

**IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NO. 74 TAHUN 2016
TENTANG CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI
GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN
WAKIL BUPATI, SERTA WALIKOTA DAN WAKIL
WALIKOTA PADA PILKADA 2017 DI KOTA YOGYAKARTA**

SKRIPSI



Oleh :

DHIMAS HARYO KUNCORO

No. Mahasiswa:13410336

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

**IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NO. 74 TAHUN 2016
TENTANG CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI
GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN
WAKIL BUPATI, SERTA WALIKOTA DAN WAKIL
WALIKOTA PADA PILKADA 2017 DI KOTA YOGYAKARTA**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



DHIMAS HARYO KUNCORO

No. Mahasiswa:13410336

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

F A K U L T A S H U K U M

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

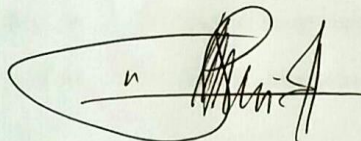
2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NO. 74 TAHUN 2016
TENTANG CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI
GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN
WAKIL BUPATI, SERTA WALIKOTA DAN WAKIL
WALIKOTA PADA PILKADA 2017 DI KOTA YOGYAKARTA**

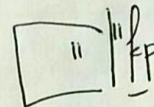
Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Dosen Pembimbing I



Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
NIP/NIK: 904100108

Yogyakarta, 30 Desember 2017
Dosen Pembimbing II



Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.
NIP/NIK: 134101102

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NO. 74 TAHUN 2016 TENTANG
CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI GUBERNUR DAN
WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN WAKIL BUPATI, SERTA
WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA PADA PILKADA 2017 DI KOTA**

YOGYAKARTA

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
Pada Tanggal 8 Februari 2018 dan Dinyatakan **LULUS**
Yogyakarta, 8 Februari 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.

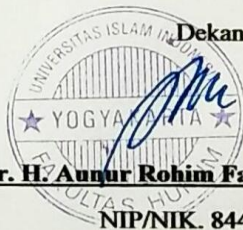
Tanda Tangan

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



Dr. H. Anur Rohim Faqih, S.H., M.Hum

NIP/NIK. 844100101

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya

Nama : Dhimas Haryo Kuncoro

NIM : 13410336

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: **IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NO. 74 TAHUN 2016 TENTANG CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN WAKIL BUPATI, SERTA WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA PADA PILKADA 2017 DI KOTA YOGYAKARTA**. Karya ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. saya juga akan bersifat kompetitif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 9 Februari 2018

Yang membuat pernyataan

The image shows a green revenue stamp (Meterai Tempel) with a value of 5000 Rupiah. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'METERAI TEMPEL', '5000', and 'LIMA RIBU RUPIAH'. A handwritten signature is written over the stamp.

Dhimas Haryo Kuncoro

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Dhimas Haryo Kuncoro
2. Tempat Lahir : Temanggung
3. Tanggal Lahir : 5 September 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jln. Golo Indah 2 no. 996 RT 04/RW 01, Pandeyan
Uh 5 Umbulharjo, Yogyakarta 55161
7. Alamat Asal : Padureso RT 01/RW 01, Kel. Tegalroso,
Kec. Parakan, Kabupaten Temanggung, Jawa
Tengah
8. Identitas Orang Tua :
 - a. Nama Ayah : Untung Budiyanto
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Sri Sukowati
Pekerjaan Ibu : PNS
Alamat Wali : Padureso RT 01/RW 01, Kel. Tegalroso,
Kec. Parakan, Kabupaten Temanggung, Jawa
Tengah
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 03 Parakan Wetan
 - b. SLTP : SMP Negeri 1 Parakan

c. SLTA : SMA Negeri 1 Parakan

10. Organisasi

1. Pengurus UKM Musik TM# 158 LEM FH UII Periode 2014/2015
sebagai Staf Management Band
2. Pengurus UKM Musik TM# 158 LEM FH UII Periode 2015/2016
sebagai Kadiv General Manager

Yogyakarta, 9 Februari 2018

Yang Bersangkutan,

(Dhimas Haryo Kuncoro)

NIM. 13410336

“Janganlah kamu bersikap lemah, dan janganlah pula kamu bersedih hati, padahal kamulah orang-orang yang paling tinggi derajatnya, jika kamu orang-orang yang beriman.” (Q.S. Ali Imran 3: 139)

“Manungso mung ngunduh wohing pakarti”

Kehidupan manusia baik dan buruknya adalah akibat dari perbuatan manusia itu sendiri. Siapa yang berbuat pasti akan menerima hasil dari perbuatannya.

(Umar bin Khattab)

It's always seems impossible until it's done

(Nelson Mandela)

Skripsi ini saya persembahkan kepada kedua orang tua,

saudara, almamater,

serta semua pihak yang tertarik pada kajian hukum yang saya teliti

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas kehadiran Allah *subhanaahu wa ta'ala*, karena atas rahmat dan karunia-Nya penulisan Skripsi dengan judul: “IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NO. 74 TAHUN 2016 TENTANG CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN WAKIL BUPATI, SERTA WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA PADA PILKADA 2017 DI KOTA YOGYAKARTA” ini dapat diselesaikan. Penulisan skripsi ini diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Skripsi ini dapat diselesaikan bukan hanya karena usaha penulis sendiri. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dan ibu Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H. yang selama ini telah membimbing penulis dengan penuh kesabaran dalam penulisan skripsi ini. Penulis juga ingin menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada orang tua penulis, Ayahanda Untung Budiyanto dan Ibunda Sri Sukowati, yang selalu mendoakan dan memotivasi penulis hingga saat ini. Selain itu, perkenankanlah juga penulis berterima kasih kepada pihak-pihak yang membantu dan memberikan doa, serta memotivasi penulis dalam proses penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Bapak Nandang Sutrisno, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia;

2. Dr. Aunur Rohim Faqih S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum dan Ibu Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H selaku dosen pembimbing tugas akhir yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan serta arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan motivasi selama penulis menuntut ilmu di bangku kuliah.
5. Kedua orangtuaku Bapak Untung Budiyanto dan Ibu Sri Sukowati yang selalu memberikan perhatian dan tidak henti-hentinya memberikan dorongan semangat, serta doa.
6. Kakakku Dyah Erawati dan Dyah Pytha Loka serta seluruh keluarga besar yang memberikan masukan dan selalu memotivasi penulis untuk terselesaikannya skripsi ini.
7. Keluarga Besar DC Brotherhood, Mika, Adnan, Bongolous, Ibnu Mod, Irfan, dan seluruh anggotanya yang telah berbagi cerita dan dukungan yang selalu memotivasi penulis.
8. Saudara-saudaraku, Fachreza, Maulana, Dimas, Ganang, Bowo, Saiyidito, Rezza, Ircham, Mas Herroe, Mas Ajay, Mas Kris serta seluruh keluarga besar UKM Musik TM# 158 LEM FH UII yang selalu membantu dan memberikan motivasi, terimakasih atas ilmu dan pengalaman serta

persaudaraan, terima kasih telah menjadi rumah yang nyaman untuk ditinggali, semoga rasa kekeluargaan ini tetap terjaga.

9. Teman-teman seperjuangan KKN Unit 32 terimakasih telah berbagi pengalaman dan rasa kekeluargaan.
10. Berbagai pihak yang ikut berperan dan mendoakan dalam penyelesaian skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Semoga Allah senantiasa membalas semua kebaikan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis hingga dapat terselesaikannya Skripsi ini dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, Allahuma'amin.

Semoga Skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Skripsi ini masih jauh dari yang diharapkan pembaca. Maka dari itu, kritik dan saran sangat penulis harapkan demi kesempurnaan skripsi ini.

