



## KEWENANGAN GUBERNUR DALAM MENGATUR CUTI MELAHIRKAN KAITANNYA DENGAN PEMBERIAN ASI EKLSUSIF DI ACEH

**Taufiq Akbar**

Sekretariat Baitul Mal Aceh  
Jl. T. Nyak Arief Komplek Keistimewaan Aceh, Banda Aceh  
e-mail: taufiqakbarsofyan86@gmail.com

**Mahdi Syahbandir**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.  
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111  
e-mail: msyahbandir@unsyiah.ac.id

**Mujibussalim**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.  
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111  
e-mail: mujibussalim@unsyiah.ac.id

**Diterima: 16/12/2017; Revisi: 31/01/2018; Disetujui: 06/08/2018**

**Abstrak** - Dalam Pasal 28 ayat (3), Peraturan Gubernur Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif, menjelaskan Cuti melahirkan bagi PNS, PPPK atau Tenaga Honorer/Kontrak perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, diberikan 6 (enam) bulan setelah waktu melahirkan untuk pemberian ASI Eksklusif. Ketentuan tersebut pada dasarnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan khususnya Pasal 325 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, yang menjelaskan “lamanya cuti melahirkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) adalah 3 (tiga) bulan. Tujuan dari penelitian ini untuk menjelaskan dan menganalisis kewenangan Gubernur Aceh dalam mengatur pemberian ASI eksklusif dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah tentang Cuti bagi PNS. Kemudian, untuk menjelaskan dan menganalisis akibat hukum terhadap penerapan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah tentang Cuti bagi PNS.

**Kata Kunci:** Kewenangan, Mengatur, Cuti Melahirkan

**Abstract** - In 2016, the Governor of Aceh has issued the Governor Regulation Number 49, 2016 on the Provision of Exclusive Breastfeeding. In Article 28 (3) of the Governor Regulation Number 49, 2016 on the Provision of Exclusive Breastfeeding states that Break for Officials who are giving birth, PPPK or contracting staffs/ladies as mentioned in verse (1) point a is granted for 6 (six) months after giving birth for providing exclusive breastfeeding. The rules are basically against the existing rules especially the Government Regulation Number 11, 2017 on the Management of Civil Servants. This research aims to explain and analyze the authority of the Governor of Aceh in regulating exclusive breastfeeding in relation to the Government Regulation on break for civil servants. Later, it is also going to explain and analyze the legal effects on the application of the Governor of Aceh Regulation Number 49, 2016 on Exclusive Breastfeeding in relation to the Government Regulation on Break for Officials.

**Keywords:** Authority, Rule, Break for Officials

### PENDAHULUAN

Secara khusus pada tahun 2016 Gubernur Aceh mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif. Keluarnya Peraturan Gubernur tersebut sebenarnya sebuah terobosan yang baik akan tetapi terdapat pro kontra

khususnya yang terdapat dalam Pasal 28 ayat (1), (2) dan (3), Peraturan Gubernur Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif, yaitu :

- (1) Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota wajib memberikan cuti hamil dan cuti melahirkan bagi :
  - a. Para PNS, PPPK atau Tenaga Honorer/Kontrak perempuan; dan
  - b. Suami dari PNS, PPPK atau Tenaga Honorer/Kontrak perempuan yang hamil dan melahirkan.
- (2) Cuti hamil bagi PNS, PPPK atau Tenaga Honorer/Kontrak perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, diberikan 20 (dua puluh) hari sebelum waktu melahirkan.
- (3) Cuti melahirkan bagi PNS, PPPK atau Tenaga Honorer/Kontrak perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, diberikan 6 (enam) bulan setelah waktu melahirkan untuk pemberian ASI Eksklusif.

Pada ayat (3) menjelaskan cuti setelah melahirkan selama 6 bulan, sehingga ini bertentangan dengan peraturan perundang-undangan khususnya dalam Pasal 325 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, yang menyebutkan bahwa untuk kelahiran anak pertama sampai dengan kelahiran anak ketiga pada saat menjadi PNS, berhak atas cuti melahirkan. Untuk kelahiran anak keempat dan seterusnya, kepada PNS diberikan cuti besar. Lamanya cuti melahirkan sebagaimana dimaksud adalah 3 (tiga) bulan. Pada dasarnya Peraturan Gubernur Aceh Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian ASI Eksklusif ini berfokus kepada pemberian ASI eksklusif akan tetapi terjadi pertentangan dalam pemberian cuti melahirkan tersebut. Pertentangan itu salah satunya adalah secara hirarkhi perundang-undangannya dan kewenangan gubernur dalam mengatur masalah cuti.

