamah Agung Referensi berikutnya dari Tulisan Siti Aminah dalam sebuah jurnal berjudul “Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 83 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” yang membahas mekanisme atau proses hukum pemberhentian sementara Kepala Daerah sesuai ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU Pemda. Artinya, fokus penulisannya adalah tentang pemberhentian sementara bukan pemberhentian secara permanen.

Dalam rangka melakukan penulisan proposal ini, penulis menelusuri buku dan skripsi sebagai perbandingan untuk menunjukkan orisinalitas penelitian dan lebih mengetahui relevansi serta perbedaan prinsipil antara penelitian yang dilakukan penulis dengan penulis lainnya.

Dari penelusuran pustaka yang dilakukan dan buku serta skripsi yang menjadi perbandingan, belum pernah dilakukan penelitian yang sama dengan yang penulis lakukan. Oleh karena itu, orisinalitas penelitian ini bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

6. Metode Penelitian

6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menitikberatkan pada aspek kajian normatifitas hukum. Metode yang digunakan yaitu metode penelitian normatif yang mana berusaha melakukan pendekatan melalui pembacaan utuh dan analisis menyeluruh terhadap peraturan

perundang-undangan serta relevansinya dengan implementasi aturan tersebut dalam kehidupan bermasyarakat.

6.2 Pendekatan Penelitian

Johnny Ibrahim berpendapat bahwa dalam kerangka penelitian hukum ada beberapa pendekatan yang lazim digunakan, salah satunya adalah *statute approach*, *conseptual approach*, *comparative approach*, dan *analytical approach*.⁷ Penulis menggunakan pendekatan yang sesuai dengan konteks dalam penelitian ini yakni sebagai berikut :

6.2.1 *Statute Approach* atau Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan ini memfokuskan kajian dan penelaahan terhadap aturan-aturan yang diberlakukan dalam sebuah negara dan erat kaitannya dengan fenomena (isu hukum) yang sedang terjadi.⁸ Pendekatan ini sangat menaruh perhatian pada usaha penyesuaian dan harmonisasi antara peraturan satu dan peraturan lainnya agar tidak terjadi pertentangan dan ketidaksinkronan muatan yang pada muaranya berdampak terhadap penerapannya secara universal.

⁷Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 300.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta : PT Adhitya Andrebhina Agung, 2015), hlm. 132.

6.2.2 Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini muncul dari perkembangan doktrin ilmu hukum⁹ yang senantiasa berubah dari waktu ke waktu. Hukum sebagai bagian terpenting dalam kehidupan masyarakat membutuhkan bangunan argumentasi rasional dan ideal agar mampu menjawab tantangan dan permasalahan hukum yang dihadapi setiap harinya. Konseptualisasi tentang hukum harus diterjemahkan secara objektif menggunakan dasar-dasar yang logis dan ilmiah.

6.3 Sumber Bahan Hukum

6.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer atau bahan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 5234)
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

⁹Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung : Mandar Mau, 2008), hlm. 81.

- c. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236)
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6487)
- e. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 12)
- f. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 326)
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* di Lingkungan Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 249)

h. Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penegakan Protokol Kesehatan Untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)

6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder sifatnya mendukung dan menunjang bahan hukum utama untuk memperkuat, mempertegas serta memperluas jangkauan penelitian agar semakin valid dan fokus pembahasannya mencakup bagian-bagian tertentu yang belum tersentuh. Bahan hukum sekunder yang menjadi rujukan yakni berupa referensi buku, jurnal, internet, dan lain-lain.

6.3.3 Bahan Hukum Tersier

Selanjutnya bahan hukum tersier sejatinya berfungsi mengetengahkan arah penjelasan agar lebih luas dan mempertegas substansi bahan hukum primer dan sekunder sehingga dapat lebih mudah dipahami dan dimengerti.

6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini memfokuskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif. Artinya, bahan tersebut merupakan hasil dari beberapa aturan yang dikumpulkan menjadi suatu referensi.

6.5 Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini lebih lanjut meninjau dari bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan terkumpul tersebut dianalisis untuk mendapatkan sebuah konklusi untuk mengidentifikasi, menelaah, dan menemukan makna, signifikansi, dan relevansi yang sesuai dengan penelitian.

7. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab I terdiri atas Latar belakang masalah, dilanjut dengan rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kemudian pengecekan keaslian penelitian, dan terakhir metode penelitian.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab II berisi tentang kajian dan analisis pustaka yang meliputi pengertian, teori serta penjelasan tentang Pemberlakuan Inmendagri dan hubungannya terhadap Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang diberlakukan di Indonesia.

BAB III PEMBAHASAN

Bab III yaitu berisi tentang pembahasan menyeluruh seputar skripsi yaitu bagaimana kondisi Hukum di Indonesia ketika adanya virus Covid-19, pengaturan tentang pemberhentian kepala daerah dalam Inmendagri Nomor 6 Tahun 2020 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, fakta pemberhentian

Kepala Daerah yang pernah terjadi di Indonesia, Kewenangan DPRD dan Mahkamah Agung dalam memberhentikan Kepala Daerah serta kajian yuridis-normatif tentang keberadaan Inmendagri apabila dihubungkan dengan Hierarki Peraturan perundang-Undangan yang diberlakukan saat ini.

BAB IV PENUTUP

Pada Bab IV terdiri dari kesimpulan dan saran.