Yogyakarta, 9 Februari 2018

Penulis

Dhimas Haryo Kuncoro

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS	v
CURRICULUM VITAE	vi
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kerangka Teori	7
E. Metode Penelitian	21
F. Kerangka Penulisan	25
BAB II Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan	
A. Pemerintah Daerah	28
B. Teori Perundang – Undangan	45
BAB III KAJIAN TENTANG PENYELENGGARAAN CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA YOGYAKARTA PADA PILKADA 2017 BERDASARKAN PERMENDAGRI NO 74 TAHUN	

2016

A. Pelaksanaan Cuti di Luar Tanggungan Negara Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta pada Pilkada Tahun 2017

..... 68

B. Penunjukan dan Pelaksanaan Pelaksana Tugas (Plt.) Walikota Yogyakarta

.....74

74

C. Faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017

..... 86

BAB IV PENUTUP

A.Kesimpulan 90

B.Saran 92

DAFTAR PUSTAKA 93

ABSTRAK

Berdasarkan data dari Panwaslu Kota Yogyakarta pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017 terdapat dua pasangan calon Incumbent yang maju mencalonkan sebagai Walikota Yogyakarta Periode 2017-2022, mereka adalah Drs. Haryadi Suyuti dan Imam Priyono D Putranto S.E., Msi. berdasarkan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pasangan calon Incumbent harus melakukan Cuti di Luar Tanggungan Negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya, kemudian ketika seorang Kepala Daerah melakukan cuti kampanye tersebut akan terjadi kekosongan kepemimpinan maka ditunjuk lah Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah untuk menggantikan tugas dan wewenang Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah. Hal ini membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang penerapan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017, penelitian akan dilakukan menggunakan pendekatan Normatif Empiris yaitu mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat. Data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, dengan langkah-langkah antara lain data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian, hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan, selanjutnya data yang telah disistematiskan kemudian di analisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan, yang kemudian disajikan secara deskriptif. Maka hasil dari penelitian ini adalah penerapan permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017 sudah berjalan cukup baik tanpa ada permasalahan yang menghambat proses cuti dan pelaksanaan tugas dari (Plt.) Walikota Yogyakarta, namun terdapat beberapa kasus yang membuat pelaksanaan tugas (Plt.) Walikota Yogyakarta terkesan kurang baik yaitu tentang gugatan sengketa politik terkait netralitas PNS, yang pada akhirnya tidak terbukti. Dalam pengaturan dan pelaksanaan peraturan Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Kepala Daerah terkait Pilkada, pemerintah dan masyarakat harusnya lebih meningkatkan koordinasi untuk mengawasi dan menjaga pelaksanaannya, serta seharusnya pemerintah dapat merumuskan peraturan yang mengatur tentang calon Incumbent dan tugas serta wewenang Pelaksana Tugas Kepala Daerah secara lebih lengkap dan jelas supaya nantinya dalam penerapannya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang yang diberikan dan pemanfaatan jabatan untuk kepentingan politik semata.

Kata Kunci: Calon Kepala Daerah Incumbent, Cuti di Luar Tanggungan Negara, Pelaksana Tugas, Penerapan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara tegas Indonesia disebut sebagai negara hukum. Dengan demikian, hukum harus menjadi dasar dan panduan bagi setiap penyelenggara pemerintahan negara. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan negara dilakukan oleh aparat negara. Hal ini sesuai dengan pendapat Logemann bahwa negara adalah himpunan jabatan-jabatan yang diadakan oleh negara untuk mewujudkan tujuan negara.¹

Di saat Negara Republik Indonesia (NRI) diproklamasikan, hukum dasar (kontitusi) yang dipakai adalah UUD RI 1945. Kontitusi ini mengamanatkan bahwa pelaksanaan pemerintahan di Indonesia senantiasa mengacu pada sistem pemerintahan ‘negara kesatuan’ dengan mengedepankan desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Pembagian daerah mengacu pada Pasal 18 UUD 1945 yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang, shingga secara tidak langsung memberikan justifikasi mengenai adanya pemerintahan di pusat dan pemerintahan di daerah.

¹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indoneia Prespektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009 ,hlm.36.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintahan Pusat dengan daerah dan anatar daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan system penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pemerintahan di daerah yang di representasikan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan perwakilan dari Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan roda pemerintahan di daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 juga dijelaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang dipilih secara demokratis. Sejak tahun 2005, pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Pasangan tersebut dicalonkan oleh partai politik dan/atau independen.

Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali, untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Calon kepala daerah dan

wakil kepala daerah dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil.²

Pada Pilkada Walikota Yogyakarta 2017, Haryadi Suyuti (Walikota Yogyakarta periode 2011-2016) mencalonkan diri kembali sebagai *incumbent* Walikota Yogyakarta untuk periode (2017-2022) berpasangan dengan Heroe Poerwadi, yang akan bersaing dengan mantan pasangan Wakil Walikotanya pada periode (2011-2016) yaitu Imam Priyono D Putranto berpasangan dengan Achmad Fadli.

Untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan prinsip negara kesatuan dan kedaulatan negara, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo pada 22 September 2016 telah menandatangani Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Berdasarkan Permendagri No. 74 Tahun 2016 tersebut Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.³

² https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_pemerintahan_daerah_di_Indonesia, diakses pada tanggal 18 Mei 2017, pukul 21.22.

³ <http://setkab.go.id/inilah-permendagri-yang-beri-kewenangan-plt-gubernur-bupatiwalikota-tandatangani-apbd/>, pada tanggal 30 Juli 2017, pukul 22.15.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Permendagri No. 74 Tahun 2016 “Cuti di Luar Tanggungan Negara sebagaimana dimaksud, bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri”.

Permendagri No. 74 Tahun 2016 menegaskan, Gubernur memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara kepada Bupati dan dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Dalam hal Gubernur tidak memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara sebagaimana dimaksud, Menteri memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara kepada Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.

Tugas seorang Kepala Daerah akan dialih tugaskan kepada Pelaksana Tugas atau sering di sebut (Plt.) Kepala Daerah, Calon Pelaksana Tugas Kepala Daerah berbeda-beda pada tiap tingkatan Kepala Daerah : ⁴

1. Plt. Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi.
2. Plt. Bupati / Walikota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri.

Untuk Plt. Walikota Yogyakarta sendiri akan ditempati oleh Asisten Sekda Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Pemda DIY, Dr. Sulistyono, S.H., C.N., M.Si. . Sulistyono secara resmi dilantik sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Walikota Yogyakarta menggantikan Haryadi Suyuti, Walikota Yogyakarta

⁴ Pasal 3 Permendagri No. 74 tahun 2016.

yang baru habis masa jabatannya pada 20 Desember 2016 ini menjalani cuti kampanye pilkada Kota Yogyakarta 2017. Surat Keputusan (SK) dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah diterima sejak Rabu, 26 Oktober 2016 dan langsung diadakan pelantikan di Bangsal Kepatihan pada hari Kamis, 27 Oktober 2016. Pelantikan tersebut dipimpin langsung oleh Gubernur DIY Sri Sultan HB X yang juga dihadiri oleh Walikota dan Wakil Walikota non aktif Haryadi Suyuti dan Imam Priyono.⁵

Permendagri no. 74 tahun 2016 menegaskan bahwa tugas dan wewenang, Plt. Gubernur, Plt. Bupati dan, Plt. Walikota adalah:

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
4. Menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri; dan
5. Melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

“Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud, Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota bertanggung jawab kepada Menteri,” bunyi Pasal 9 ayat (1) permendagri No. 74 tahun 2016.

⁵http://krjogja.com/web/news/read/13862/Sulistyo_Resmi_Jabat_Plt_Walikota_Yogya, pada tanggal 19 Mei 2017, pukul 13.24.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dengan adanya Cuti di Luar Tanggungan Negara oleh Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta serta pelantikan Plt. Walikota Yogyakarta pada Pilkada tahun 2017 di Kota Yogyakarta, maka peneliti ingin melakukan kegiatan penelitian dengan judul IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NO. 74 TAHUN 2016 TENTANG CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR, BUPATI DAN WAKIL BUPATI, SERTA WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA PADA PILKADA 2017 DI KOTA YOGYAKARTA.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penerapan Permendagri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta pada pilkada tahun 2017?
2. Apasaja faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan Permendagri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta pada pilkada tahun 2017?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Pelaksanaan penerapan Permendagri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur,

Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta pada pilkada tahun 2017.

2. Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Permendari No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta pada pilkada tahun 2017.

D. Kerangka Teori

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah.⁶

Perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut:

⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia, diakses pada 4 Oktober 2017, pukul 18.45.

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- f. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang.

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di samping itu, sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Begitu juga dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan

masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang.⁷

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat berbagi paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut: ⁸

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5). Meskipun secara historis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi

⁷ Yuswana, Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, [Setara](#) Press, Malang, 2016, hlm.147-148.

⁸ MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, hlm . 102-103.

daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh sebagian yang diselenggarakan pusat.

- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan tersendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tapi dihormati, artinya memunyai hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau terhapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.
- e. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 ayat 1). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
- f. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan, bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat 5 dan 6).

Dahulu dipahami, bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah di dasarkan atas tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentralisasi dan tugas pembantuan. Ketiga asas di atas setidaknya diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah antara lain, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, *jo* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, *jo* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat 2, ditegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini mengamanatkan, bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹

Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awalan *de*, berarti melepaskan atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tetapi hanya menjauh dari pusat.¹⁰

Definisi desentralisasi menurut beberapa ahli mempunyai perbedaan, akan tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Koswara, PBB memberikan batasan tentang desentralisasi adalah sebagai berikut:¹¹

⁹ Yuswana, Kun Budianto, *Hukum Tata Negara.....Op.Cit*, hlm.150.

¹⁰ Hanif Nurcholis, *Terori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm.7.

¹¹ *Ibid*, hlm.9.

“Decentralization refers to transfer of authority away from the national capital wheter by deconcentration (i.e.delegation) to field office or by devolution to local authorities or local bodies.”

(Desentralisasi merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonomi daerah)

Rodinelli merumuskan:¹²

“Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organization, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organization, local government, or non government organization.”

(Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat).

Desentralisasi dalam pandangan Rondinelli memiliki pengertian yang lebih luas dan di dalamnya mencakup dekosentrasi, devolusi, pelimpahan pada lembaga semi otonom (delegasi), dan pelimpahan fungsi pemerintahan tertentu pada lembaga non-pemerintah (privatisasi).

Menurut Smith, desentralisasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:¹³

- a. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom
- b. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual functions*)
- c. Penerima wewenang adalah daerah otonom
- d. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan; wewenang mengatur dan mengurus (*regelling bestur*) kepentingan yang bersifat lokal
- e. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak

¹² *Loc. Cit.*

¹³ *Ibid, hlm.11.*

- f. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit (*beschiking, acte administratief, vermatungsakt*)
- g. Keberadaan daerah otonom adalah di luar hierarki organisasi pemerintahan pusat
- h. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi
- i. Menciptakan *political variety* dan *diversity of structure* dalam sistem politik.

Setelah daerah mendapatka penyerahan wewenang politik dan administrasi dari pemerintah, maka urusan yang diserahkan tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah daerah setempat. Untuk itu, pembiayaan penyelenggaraan desentralisasi bersumber dari APBD. Pemerintah daerah mempertanggungjawabkan penggunaan APBD kepada rakyat setempat.

2. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah baik Gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota. Aktor utama sistem pemilihan kepala daerah adalah rakyat, parpol dan calon kepala daerah. Ketiga aktor tersebut terlibat langsung dalam kegiatan pemilihan kepala daerah. Kegiatan tersebut antara lain adalah pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, penempatan calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, dan penetapan calon terpilih. Sistem rekrutmen politik memiliki keragaman yang tiada batas.¹⁴

Untuk menjamin Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18

¹⁴ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Semarang, 2005, hlm. 200-203.

ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.¹⁵

Kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dilaksanakan.¹⁶

Pasal 1 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹⁷ Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya, calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota yang dapat mengikuti pemilihan harus mengikuti proses Uji Publik.¹⁸

Pemilihan diselenggarakan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Tahapan persiapan meliputi:¹⁹

¹⁵ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Pasal 2 UU No. 1 Tahun 2015.

¹⁸ Pasal 3 UU No. 1 Tahun 2015.

¹⁹ Pasal 5 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2015.

- a. Perencanaan program dan anggaran;
- b. Penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
- c. Perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
- d. Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
- e. Pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
- f. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan; dan
- g. Penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih.

Sedangkan untuk tahapan penyelenggaraan adalah:²⁰

- a. Pendaftaran bakal Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- b. Uji Publik;
- c. Pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- d. Pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- e. Penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- f. Penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- g. Pelaksanaan Kampanye;
- h. Pelaksanaan pemungutan suara;
- i. Penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara; Penetapan calon terpilih;
- j. Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
- k. Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Pasal 8 UU No. 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Pemilihan Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi, sedangkan Pemilihan Bupati dan Walikota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Adapun Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi:²¹

- a. Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan

²⁰ Pasal 5 ayat (3) UU No. 1 Tahun 2015.

²¹ Pasal 9 UU No. 1 Tahun 2015 *jo* Pasal 1 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016.

- Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- b. Mengoordinasi dan memantau tahapan Pemilihan;
 - c. Melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilihan;
 - d. Menerima laporan hasil Pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
 - e. Memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan Pemilihan jika Provinsi, Kabupaten, dan Kota tidak dapat melanjutkan tahapan Pemilihan secara berjenjang; dan
 - f. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Kewajiban KPU dalam menyelenggarakan pemilihan sebagaimana diatur di dalam Pasal 10 UU No. 1 Tahun 2015 *jo* Pasal 10 UU No. 10 Tahun 2016 adalah:

- a. Memperlakukan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota secara adil dan setara;
- b. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilihan kepada masyarakat;
- b1. Melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi pemilihan;
- c. Melaksanakan Keputusan DKPP; dan
- d. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan masa pendaftaran bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati dan Walikota bagi warga negara Indonesia yang berminat menjadi bakal Calon Gubernur yang diusulkan Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.²²

Pengaturan mengenai uji publik diatur di dalam Pasal 38. Pengaturan tersebut mengatur mengenai warga negara Indonesia yang mendaftar sebagai

²² Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 1 Tahun 2015.

bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota. Bakal Calon yang diusulkan oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan wajib mengikuti Uji Publik. Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mengusulkan lebih dari 1 (satu) bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota untuk dilakukan Uji Publik yang diselenggarakan oleh panitia Uji Publik. Panitia Uji Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) beranggotakan 5 (lima) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang berasal dari unsur akademisi, 2 (dua) orang berasal dari tokoh masyarakat, dan 1 (satu) orang anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

3. Permendagri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara bagi Kepala Daerah

Permendagri nomor 74 tahun 2016 adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang cuti di luar tanggungan negara bagi kepala daerah serta mengatur tentang pelaksana tugas yang menggantikan kepala daerah selama menjalani cuti di luar tanggungan negara. Permendagri ini dikeluarkan karena adanya pro dan kontra terkait pengaturan cuti kampanye/cuti di luar tanggungan negara kepala daerah *incumbent*, dan juga karena sebelumnya tidak adanya aturan mengenai kewajiban mundur bagi *incumbent* yang menimbulkan banyak problematika.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (5) dan Pasal 2 Permendagri No. 74 Tahun 2016 Cuti di Luar Tanggungan Negara adalah keadaan tidak masuk kerja

bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota baik itu pada daerah yang sama atau berbeda dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Dalam hal Gubernur tidak memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara, Menteri memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara kepada Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.²³

Selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara, untuk mengisi kekosongan pemerintahan kepala daerah maka ditunjuk Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye,²⁴ Pelaksana Tugas adalah pejabat yang menempati posisi jabatan yang bersifat sementara karena pejabat yang menempati posisi itu sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut.

²³ Pasal 3 Permendagri No. 74 Tahun 2016.