Cuti merupakan hak setiap pegawai atau karyawan termasuk cuti melahirkan bagi wanita, akan tetapi dengan batas-batas waktu yang telah ditentukan jangan sampai cuti yang diberikan begitu lama sehingga dapat merugikan. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, sebagai bentuk tanggung jawab untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dalam bekerja dengan memberikan cuti. Termasuk cuti melahirkan sampai dengan pemberian ASI eksklusif.

Program Air Susu Ibu Eksklusif adalah pemberian hanya air susu ibu selama 6 bulan, dan dapat terus dilanjutkan sampai dengan 2 (dua) tahun dengan memberikan makanan pendamping air susu ibu (MP-ASI) sebagai tambahan makanan sesuai dengan kebutuhan

bayi. Tanggungjawab pemberian Asi eksklusif ini tidak hanya dipikul oleh orang tua bayi melainkan juga oleh Negara.<sup>1</sup>

Terbitnya Peraturan Gubernur Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif, menjadi pro kontra dalam masyarakat termasuk kalangan akademisi. Seperti yang diungkapkan oleh Hamid Sarong, menilai, cuti bersalin hingga enam bulan dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Aceh Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif atau yang dikenal Pergub Cuti Bersalin, tidak hanya bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, tapi juga dinilai sebagai sebuah kebijakan yang keliru dan mubazir. Selanjutnya, Mawardi Ismail mengatakan, aturan cuti bersalin dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Aceh Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Pemberian ASI Eksklusif, bukanlah kewenangan gubernur Aceh.<sup>2</sup> Saat ini Pergub tersebut sudah dilaksanakan seperti yang telah diajukan oleh Yenni Linda Yanti, Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang saat ini bekerja sebagai staf ruang bedah pada Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Ibu dan Anak telah menerima SK cuti hamil dan bersalin enam bulan.<sup>3</sup>

Pada dasarnya Gubernur tidak memiliki kewenangan mengatur tentang cuti selama enam bulan tersebut, karena permasalahan cuti telah di atur oleh pemerintah pusat yang di atur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, selama tiga bulan. Berdasarkan penjelasan tersebut maka permasalahan yang diteliti sebagai berikut : pertama, Apakah Gubernur Aceh mempunyai kewenangan dalam mengatur pemberian Cuti melahirkan kaitannya dengan pemberian ASI eksklusif dan kedua, bagaimanakah akibat hukum terhadap penerapan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 49 Tahun 2016 yang berkaitan dengan cuti melahirkan kaitannya dengan pemberian ASI Eksklusif.

## METODELOGI PENELITIAN

### 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam

---

<sup>1</sup>Rizki NatiaWiji, *Asi dan Panduan Ibu Menyusui*, Nuha Medika, Yogyakarta, 2013, hlm. 4

<sup>2</sup>Surat Kabar Modus Aceh dari pakar sampai wakil presiden sebut pergub cuti bersalin langgar undang-undang/index.html, akses 29 Agustus 2017, <https://www.modusaceh.co/news>

<sup>3</sup>Zulkarnaiani cuti 6 bulan bagi wanita hamil resmi berlaku di aceh, Akses 29 Agustus 2017, <http://klikkabar.com/2016/08/25>

masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>4</sup> Berdasarkan penjelasan di atas, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan tesis ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan.

Sebuah penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*).<sup>5</sup> Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan peraturan-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

## **2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data**

Bahan hukum primer, yaitu semua bahan/materi hukum yang mempunyai kedudukan mengikat secara yuridis. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian dan bahan hukum sekunder, yaitu berupa bahan atau materi yang berkaitan dan menjelaskan mengenai permasalahan dari bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku dan literatur terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti.

## **3. Analisis Data**

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara mesistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data

---

<sup>4</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm 52

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet 2, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 29

yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi (a) sistematis; (b) gramatikal; dan (c) teleologis.<sup>6</sup> Pemilihan interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini.

Interpretasi sistematis adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Jika ditafsirkan adalah pasal-pasal suatu undang-undang, ketentuan yang sama apalagi satu asas dalam peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan. Dalam penafsiran ini mencari ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya saling berhubungan sekaligus apakah hubungan tersebut menentukan makna selanjutnya. Akan tetapi, dalam hubungan tatanan hukum yang tidak terkodifikasi, merujuk pada sistem dimungkinkan sepanjang karakter sistematis dapat diasumsikan (diandaikan). Selanjutnya interpretasi gramatikal yaitu metode penafsiran hukum pada makna teks yang di dalam kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian bertitik tolak pada makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis-yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.

Interpretasi gramatikal dalam penelitian ini terkait dengan makna teks dalam tujuan pemberian izin pertambangan panas bumi sedangkan, interpretasi teleologis yang merupakan yang metode penafsiran yang difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Tekanan tafsiran pada fakta bahwa kaidah hukum terkandung tujuan atau asas sebagai landasan dan bahwa tujuan atau asas tersebut memengaruhi interpretasi. Dalam penafsiran demikian juga diperhitungkan konteks kenyataan kemasyarakatan yang aktual. Menurut Hoft, penafsiran teleologis memiliki fokus perhatian bahwa fakta pada norma hukum mengandung tujuan untuk melindungi kepentingan tertentu sehingga ketika ketentuan tersebut diterapkan maksud tersebut harus dipenuhi, penafsiran ini selanjutnya memperhitungkan konteks kemasyarakatan aktual. Cara ini tidak terlalu diarahkan untuk menemukan pertautan pada kehendak dari pembentuk undang-undang saat membentuknya dan kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis guna memperoleh kejelasan penyelesaian lalu ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan

---

<sup>6</sup>Interpretasi dibedakan menjadi interpretasi berdasarkan kata-kata undang-undang (leterlijk), interpretasi gramatikal, interpretasi berdasarkan kehendak pembentuk undang-undang, interpretasi sistematis, interpretasi historis, interpretasi sosiologis, interpretasi sosio-historis, interpretasi filosofis, interpretasi teleologis, interpretasi holistik dan interpretasi holistik tematissistematis. Lihat Jimly Asshiddiqie, Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara. Ind. Hill.Co, Jakarta, 1997, hlm 17-18

penelitian secara deduktif yaitu dari hal yang bersifat umum menuju yang hal bersifat khusus.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Kewenangan Gubernur Aceh dalam mengatur pemberian Cuti melahirkan kaitannya dengan pemberian ASI eksklusif.**

Gubernur Aceh Zaini Abdullah mengeluarkan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 49 tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif. Dalam peraturan tersebut, Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bekerja di Provinsi Aceh mendapatkan cuti hamil dan melahirkan selama enam bulan. Selain PNS, pergub itu juga berlaku untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) atau tenaga honor dan tenaga kontrak perempuan. Mereka mendapatkan cuti selama 20 hari sebelum melahirkan dan enam bulan sesudah melahirkan untuk pemberian ASI eksklusif.<sup>7</sup>

Peraturan Gubernur cuti hamil dan melahirkan juga berlaku bagi suami dari PNS, PPPK, tenaga honorer dan kontrak perempuan. Mereka diberikan cuti selama tujuh hari sebelum istri melahirkan dan tujuh hari setelah istri melahirkan. Hal itu diatur pada BAB VI tentang cuti hamil dan cuti melahirkan bagi PNS. Menurut Gubernur Aceh, Pergub Nomor 49 Tahun 2016 tujuannya tidak terlepas dari keinginan semua pihak untuk mewujudkan generasi Aceh ke depan yang sehat, cerdas dan berkualitas. Pergub ini merupakan bentuk dari pengakuan terhadap nilai-nilai kemanusiaan karena kaum wanita harus mendapatkan perlakuan istimewa, selama masa pemberian ASI eksklusif kepada bayi. Sebagaimana diketahui, tumbuh kembang anak sangat ditentukan oleh asupan ASI yang didapat sejak dini. Pekerjaan akan menimbulkan stres bagi sang ibu, hal ini tentu saja berpengaruh buruk pada ASI yang dihasilkan. Buruk kualitas ASI, maka buruk pula asupan yang diterima sang bayi.