²⁴ Pasal 4 Permendagri No. 74 Tahun 2016.

Pelaksana Tugas Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi dan untuk Pelaksana Tugas Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri.²⁵

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa kekosongan jabatan diisi oleh jabatan pimpinan tinggi madya untuk Gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk Bupati/Walikota. Sedangkan yang dimaksud dengan jabatan tinggi tersebut bisa mengacu pada Penjelasan Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara:

- a. Jabatan Tinggi Madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.
- b. Jabatan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris, inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara. Mencermati batasan jabatan tinggi madya sebagaimana dimaksud di atas setara dengan eselon I dan jabatan tinggi pratama setara dengan eselon II yang dikenal pada saat ini.

Pelaksana Tugas Gubernur ditunjuk oleh Menteri sedangkan Pelaksana Tugas Bupati/Walikota ditunjuk oleh Menteri atas usul

²⁵ Pasal 5 Permendagri No. 74 Tahun 2016.

Gubernur.²⁶ Gubernur mengusulkan 3 (tiga) calon Pelaksana Tugas Bupati/Walikota kepada Menteri untuk mendapat persetujuan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon, Menteri dapat menunjuk langsung Pelaksana Tugas Bupati/Walikota jika Gubernur tidak mengusulkan calon Pelaksana Tugas Bupati/Walikota, atau usulan Gubernur untuk calon Pelaksana Tugas Bupati/Walikota tidak mendapat persetujuan.

Berdasarkan Pasal 7 Permendagri No. 74 Tahun 2016 penetapan Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota berdasarkan Surat Perintah Penugasan dari Menteri, Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota berakhir pada saat:

- a. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota selesai menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara;
- b. Ditunjuknya Pelaksana Harian Gubernur, Pelaksana Harian Bupati dan Pelaksana Harian Walikota; atau
- c. Dilantiknya Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota.

Permendagri nomor 74 tahun 2016 menegaskan bahwa tugas dan wewenang, Plt. Gubernur, Plt. Bupati dan, Plt. Walikota adalah Untuk Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati,

²⁶ Pasal 6 Permendagri No. 74 Tahun 2016.

Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil, Menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri, dan Melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

Pada pasal 9 ayat (1) permendagri nomor 74 tahun 2016 di jelaskan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud, Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota bertanggung jawab kepada Menteri.

E. Metode Penelitian

1. Subyek Penelitian
 - a. Bagian Tata Pemerintahan Setda Kota Yogyakarta;
 - b. Bagian Hukum Pemerintahan Setda Kota Yogyakarta;
 - c. DPC Partai PDIP Kota Yogyakarta.
2. Obyek Penelitian
 - a. Penerapan Permendari No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta pada pilkada tahun 2017.
3. Sumber Data
 - a. Data Primer

Data-data yang diperoleh dari wawancara dengan Plt. Walikota Yogyakarta, Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta , DPC Partai PDIP Kota Yogyakarta dan Staf Bagian Hukum Pemerintahan Kota Yogyakarta.

b. Data Sekunder

Data yang digunakan untuk membahas skripsi ini, meliputi:

1) Bahan hukum Primer, antara lain terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- e) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
- f) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

- Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
- g) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
 - h) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - i) Permendari No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, antara lain terdiri dari:
- a) Buku yang terkait dan/atau relevan dengan tema skripsi;
 - b) Pendapat para ahli;
 - c) Karya tulis;
 - d) Jurnal Hukum / Artikel Hukum;
 - e) Literatur-literatur lainnya.
- 3) Bahan hukum tersier, yang terdiri dari:

- a) Kamus hukum;
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan cara:

a. Wawancara

Pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada seorang informan atau seorang ahli yang berwenang dalam suatu masalah

b. Studi Kepustakaan

Studi ini dimaksudkan untuk mengkaji atau memahami data-data sekunder dengan berpijak pada literatur, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian

c. Studi Dokumentasi

Yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional, yaitu berupa putusan pengadilan dan hal lain yang berhubungan dengan masalah penelitian

5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *Normatif Empiris*, yaitu metode mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat.

6. Analisis data

Data yang diperoleh disajikan secara *deskriptif* kemudian dianalisis *kualitatif*, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian;
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematiskan;
- c. Data yang telah disistematiskan kemudian di analisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

F. Kerangka Penulisan

Untuk memudahkan para pembaca memahami materi penulisan ini, maka sistematika penulisan disusun sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat: Judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PENGATURAN CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA

Bab ini memuat: Pertama, Pemerintahan Daerah, Kedua, Perundang-Undangan

BAB III KAJIAN TENTANG PENYELENGGARAAN CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI WALIKOTA

DAN WAKIL WALIKOTA PADA PILKADA 2017 DI
KOTA YOGYAKARTA BERDASARKAN
PERMENDAGRI NO 74 TAHUN 2016

Bab ini memuat: analisis dan pembahasan, dalam bab ini akan menjawab rumusan rumusan masalah yang telah penulis jelaskan sebelumnya : yaitu membahas tentang Pertama, Pelaksanaan Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Walikota dan Wakil Walikota pada pilkada tahun 2017 di Kota Yogyakarta berdasarkan Permendagri No. 74 Tahun 2016. Kedua, Penunjukan dan Pelaksanaan Pelaksana Tugas (Plt.) Walikota Yogyakarta pada pilkada tahun 2017 di Kota Yogyakarta berdasarkan Permendagri No. 74 Tahun 2016. Ketiga, faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan Permendagri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta pada pilkada tahun 2017.

BAB IV PENUTUP

Bab ini memuat: Penutup, dalam bab ini berisikan tentang kesimpulan dan saran-saran dari penulis. Pertama, apapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari rumusan

masalah. Bagian kedua adalah saran. Saran merupakan rekomendasi penulis kepada dunia ilmupengetahuan di bidang hukum khususnya hukum tata negara. Penutup ini ditempatkan pada bagian akhir penulisan skripsi ini.

BAB II

Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan

A. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁷

Pemerintah daerah identik dengan istilah otonomi. Pengertian otonomi secara umum menurut Ni'matul Huda²⁸ otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Syarief Saleh²⁹ mengartikan otonomi sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri di mana hak tersebut diperoleh dari pemerintah pusat.

²⁷ Pasal 2 UU No. 23 tahun 2014.

²⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.84.

²⁹ Dr. Yusnani Hasyimzoem, S.H., M.Hum, et.al, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Edisi Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 15.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintahan Pusat dengan daerah dan anatar daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan system penyelenggaraan pemerintahan negara.

Esensi pemerintahan daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahannya. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Di dalamnya mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.³⁰

³⁰ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 96-97.

Kajian pemerintah negara kesatuan diformat dalam dua bentuk sendi utama yaitu system pemerintahan yang sifatnya sentralistik dan sifatnya yang desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya apakah dari bentuk dan susunan negara, apakah kekuasaan itu akan dibagi atau diberikan kepada pemerintah daerah atau kekuasaan itu dipusatkan pada pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk system pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi hubungan antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.³¹ Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terleta pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemerintah daerah.

Kondisi yang demikian ini terjadi karena: ³² Pertama, sejak kemerdekaan negara Republik Indonesia sampai sekarang telah terjadi beberapa kali perubahan pengaturan undang-undang pemerintahan daerah. Kemudian masing-masing pemerintahan daerah tersebut memiliki karakteristik sendiri-sendiri sesuai dengan kondisi perkembangan system politik negara dan termasuk besar kecilnya bobot kekuasaan antara pusat dan daerah pada masing-masing kurun waktu berlakunya masing-masing undang-undang tersebut. Kedua, karena adanya perbedaan persepsi dalam

³¹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 27.

³² J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm 2-3.

implementasi terhadap undang-undang pemerintahan daerah sebagai akibat dominasi kepentingan penguasa saat berlakunya undang-undang pemerintah daerah tersebut.