Gubernur menambahkan, selain untuk memberikan ASI yang benar-benar eksklusif, Pergub ini juga bertujuan untuk membangun kedekatan hubungan emosional antara anak dan ibu, yang juga sangat menentukan perkembangan jiwa anak di masa depan. Dalam Pergub ini juga terdapat Pengaturan Inisiasi Menyusu Dini dan Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif, yang bertujuan untuk menjamin pemenuhan hak bayi untuk mendapatkan ASI segera setelah dilahirkan sampai dengan usia enam bulan. Selain itu, Pergub ini juga menjamin kewajiban Ibu untuk memberikan ASI eksklusif kepada bayinya, meningkatkan peran keluarga,

---

<sup>7</sup>Artikel Hukum ini pergub aceh soal cuti bersalin 6 bulan bagi pns yang isentil jk diakses Tanggal 14 Oktober 2017, <https://news.detik.com/berita/3290404>

masyarakat dan Pemerintah Aceh dalam pemberian ASI eksklusif, memberikan perlindungan secara hukum dan memberi kesempatan bagi bayi untuk mendapatkan hak dasarnya untuk mendapatkan ASI.

Peraturan Gubernur yang mengatur tentang pemberian ASI eksklusif ini diterbitkan pada pertengahan Agustus lalu. Pada BAB VI pasal 28 juga disebutkan, jika PNS, PPPK atau tenaga kontrak dan honor perempuan tidak mengajukan cuti hamil, maka jatah 20 hari cuti hamil akan ditambahkan ke cuti melahirkan. Sedangkan cuti bagi suami akan dihitung sebagai cuti tahunan pada tahun tersebut.<sup>8</sup>Tak hanya PNS, pada pasal 29 disebutkan, perusahaan di Aceh wajib memberikan cuti hamil dan melahirkan bagi pekerja atau buruh perempuan. Ketentuan cuti bagi pekerja atau buruh dilaksanakan sesuai peraturan perusahaan atau melalui perjanjian antara serikat pekerja dengan pengusaha.<sup>9</sup>

Pemerintah Daerah Aceh sangat mendukung akan gerakan pemberian Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif. Hal ini dituangkan dalam Peraturan Gubernur No. 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif (PerGub No. 49 Tahun 2016). PerGub No. 49 Tahun 2016 tersebut mendorong dilakukannya inisiasi dini sampai dengan pemberian ASI Eksklusif kepada bayi selama enam bulan dimana dalam PerGub No. 49 Tahun 2016 ini peran tenaga kesehatan, fasilitas tenaga kesehatan serta pengusaha diatur guna mencapai tujuan dari pembuatan Peraturan Gubernur No. 49 Tahun 2016 ini.

Menurut Mawardi Ismail, pengaturan cuti bersalin dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Aceh Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Pemberian ASI Eksklusif, bukanlah kewenangan gubernur Aceh.<sup>10</sup> Karena, regulasi ini bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1976 tentang Cuti bagi PNS, dan Pasal 118 Undang-Undang Pemerintah Aceh (UUPA) Nomor 11 Tahun 2006. Dengan demikian, peraturan tentang cuti di dalam Pergub itu kalau menurut saya di luar dari kewenangan Gubernur Aceh.

Selanjutnya, kebijakan cuti bersalin ini adalah kebijakan pemerintah pusat secara nasional, hal tersebut dapat dilihat dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1976 tentang Cuti bagi PNS, yang juga sejalan dengan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Dijelaskan bahwa tentang hak PNS seperti

---

<sup>8</sup> Pergub Nomor 49 Tahun 2016 tentang ASI Eksklusif

<sup>9</sup> Pergub Nomor 49 Tahun 2016 tentang ASI Eksklusif

<sup>10</sup>Mawardi ismail, cuti bagi pns bersalin bukan kewenangan gubernur aceh /index .html, Akses 14 Oktober 2017, [www.modusaceh.com](http://www.modusaceh.com)

mendapatkan gaji dan cuti, lalu kemudian dalam pasal 24 disebutkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak PNS diatur dengan PP. Jadi bukan diatur dengan peraturan gubernur.<sup>11</sup>

Peraturan gub tentang cuti bersalin selain bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi juga bertentangan dengan Pasal 118 UU Pemerintahan Aceh, di sana dijelaskan PNS adalah satu kesatuan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional, yang manajemennya meliputi, menetapkan formasi pengadaan, pengangkatan, pemberhentian, pemindahan, penetapan pensiun, gaji tunjangan, hak dan kewajiban PNS. “Ini yang menyangkut hak dan kewajiban PNS juga menyangkut persoalan manajemen PNS, yang merupakan satu kesatuan secara nasional jadi tidak diatur oleh masing-masing daerah.

Pasal 118 Undang - Nomor 11 Tahun 2006 Pemerintahan Aceh, menyatakan bahwa :

- (1) Pegawai Negeri Sipil di Aceh merupakan satu kesatuan manajemen Pegawai Negeri Sipil secara nasional.
- (2) Manajemen Pegawai Negeri Sipil di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.
- (3) Pengelolaan manajemen pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diserahkan pelaksanaannya kepada Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota.

Menurut kewenangan pemerintahan yang bersifat desentralisasi, desentralisasi adalah penyerahan kebijakan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah supaya mengatur rumah tangganya sendiri, namun tidak untuk semua hal, keamanan, hukum dan kebijakan merupakan beberapa hal yang masih terpusat namun tetap ada pendelegasian kepada daerah.<sup>12</sup> Penyerahan urusan dalam sistem desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang kepada Pemerintahan Daerah, semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Pelimpahan wewenang tersebut menghasilkan otonomi. Otonomi itu sendiri adalah kebebasan masyarakat yang tinggal di daerahnya itu sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri.

---

<sup>11</sup> Mawardi Ismail, Pakar Hukum Universitas Syiah Kuala (Unsyiah)

<sup>12</sup> Artikel Hukum, pengertian sentralisasi desentralisasi dekonsentrasi/diakses Tanggal 11 Oktober 2017, <https://www.eduspensa.id>

Prakteknya, desentralisasi sebagai sistem penyelenggaraan pemerintah di daerah memiliki beberapa kelebihan seperti:

1. Struktur organisasinya merupakan pendelegasian wewenang dan memperingan manajemen pemerintah pusat
2. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintah
3. Pemerintah daerah tak perlu menunggu instruksi dari pusat untuk menuntaskan masalah
4. Hubungan antar pemerintah pusat dengan daerah dapat meningkatkan gairah kerja
5. Efisien dalam segala hal
6. Mengurangi Biokrasi dalam arti buruk karena keputusan dapat segera dilaksanakan

Ada juga kelemahan dari asas desentralisasi, diantaranya:

1. Besarnya organ pemerintahan sehingga membuat struktur pemerintahan menjadi tambah kompleks dan bisa mengakibatkan lemahnya koordinasi.
2. Keseimbangan dan kesesuaian antara macam-macam kepentingan daerah mudah terganggu.
3. Desentralisasi teritorial mendorong timbulnya paham kedaerahan.
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena biasanya terlalu banyak berunding.
5. Memerlukan biaya yang besar dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Dari pembahasan diatas, diketahui bahwa pelimpahan kewenangan yang bersifat desentralisasi dapat meringankan manajemen pusat, dalam hal mengatur pemerintahan daerah, khususnya otonomi. Pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur manajemen kerja pemerintahan daerah dan dalam mengeluarkan peraturan atau keputusan yang dikeluarkan oleh kepala daerah. Dalam hal ini dapat menciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat daerah.

Meskipun demikian ada beberapa hal yang menjadi catatan penting mengenai Pergub No. 49 Tahun 2016 ini. Pertama adalah produktifitas. Pemberian cuti yang melebihi dari tiga bulan akan mengganggu produktifitas kinerja di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Aceh terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik. Kiranya perlu diamati dan dikaji lebih lanjut mengenai hal ini jangan sampai lamanya pemberian cuti melahirkan tersebut menjadi kambing hitam turunya produktifitas kerja. Selain itu yang penting adalah mengenai keberlakuan *asas lex superior derogat legi inferiori*.

Hal tersebut juga dapat dilihat dari kelemahan sistem kewenangan berdasarkan desentralisasi, yaitu dapat menghambat atau melemahkan koordinasi yang disebabkan besarnya organ pemerintahan sehingga membuat struktur pemerintahan menjadi tambah kompleks dan bisa mengakibatkan lemahnya koordinasi. Keseimbangan dan kesesuaian antara macam-macam kepentingan daerah mudah terganggu.

Jusuf Kalla menilai peraturan gubernur cuti bersalin yang dikeluarkan Pemerintah Aceh bertentangan dengan undang-undang. "Undang-undang kan tidak begitu, dan tentu peraturan di bawah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang," Pada Pasal 82 ayat 1 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan, pekerja/buruh perempuan berhak memperoleh istirahat selama 1,5 bulan sebelum dan 1,5 bulan sesudah melahirkan menurut perhitungan dokter kandungan atau bidan.