Untuk mengetahui tentang pemerintahan daerah dewasa ini sebaiknya dikemukakan beberapa system pemerintahan daerah pada waktu-waktu sebelumnya, karena system pemerintahan daerah dewasa ini pada prinsipnya merupakan perkembangan dari system pemerintahan daerah yang ada sebelumnya, walaupun dalam perkembangannya sudah dilakukan pengantian peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk melakukan penyesuaian dengan tingkat perkembangan politik yang ada dan tentunya azas-azas dari peraturan perundangan yang lama tidak dapat diabaikan begitu saja.³³

Peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah dalam kenyataan banyak mengalami perubahan, bahkan kadangkala terjadi suatu peraturan belum sempat dilaksanakan sebagaimana mestinya sudah diadakan perubahan dengan peraturan yang baru sehingga menimbulkan kesulitan dalam membahas atau menguraikan pemerintahan daerah. Kesulitan lain yang dihadapi adalah bahwa peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah tidak terhimpun dalam satu peraturan saja, tetapi tersebar dalam berbagai peraturan perundangan.³⁴

³³ Sirojul Munir, 2013, *Hukum Pemerintaha....Op.Cit*, hlm. 85.

³⁴ *Ibid*, hlm. 85.

Adapun beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku di Indonesia sejak zaman kemerdekaan sampai dengan sekarang adalah sebagai berikut :³⁵

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah;
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Penetapan Presiden (PenPres) Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- h. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- i. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- j. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- k. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sehubungan dengan itu maka konteks penataan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengacu pada konsep negara kesatuan yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi *“bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”* . Dengan istilah negara kesatuan ini dimaksudkan bahwa susunan negaranya hanya terdiri dari satu negara saja, dan tidak dikenal adanya

³⁵ *Ibid*, hlm. 95-96.

negara di dalam negara seperti halnya pada suatu negara federal³⁶ oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

2. Bentuk Pemerintahan Daerah

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keeluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara. Untuk itu, perlu dibentuk pemerintahan daerah yang dapat menyelenggarakan pemerintahan secara langsung dapat berhubungan dengan masyarakat luas. Itu pun harus dibentuk sesuai tingkatannya antara pemerintah daerah yang satu dengan lainnya sehingga satu pemerintahan daerah dapat memiliki hubungan dengan pemerintahan daerah bawahan. Kemudian antara pemerintahan daerah yang satu dengan yang lainnya terdapat pembagian wilayah sesuai dengan batas kewenangan masing-masing. Dengan demikian wilayah negara telah disusun secara tertib baik vertikal maupun horizontal. Sehingga batas susunan wilayah kewenangan masing-masing daerah dapat dilihat secara tegas.³⁷

³⁶ Lihat penjelasan pasal 18 UUD 1945.

³⁷ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan.... Op.Cit*, hlm. 96-97.

Sehubungan dengan itu maka pemerintahan daerah dikenal bentuknya dalam dua jenis sebagai berikut:³⁸

a. Pemerintah Daerah Administratif

Pemerintahan ini dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di daerah yang merupakan wakil dari pemerintahan pusat dan tugas penyelenggaraan di daerah atas perintah dan petunjuk dari pemerintah pusat. Karena itu, tugasnya hanya sebagai penyelenggaraan administratif saja, sehingga pemerintah daerahnya disebut sebagai pemerintah daerah administratif. Pemerintahan ini dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang berstatus sebagai pegawai pusat yang ditempatkan pada daerah administratif yang bersangkutan. Dibantu oleh pegawai-pegawai pemerintah pusat lainnya ditugaskan/ditempatkan pada kantor-kantor pemerintah pusat/jawatan-jawatan pusat yang ditempatkan di daerah.

b. Pemerintah Daerah Otonom

Dalam perkembangan system pemerintahan dewasa ini, system pemerintahan daerah otonom merupakan sendi-sendi sistem pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjadi harapan ke depan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Di samping adanya sistem pemerintahan daerah administratif. Namun karena banyak macam segi kehidupan warga negara yang tersebar di seluruh wilayah negara, maka

³⁸ *Ibid.*

penyelenggaraan negara menurut garis kebijakan pusat tidak selalu dapat dilaksanakan dengan baik. Maka untuk menyesuaikan diri dengan daerah-daerah yang berbeda karakteristiknya, pemerintah pusat dalam beberapa hal tertentu menyerahkan kekuasaannya kepada daerah masing-masing untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

Jadi pemerintah daerah administratif berdasarkan dekonsentrasi sedangkan sistem pemerintahan daerah otonom berdasarkan azas desentralisasi yang sudah ada sejak dikeluarkannya “*desentralisatie wet*” oleh pemerintah Hindia Belanda sejak tahun 1903. Melihat perkembangan *desentralisatie wet* tahun 1903 yang tidak begitu berpengaruh terhadap pemerintahan daerah saat itu, maka diadakan perubahan dengan berlakunya *bestuurshervormings wet* tahun 1922 (Stb. 1922 Nomor 216)³⁹. Namun kedua undang-undang tersebut yang mengatur urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri juga tidak berpengaruh signifikan sehingga tidak ada pengaruhnya dalam perkembangan desentralisasi saat itu.

3. Asas-asas Pelaksanaan Pemerintahan Daerah

Dalam melaksanakan pemerintahan daerah dikenal dengan prosedur atau azas penting yaitu azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dalam undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22

³⁹ *Ibid*, hlm. 96.

Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdapat ketiga azas penting ini sebagai landasan diberlakukannya otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut merupakan penjabaran dari Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945. Perubahan yang menegaskan bahwa : Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Jadi penegasan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam NKRI karena kekuasaan negara terletak pada pemerintah pusat bukan pada pemerintahan daerah walaupun dalam implementasinya, negara kesatuan dapat berbentuk sentralisasi yang segala kebijakan dilakukan secara terpusat. Namun, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan sebagai usaha mewujudkan pemerintahan yang demokratis, supaya pemerintahan daerah dapat berjalan efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.⁴⁰

Kekuasaan pemerintah pusat tidak berarti terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi yang luas dan tidak bermakna mengurangi kekuasaan pemerintah pusat.⁴¹ Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepala daerah berdasarkan hak otonom (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi) tetapi pada akhirnya kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Jadi kewenangan otonom yang melekat pada daerah bukan berarti pemerintah

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.102.

⁴¹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian....., Op. Cit.*, hlm.79.

daerah berdaulat. Sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap berada pada tangan pemerintah pusat, daerah semata-mata sebagai penyelenggaraan otonomi di daerah.⁴² Berikut adalah tiga asas penting yang digunakan dalam pelaksanaan pemerintah daerah :

a. Asas Desentralisasi

Secara etimologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “de” berarti lepas dan “centrum” berarti pusat. Jadi dapat diartikan bahwa desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.⁴³ Desentralisasi dalam arti self government berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki self government melalui lembaga politik yang akan direkrut secara demokratis sesuai dengan batas yurisdiksinya. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah baik provinsi, kabupaten/kota berdasarkan atas daerah pemilihan yang mencerminkan aspirasi rakyat di daerah pemilihan tertentu. Hal ini karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan elemen dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.⁴⁴

Desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan

⁴² Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan.... Op.Cit*, hlm.102.

⁴³ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni, Bandung, 2004, hlm. 117.

⁴⁴ Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Banyumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 8.

kepada daerah otonom.⁴⁵ Selain itu bahwa, desentralisasi merupakan instrument pencapaian tujuan bernegara dalam kerangka negara kesatuan bangsa yang demokratis. Tujuan desentralisasi adalah untuk demokratisasi, efektifitas dan efisiensi serta keadilan. Untuk itu, harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi.⁴⁶ Namun demikian, ada juga yang membedakan antara konsep desentralisasi dengan konsep otonomi dimana desentralisasi mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.⁴⁷

Menurut pengalaman, dalam melaksanakan bidang-bidang tugas tertentu sistem sentralisasi tidak menjamin kesesuaian tindakan-tindakan pemerintahan dengan keadaan-keadaan khusus di daerah dan dikatakan oleh Josef Riwu Kaho bahwa dengan melaksanakan desentralisasi, pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut faham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat

⁴⁵ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 18.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 50.