Menurut Hamid Sarong cuti bersalin hingga enam bulan dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Aceh Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu (ASI) Eksklusif atau yang dipopulerkan dengan Pergub Cuti Bersalin, tidak hanya bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, tapi juga dinilai sebagai sebuah kebijakan yang keliru dan mubazir. Menurut Hamid Sarong, dalam Al-quran perempuan memang diperintahkan untuk menyusui anaknya hingga dua tahun. Tapi, banyak cara lain yang dapat dilakukan untuk dapat menyusui tersebut, tak mesti harus dengan memberikan cuti hingga enam bulan. Karena, untuk seorang pegawai yang baru melahirkan jika hendak menyusui bisa saja pulang ke rumah, diberikan waktu yang longgar, atau menyediakan tempat menyusui di tempat kerja, tapi jangan sampai dia meninggalkan pekerjaannya hingga enam bulan. Hamid Sarong, ini sebuah kekeliruan meninggalkan pekerjaan enam bulan, ini akan bisa saja berdampak pada dugaan pegawai terima gaji saja sementara kerja tidak, karena cuti yang lama hingga enam bulan, Keliru lantaran kebijakan ini tidak dilakukan dengan penelitian yang mendalam yang kemudian hasilnya disampaikan kepada masyarakat. Sementara mubazir karena dapat menurunkan produktivitas pegawai dalam bekerja. Menurutnya, tak perlu diberikan cuti hingga sampai enam bulan, ini kebijakan yang keliru.

Pasal 31 dikatakan tempat kerja sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30, terdiri atas perusahaan dan perkantoran milik pemerintah, atau pemerintah daerah maupun swasta. Di perkantoran pemerintah, menurut PP ini, wajib menyediakan sarana dan prasarana terselenggaranya ASI eksklusif. Ini yang diinginkan oleh PP ini. Kemudian, juga disebutkan pelaksanaan ini kemudian diatur dalam Permenkes Nomor 15 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Ibu Menyusui dan/atau Memerah Air Susu Ibu. Jadi yang

seharusnya disediakan adalah sarana dan prasarana, bukan malah memberikan cuti enam bulan.

Aceh diberikan kekhususan oleh Pemerintah Pusat, namun Aceh tidak boleh semena-mena. Harus dilihat sampai sejauh mana otoritas atau kewenangan Aceh dalam masalah kepegawaian. Selanjutnya dalam konteks otonomi khusus, yang bisa diatur dengan Pergub dalam masalah kepegawaian apabila itu menyangkut pegawai Aceh dan anggaran APBA. Namun, tetap tidak melanggar aturan yang lebih tinggi, baik itu Peraturan Pemerintah (PP) atau Undang-undang (UU).

Ketentuan mengenai cuti melahirkan dalam Peraturan Gubernur No. 49 Tahun 2016 ini bertentangan dengan ketentuan dalam PP No. 11 Tahun 2017. Akan tetapi Aceh merupakan daerah dengan otonomi khusus berdasarkan keislaman sehingga menurut Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo keberadaan Peraturan Gubernur No. 49 Tahun 2016 dipersilakan asalkan tidak bertentangan dengan enam kewenangan pusat yaitu mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Akan tetapi menyangkut cuti melahirkan ini juga berlaku bagi PNS yang bukan hanya berstatus sebagai pegawai pemerintah daerah namun juga PNS dari lembaga atau departemen yang ditempatkan atau bekerja di Provinsi Aceh sehingga sedikit banyak hal ini beririsan dengan kewenangan kepegawaian pemerintah pusat sehingga berpotensi untuk dibatalkan. Karena urusan kepegawaian khususnya Pegawai Negeri Sipil ini berada dalam ranah manajemen nasional, sehingga Gubernur dalam hal ini pejabat eksekutif daerah tidak berhak mengeluarkan peraturan gubernur yang bertentangan dengan peraturan di atasnya yang telah diatur terlebih dahulu.

## **2. Akibat hukum terhadap penerapan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 49 Tahun 2016 yang berkaitan dengan cuti melahirkan kaitannya dengan pemberian ASI Eksklusif**

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak. Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak.