⁴⁷ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 149.

untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya ditingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga ditingkat daerah.⁴⁸ Juga ditegaskan oleh Rozali Abdullah bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus pula didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta musyawarah, pemerataan dan keadilan serta memperlihatkan potensi dan keanekaragaman daerah.⁴⁹

Namun demikian kewenangan daerah dalam suatu negara kesatuan seperti halnya Indonesia, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.⁵⁰

Menurut Koesoemahatmadja, konsep otonomi daerah merujuk pada konsep politik. Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi dan digunakan secara campur aduk (*interchangeably*).

⁴⁸ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 9-11.

⁴⁹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu Alternatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 18.

⁵⁰ Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perokonomian*, Suara Pembaharuan, Jakarta, 2000, hlm. 29.

Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan. Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa mempersandingkannya dengan konsep desentralisasi. Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan.

Sementara dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu, seperti ditulis Nimatul Huda, menunjukkan:⁵¹ Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang menjadi dengan cepat; Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien; Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi dan lebih produktif.

b. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara

⁵¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, Hlm.89.

petugas perorangan pusat dipemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan daerah.⁵²

Laica marzuki menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah:⁵³ “Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie atau delegatie van bevoegheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara dipusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan”

Sementara Maddick berpendapat bahwa:⁵⁴ “*The delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central department who are situated outside the headquarters*”

Dari kedua pengertian diatas maka asas dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar diwilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat.⁵⁵

Henry Maddick,⁵⁶ membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasidengan menyatakan bahwa desentralisasi merupakan “pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.” Sementara dekonsentrasi merupakan: *The delegation of*

⁵² Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 17-18.

⁵³ *Ibid*, hlm. 16.

⁵⁴ Sadjungan Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten / Kota*, Disertasi PPS FISIP VI, Jakarta, 2002, hlm. 20.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 17.

⁵⁶ http://senatorindonesia.org/senator/uploaded/files/unhas_esensi_dan_urgensitas_perturan_daerah_dalam_pelaksanaan_otonomi_daerah.pdf. hlm. 14., Diakses pada, 4 Oktober 2017, pukul 18.52.

authority equate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters.

Sementara menurut Parson,⁵⁷ dekonsentrasi adalah: *The sharing of power between members of same ruling of group having authority respectively in different areas of the state.*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.

Urusan pemerintah pusat yang perlu diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat sendiri, sebetulnya tercermin dalam pidato Soepomo di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei dengan mengatakan:⁵⁸ "Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah,

⁵⁷ *Ibid, hlm. 14.*

⁵⁸ *Ibid, hlm. 15.*

baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada "doellmatigheid" berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya."

Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. B. Hestu Cipto Handoyo dan Y.Thresianti,⁵⁹ memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.

⁵⁹ *Ibid*, hlm, 16.

c. Asas Tugas Pembantuan

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya. Menurut Irawan Soejito,⁶⁰ tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Amrah Muslim menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, Bagir Manan,⁶¹ mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu

⁶⁰ *Ibid*, hlm.17.

⁶¹ *Ibid*, hlm.17-18.

urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari :

- 1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyeleng-garaan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- 2) Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- 3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

B. Teori Perundang-Undangan

1. Konsep dan Pengertian Perundang-Undangan

Konsep tentang undang-undang dapat ditelusuri dari konsep *wet* dalam Bahasa Belanda.⁶² Dalam kepustakaan hukum Belanda *wet* atau undang-undang dapat dilihat dalam arti materiil dan dalam arti formil. Undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dimaksudkan adalah segala bentuk peraturan perundang-undangan, sedang undang-undang dalam arti formil (*wet formele zin*) adalah lazim disebut dengan Undang-Undang saja. Menurut Bagir Manan, undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau

⁶² Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan....., Loc. Cit.*

lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan.⁶³ Sedang undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR⁶⁴ (Setelah Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999 lebih tepat disebut “dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden). Dengan demikian maka undang-undang dalam arti formil, yang lazim disebut dengan istilah “Undang-Undang” merupakan bagian atau salah satu jenis atau bentuk dari undang-undang dalam arti materiil atau yang lazim disebut dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁵ Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian Perundang – undangan dalam arti materil yang esensinya anatara lain sebagai berikut:⁶⁶

- a. Peraturan perundang – undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang – undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
- b. Peraturan perundang – undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang – undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

⁶³ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan....., Loc. Cit.*

⁶⁴ *Ibid*, hlm.35.

⁶⁵ Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan....., Loc. Cit.*

⁶⁶ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik....., Loc. Cit.*

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian:⁶⁷

- a. Perundang – Undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan – peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang –undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan – peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut :⁶⁸

- a. Pertama berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan – peraturan perundangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang – undangan.
- b. Kedua berarti keseluruhan produk peraturan- peraturan perundangan tersebut.

Dalam hukum positif Indonesia, pengertian perundang-undangan disebutkan pada pasal 1 ayat (2) Undang – undang dasar Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.⁶⁹

Menurut Maria Farida Indrati, dengan mengacu pendapat A. Hamid S. Attamimi, apa yang disebut dengan *wet in formele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk oleh *Regering* dan *Staten General* terlepas apakah

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

isinya suatu penetapan (*beschikking*) atau peraturan (*regeling*). Jadi disebut dengan *wet in formele zin* karena dilihat dari segi pembentukannya atau siapa yang membentuknya. Sedang apa yang disebut dengan *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* dan *Staten Generaal* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya selain *Regering* dan *Staten Generaal* asalkan isinyaperaturan yang mengikat umum. Jadi disebut *wet in materiel zin* karena dilihat dari segi isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. Dengan demikian *wet in materiel zin* meliputi *wet in formele zin* dan segala jenis peraturan-peraturan lainnya yang mengikat umum, sehingga *wet in materiel zin* dapat disebut dengan peraturan Undang-Undang.⁷⁰

Menurut D.W.P Ruiter *wet in materiele zin* itu mengandung tiga unsur, yaitu: (a) norma hukum (*rechtenorm*); (b) berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan (c) bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).⁷¹ Sedang norma umum yang dibentuk melalui *wet formele zin* atau kebiasaan merupakan satu tingkatan yang berada langsung di bawah konstitusi dalam tata urutan hukum.⁷²

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 14.

⁷¹ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.314.

⁷² Hans Kelsen , *Teori Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 160.

2. Asas Peraturan Perundang-undangan

Dalam prespektif Paton sebagaimana diafirmasi oleh Satjipto Rahardjo, asas hukum merupakan sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang di masyarakat, sehingga hukum itu bukan sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan semata. Secara normatif, ketentuan dalam Pasal 5 *jo* Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 telah memberikan pedoman baku akan hal yang demikian. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, terdapat tujuh (7) asas formil atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus diperhatikan sebagai berikut:⁷³

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. Kesesuaian antara jenis hierarki, dan materi muatan, yaitu bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara *filosofis*, *yuridis* maupun *sosiologis*;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

⁷³ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm.25-29.

- f. Kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematikan dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Keterbukaan, yaitu bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.⁷⁴

Selain proses pembentukannya, materi muatan pembentukan perundang-undangan juga patut memperhatikan asas-asas yang meliputi:⁷⁵

- a. Asas pengayoman, yakni setiap materi muatan dari pada peraturan perundang-undangan haruslah memiliki fungsi untuk memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, yang memiliki makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat memberikan cerminan atau refleksi atas perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, yang menghendaki setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan, yang mengharuskan setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, dimana setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, dimana setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus suatu daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut

⁷⁴ UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 5 beserta penjelasannya.

⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 6 beserta penjelasannya.

masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- g. Asas keadilan, bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yang memiliki arti bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, agama, suku, ras, golongan, gender, maupun status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, yang mengandung maksud bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yang bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan maupun masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.
- k. Asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum daripada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yang memiliki pengertian bahwa disamping asas-asas tersebut diatas, masih terdapat asas-asas dalam bidang hukum lain seperti : dalam hukum pidana terdapat asas legalitas (*non retroactivei*), atau asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocent*). Dilapangan hukum perdata kita menemukan asas kesepakatan, asas kebebasan berkontrak dan asas itikad baik.

Di samping itu, kandungan nilai-nilai Pancasila haruslah tetap menjadi sumber rujukan utama dalam proses pembentukan Perda dan produk peraturan perundang-undangan lainnya. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila adalah bentuk personifikasi dari dimensi filosofis dan sosiologis dari aspek materiil (dimensi yuridis) pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Selain asas-asas formil maupun asas-asas materiil pembentukan Perda dan sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana paparan diatas, politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus tetap dalam koridor program

legislasi nasional (Prolegnas) dan program legislasi daerah (Prolegda) sebagaimana syarat di dalam UU No. 12 Tahun 2011.⁷⁶

Terlepas dari itu, setiap produk hukum (peraturan perundang-undangan) yang diasumsikan bermuatan keadilan dan kepastian serta ketertiban hukum, di dalam praktik senantiasa tidak selalu terealisasi sesuai harapan. Pengaruh dinamika politik hukum dalam pembentukan perundang-undangan kerap dominan. Padahal menurut Meuwissen, perundang-undangan bukan sekedar endapan dari *konstelansi* politik *emprikal* semata. Ia juga memiliki aspek normatif unsur idiil perundang-undangan dan mengimplikasikan bahwa, ia merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan. Menurut pendapat Ateng Syafrudin, untuk menghindari tumpang tindih pengaturan diperlukan koordinasi antara satuan pemerintahan daerah otonom. Apalagi dalam rangka implementasi kewenangan yang luas. *Friksi* antar Pusat dan Daerah serta antar Daerah Otonom sangat strategis. Sekalipun daerah diberikan otonomi luas, namun pemberian kebebasan membuat kebijakan daerah harus dalam koridor kebijakan pusat dengan memperhatikan kondisi daerah.⁷⁷

Dalam prepektif ini, harus disadari bahwa potensi konflik kewenangan terutama terkait ruang lingkup urusan-urusan apa saja yang menjadi kompetensi daerah yang diatur berdasarkan dengan mempertimbangkan

⁷⁶ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan....., Op.Cit.,* hlm.28.

⁷⁷ *Ibid.*

kondisi obyektif dari daerah tersebut dari berbagai sudut pandang. Pembentukan Perda ataupun produk hukum daerah lainnya (Peraturan Gubernur/Bupati/ Walikota) yang tidak sejalan dengan kaidah-kaidah peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak sesuai dengan pedoman resmi yang bersumber dari peraturan yang lebih tinggi seringkali menjadi problem krusial bagi pemerintah daerah apalagi aspek materiil Perda tersebut justru tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah yang sebenarnya.⁷⁸

3. Kelompok dan Hirarki Perundang-undangan

Dalam tata urutan norma hukum, menurut *Stufentheorie* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* (1945) bahwa hukum mengatur pembentukannya sendiri karena norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan sampai derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah, ditentukan oleh norma hukum lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan rangkaian pembentukan hukum (*regressus*) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.⁷⁹

Dengan demikian apa isi dari UU itu ditentukan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya yang lebih tinggi, yaitu konstitusi

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 29.

⁷⁹ Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara.....*, *Op.Cit.*, hlm. 155.

(*Staatsgrundgesetz*). Hans Nawiasky mengelompokkan hirarki norma hukum negara ke dalam empat kelompok besar, yaitu:⁸⁰

- a. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara);
- c. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang “formal”);
- d. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana & Aturan otonom).

Pengelompokan hirarki norma hukum di atas lazim disebut dengan *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen Staatsfundamentalnorm* atau yang disebut dengan norma Fundamental Negara, Pokok Kaidah Fundamental Negara, atau Norma Pertama, adalah norma tertinggi dalam suatu negara. Ia merupakan norma dasar (*Grundnorm*) yang bersifat *pre-supposed*’ atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dan karena itu tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi. Ia juga merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya, termasuk menjadi dasar suatu negara. Ia juga merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.⁸¹

Kelompok norma hukum di bawah *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara adalah *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara yang merupakan norma hukum tunggal yang berisi aturan-aturan pokok, yang bersifat umum dan garis besar. Ia dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara (*Staatsverfassung*) atau dalam

⁸⁰ Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan....., Op. Cit.*, hlm. 14-15.

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 15.

beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar (*Staatsgrundgesetz*). Dokumen negara dimaksud dapat berupa Undang-Undang Dasara atau Konstitusiyang di dalamnya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara, hubungan antar lembaga negara, dan hubungan antar negara dengan warga negara. Ia merupakan sumber dan dasar bagi bagi terbentuknya suatu Undang-Undang (*formell Gesetz*) yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara langsung semua orang.⁸²

Kelompok norma hukum di bawah *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara adalah *Formell Gesetz* dan Undang-Undang (*wet in formele zin*). Dibandingkan dengan norma hukum yang ada dalam konstitusi yang merupakan aturan dasar negara, norma-norma yang ada dalam konstitusi yang merupakan aturan dasar negara, norma-norma yang ada dalam suatu Undang-Undang merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci serta sudah langsung berlaku di dalam masyarakat yang pembentukannya dilakukan oleh lembaga legislatif.⁸³ Lembaga legislatif ini, dalam perkembangannya, dipercayakan kepada organ yang disebut dengan (dewan) perwakilan rakyat atau segolongan rakyat, baik dilakukan sendiri maupun bersama-sama dengan kepala negara.⁸⁴

Kelpompok norma hukum di bawah *Formell Gesetz* atau Undang-Undang adalah *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksanaan & Aturan Otonom). Ini merupakan kelompok norma hukum terakhir yang

⁸² Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan*, *Op. Cit.*, hlm. 48-50.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 51-52.

⁸⁴ Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara.....*, *Op. Cit.*, hlm. 314.

berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang. Peraturan Pelaksana dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kewenangan delegasi adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik yang dinyatakan secara tegas maupun tidak. Kewenangan delegasi ini bersifat pelimpahan atau perwakilan yang bersifat sementara dan hanya dapat dilaksanakan selama pelimpahan itu masih ada. Sedang kewenangan atribusi adalah kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan atribusi ini melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan sesuai dengan batas-batas yang diberikan.⁸⁵

Pada prinsipnya, peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, memang dikonstruksi secara berjenjang dengan segala konsekuensi hukumnya. Setidaknya, hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011:

Pasal 7

- (1) Jenis dan herarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;

⁸⁵ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan....., Op. Cit.*, hlm. 55-56.