*Asas lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki), Dalam kerangka berfikir mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, pasti tidak terlepas dalam benak kita mengenai Teori Stufen Bow karya Hans Kelsen (selanjutnya disebut sebagai "Teori Aquo"). Hans Kelsen dalam Teori Aquo membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Yaitu digunakan apabila terjadi pertentangan, dalam hal ini yang diperhatikan adalah hierarki peraturan perundang-undangan, misalnya ketika terjadi pertentangan antara Peraturan Pemerintah (PP) dengan Undang-undang, maka yang digunakan adalah Undang-undang karena undang-undang lebih tinggi derajatnya.

*Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*). Contohnya, dalam pasal 18 UUD 1945, gubernur, bupati, dan wali kota harus dipilih secara demokratis. Aturan ini bersifat umum (*lex generalis*). Pasal yang sama juga menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus (*lex specialis*), sehingga keistimewaan daerah yang gubernurnya tidak dipilih secara demokratis seperti Daerah Istimewa Yogyakarta tetap dipertahankan.

*Asas lex posterior derogat legi priori* yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi. Biasanya dalam peraturan perundangan-undangan ditegaskan secara ekspilist yang mencerminkan asas ini. Contoh yang berkenaan dengan *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori* : dalam Pasal 76 UU No. 20/2003 tentang Sisidiknas dalam Ketentuan penutup disebutkan bahwa Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, Undang-undang Nomor 48/Prp./1960 tentang Pengawasan Pendidikan dan Pengajaran Asing (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2103) dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3390) dinyatakan tidak berlaku.

Asas Legalitas adalah tiada suatu peristiwa dapat dipidana selain dari kekuatan ketentuan undang-undang pidana yang mendahuluinya." (*Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaran voorafgegane wettelijke strafbepaling*). asas legalitas yang mengandung tiga pengertian, yaitu: Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu tidak terlebih dahulu dinyatakan dalam suatu aturan undang-undang untuk menentukan

adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (qiyas) aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.

Suatu produk hukum yang dibentuk oleh organ Negara yang memiliki kewenangan dan dilaksanakan oleh aparat negara guna mencapai tujuan negara. Untuk mencapai tujuan Negara dengan sistem hukum nasional Indonesia sekurang-kurangnya mencakup hal hal sebagai berikut: Tujuan Negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik, termasuk pengendalian nilai-nilai dasar tujuan Negara sebagai pemandu politik hukum Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu serta faktor-faktor yang mempengaruhinya:

- a. Perencanaan dan kerangka pikir dalam rumusan kebijakan hukum
- b. Isi hukum nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya
- c. Pemagaran Hukum dengan prolegnas dan *judicial review*, *legislative review*

Selain itu juga harus selalu berpijak dan prinsip cita hukum (*rechtside*) dengan melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (*integrasi*), mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan kedaulatan rakyat (*demokrasi*) dan Negara hukum, menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama. Karakter produk hukum yang secara nyata mempengaruhi sistem hukum nasional, bahwa tidak bisa dipungkiri banyak juga produk hukum yang berkarakter *responsive/otonom* dan banyak juga muncul hukum yang berkarakter konservatif atau ortodoks.

Untuk mengukur karater hukum yang diharapkan sebagai mana juga digambarkan oleh Mahfud MD yang meliputi Pertama karakter produk hukum responsif antara lain pembuatannya partisipatif, muatannya aspiratif, rincian isinya limitative. Kedua karakter produk hukum ortodoks antara lain pembuatannya sentralistik-dominatif, muatannya positivist-instrumentalistik dan rinciannya *open interpretative*. Apabila cakupan prinsip dan indikator dilakukan atau mendekati sebagaimana digambarkan, Negara menciptakan sebuah produk hukum maka akan mengurangi batalnya ataupun masyarakat secara umum melakukan perlawanan terhadap kebijakan Negara yang dianggap tidak memenuhi koridor dan prinsip Negara hukum.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Artikel hukum, kebatalan suatu produk hukum. html diakses Tanggal 17 Oktober 2017, <http://arseniussirirui.blogspot.co.id/2015/10>

Tentunya juga untuk mencapai cita-cita dan tujuan Negara sebagaimana di tuangkan dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Untuk mencapai produk hukum yang berkarakter responsif sebagai akibat dari tindakan atau perbuatan aparat/lembaga Negara menurut Prof. Muchsan memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintah dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi.
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Menurut Muhsan, kebatalan produk hukum berdasarkan kewenangan yang diberikan berdasarkan undang-undang dan dilakukan oleh aparat hanya terbagi menjadi tiga yaitu:

- a. Batal demi hukum (*nietig van recht wege*)
- b. Batal mutlak (*absoluut nietig*)
- c. Dapat dibatalkan (*vernietigbaar*)

Dari sisi akibat hukum yang muncul paling berat adalah batal mutlak (*absoluut nietig*), oleh karena produk hukum dianggap tidak pernah ada, harus kembali kepada peraturan-perundangan yang sudah ada. Batal demi hukum (*nietig van recht wege*), akibat hukumnya sebagian sah dan sebagian yang dinyatakan tidak sah dan tidak bisa diberlakukan. Dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) produk hukum dianggap sah, dan memiliki waktu tertentu yang ditentukan oleh aparat yang Negara yang membentuk produk hukum.

Peraturan Gubernur Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian ASI Eksklusif ini adalah bertentangan dengan Undang-Undang yaitu Pasal 82 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa pekerja buruh perempuan berhak memperoleh cuti 1,5 bulan sebelum dan 1,5 bulan setelah melahirkan menurut perhitungan dokter kandungan atau bidan. Selanjutnya, Kebijakan cuti bersalin ini adalah kebijakan pemerintah pusat secara nasional, hal tersebut dapat dilihat dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, yang juga sejalan dengan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Dijelaskan bahwa tentang hak PNS seperti mendapatkan gaji dan cuti, lalu kemudian dalam pasal 24 disebutkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak PNS diatur dengan PP. Jadi bukan diatur dengan peraturan

gubernur. Sehingga Peraturan Gubernur Aceh Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian ASI Eksklusif dapat dibatalkan. Selain itu pergub yang dikeluarkan Gubernur Aceh tentang Pemberian ASI Eksklusif ini secara jelas bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, yang secara kewenangan delegatif yaitu tunduk kepada pemerintah pusat atau nasional. Sehingga pada dasarnya tidak dapat diterapkan di Aceh.

## KESIMPULAN

Dapat disimpulkan bahwa Gubernur Aceh tidak berwenang dalam mengatur cuti setelah melahirkan selama 6 (enam) bulan seperti yang tercantum dalam Pasal 28 ayat (3), Peraturan Gubernur Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif. Karena itu merupakan kewenangan pusat dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. kemudian dapat disimpulkan bahwa dengan tidak berwenangnya Gubernur Aceh dalam mengeluarkan aturan tentang cuti selama 6 (bulan) yang tercantum dalam Pasal 28 ayat (3) Peraturan Gubernur Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif tersebut maka isi pasal tersebut dapat Dibatalkan. Akan tetapi, selama isi Pergub tersebut belum di batalkan oleh lembaga yang berwenang maka Pergub tersebut masih dapat dilaksanakan seperti yang telah diajukan oleh salah satu PNS wanita di Aceh.

## DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, J. (1997). *Teori dan aliran penafsiran hukum tata negara*. Ind Hill-Company.

Artikel hukum, kebatalan suatu produk hukum. html diakses Tanggal 17 Oktober 2017, <http://arseniussirirui.blogspot.co.id/2015/10>

Fitri, R. (2010). Pemberdayaan Perempuan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 12(2), 349-366.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Cuti Bagi PNS

Peraturan Gubernur Nomor 49 Tahun 2016 tentang Pemberian ASI eksklusif

Purwaningsih, A., Hasanah, O., & Utumo, W. (2013). Hubungan Dukungan Keluarga Terhadap Manajemen Laktasi Pada Ibu Bekerja. *NERS Jurnal Keperawatan*, 9(2), 177-189.

Pinim, S., Djalil, H., & Rinaldi, Y. (2018). KEWENANGAN GUBERNUR ACEH DALAM PENGGANTIAN PEJABAT ESELON II SETELAH PEMILIHAN KEPALA DAERAH. *Syiah Kuala Law Journal (SKLJ)*, 2(1), 102-112.

Mawardi ismail cuti bagi pns bersalin bukan kewenangan gubernur aceh index, di Akses tanggal 14 Okteber 2017, [www.modusaceh.com](http://www.modusaceh.com)

Muhammad, A. (2004). Hukum dan penelitian hukum. *Citra Aditya Bakti, Bandung*.

Marzuki, P. M. (2008). *Pengantar ilmu hukum*. Kencana.

Wiji, R. N. (2013). ASI dan panduan ibu menyusui. *Yogyakarta: Nuha Medika*, 75-76.