- e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa, atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

4. Permendari No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Kepala Daerah

Peraturan Menteri (Permen) adalah suatu peraturan yang dikeluarkan oleh seseorang Menteri yang berisi ketentuan-ketentuan tentang bidang tugasnya.⁸⁶ Pejabat atau kementerian ataupun pimpinan suatu departemen pemerintahan dapat mengeluarkan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri. Akan tetapi, tidak semua Menteri diberikan kewenangan untuk mengatur. Kewenangan itu harus dibatasi hanya digunakan oleh Menteri yang memimpin departemen (dengan portofolio). Alasannya adalah karena hanya Materi yang memimpin departemen sajalah yang mempunyai aparatur yang

⁸⁶ *Ibid.*, Hlm. 78-81.

cukup untuk menjamin bahwa peraturan yang dibuat itu dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya. Sedangkan Menteri Koordinator ataupun Menteri Negara dan Menteri Muda yang tidak memimpin departemen pemerintahan tertentu, tidak perlu diberi kewenangan untuk menetapkan suatu peraturan tertentu. Kebutuhan untuk pengatur yang dimaksud cukup dituangkan dalam bentuk Peraturan Menteri yang terkait dengan bidang yang bersangkutan.⁸⁷

Dalam Praktek, ada Menteri yang hanya mempergunakan bentuk Keputusan Menteri (Kepmen) ada pula Menteri yang mempergunakan bentuk Peraturan Menteri sesuai dengan namanya berisi ketentuan yang bersifat mengatur. Sedangkan Kepmen dapat berupa peraturan (*regelirig*) atau ketetapan (*beschiking*). Materi muatan Permen dan Kepmen (yang bersifat mengatur) mencakup hal-hal baik yang bersumber pada atribusi atau delegasi. Pembatasan-pembatasan materi muatan Permen dan Kepmen (yang bersifat mengatur) adalah:⁸⁸

- a. Lingkungan pengaturan terbatas pada lapangan administrasi negara baik dalam fungsi instrumental maupun fungsi perjanjian (perlindungan).
- b. Lingkungan pengaturan terbatas pada bidang yang menjadi tugas, wewenang, dan tanggung jawab Menteri yang bersangkutan.
- c. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Menurut penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yang dimaksud Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan, Sesuai dengan tugas dan fungsi seorang Menteri menurut Pasal 17 UUD Republik Indonesia Tahun 1945, maka fungsi dan Peraturan Menteri adalah sebagaimana berikut:⁸⁹

- a. Menyelenggarakan peraturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya. Penyelenggaraan fungsi ini adalah berdasarkan Pasal 17 Ayat (1) UUD 1945 (Perubahan) dan kebiasaan yang ada.
- b. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden. Oleh karena fungsi Peraturan Menteri di sini sifatnya delegasian dan Peraturan Presiden, maka Peraturan Menteri disini sifatnya adalah pengaturan lebih lanjut dan kebijakan yang oleh Presiden dituangkan dalam Peraturan Presiden.
- c. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya.
- d. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (5) dan Pasal 2 Permendagri No. 74 Tahun 2016 Cuti di Luar Tanggungan Negara adalah keadaan tidak masuk kerja bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota baik itu pada daerah yang sama atau berbeda dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas

⁸⁹ *Ibid.*

nama Menteri, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Dalam hal Gubernur tidak memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara, Menteri memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara kepada Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.⁹⁰

Selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara, untuk mengisi kekosongan pemerintahan kepala daerah maka ditunjuk Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye,⁹¹ Pelaksana Tugas Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi dan untuk Pelaksana Tugas Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri,⁹²

Berdasarkan ketentuan tersebut kekosongan jabatan diisi oleh jabatan pimpinan tinggi madya untuk Gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk Bupati/Walikota. Sedangkan yang dimaksud dengan jabatan tinggi tersebut bisa mengacu pada Penjelasan Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara :

- c. Jabatan Tinggi Madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan

⁹⁰ *Op.Cit.*, Pasal 3 Permendagri No. 74 Tahun 2016.

⁹¹ *Op.Cit.*, Pasal 4 Permendagri No. 74 Tahun 2016.

⁹² *Op.Cit.*, Pasal 5 Permendagri No. 74 Tahun 2016.

Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

- d. Jabatan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris, inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara. Mencermati batasan jabatan tinggi madya sebagaimana dimaksud di atas setara dengan eselon I dan jabatan tinggi pratama setara dengan eselon II yang dikenal pada saat ini.

Pelaksana Tugas Gubernur ditunjuk oleh Menteri sedangkan Pelaksana Tugas Bupati/Walikota ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur.⁹³ Gubernur mengusulkan 3 (tiga) calon Pelaksana Tugas Bupati/Walikota kepada Menteri untuk mendapat persetujuan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon, Menteri dapat menunjuk langsung Pelaksana Tugas Bupati/Walikota jika Gubernur tidak mengusulkan calon Pelaksana Tugas Bupati/Walikota, atau usulan Gubernur untuk calon Pelaksana Tugas Bupati/Walikota tidak mendapat persetujuan.

Berdasarkan Pasal 7 Permendagri No. 74 Tahun 2016 penetapan Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota berdasarkan Surat Perintah Penugasan dari Menteri, Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota berakhir pada saat:

- d. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota selesai menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara;
- e. Ditunjuknya Pelaksana Harian Gubernur, Pelaksana Harian Bupati dan Pelaksana Harian Walikota; atau
- f. Dilantiknya Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota.

⁹³ *Op.Cit.*, Pasal 6 Permendagri No. 74 Tahun 2016.

Permendagri no. 74 tahun 2016 menegaskan bahwa tugas dan wewenang, Plt. Gubernur, Plt. Bupati dan, Plt. Walikota adalah Untuk Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil, Menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri, dan Melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

Pada pasal 9 ayat (1) permendagri no. 74 tahun 2016 di jelaskan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud, Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota bertanggung jawab kepada Menteri.

C. Prinsip Dasar Kepemimpinan Islam

1. Kepemimpinan dalam islam

Kepemimpinan dalam pandangan islam merupakan amanah dan tanggung jawab yang tidak hanya dipertanggung jawabkan kepada anggota-anggota yang dipimpinnya, tetapi juga akan dipertanggung

jawabkan di hadapan Allah SWT. Jadi, pertanggung jawaban kepemimpinan dalam islam tidak hanya bersifat horizontal-formal sesama manusia, tetapi bersifat vertikal-moral, yakni tanggung jawab kepada Allah SWT di akhirat.⁹⁴

Kepemimpinan merupakan tanggung jawab sekaligus amanah yang amat berat dan harus diemban sebaik-baiknya. Hal tersebut dijelaskan dalam Al-Qur'an surat Al-Mukminun Ayat 8-11 yang artinya:

“Dan orang-orang yang memelihara amanat-amanat (yang dipikulnya) dan janji mereka dan orang-orang yang memelihara shalatnya, mereka itulah orang-orang yang akan mewarisi surga Firdaus, mereka kekal di dalamnya.” (Q.S. Al-Mukminun, Ayat: 8-11)

Rasulullah juga telah mengingatkan kembali dalam hadistnya agar dapat menjaga amanah kepemimpinan, sebab hal itu akan dipertanggung jawabkan baik di dunia maupun di akhirat. Hal ini diperjelaskan pada sabda Rasulullah SAW berikut:

“Setiap kalian adalah pemimpin, dan kalian akan dimintai pertanggung jawaban atas kepemimpinannya”

Dari kedua ayat tersebut sudah jelas sekali bahwa tanggung jawab sebagai seorang pemimpin menurut islam sangat lah berat karena merupakan amanah dari banyak orang yang mempercayainya, maka jika pemimpin tersebut tidak menjalankan amanahnya maka akan sesat lah orang-orang yang dipimpinnya.

⁹⁴ Tim DPPAI, *Menjadi pemimpin Muslim Sejati*, DPPAI UII, Yogyakarta, 2013, hlm. 24.

Oleh karena itu, kepemimpinan bukanlah wewenang yang digunakan sebagai alat untuk menguasai semata, namun sebaiknya digunakan sebagai wewenang untuk menuntun dan mengarahkan menuju kebenaran, juga dijadikan alat untuk mendekatkan diri kepada sang pencipta yaitu Allah SWT.

2. Pengertian Pemimpin

Istilah pemimpin memiliki beberapa pengertian, diantaranya adalah Khilafah (Q.S. Al-Baqarah [2]:30), Imam, Ulil Amri (Q.S. An-Nisa' [4]:59), Wali, Ra'in (H.R. Bukhari dan Muslim), Amir dan Rais.⁹⁵

Dalam surat an-Nisa' [4] Ayat 59 Allah SWT berfirman yang artinya:

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (Q.S. an-Nisa' [4]:59).

Dalam ayat tersebut terdapat kata *ulil amri* atau seorang yang menjadi pemimpin diantara kita (umat manusia) yang berarti mendapatkan amanah untuk mengarahkan dan merangkul orang-orang yang dipiminnya. Maka dapat disimpulkan bahwa pemimpin adalah seorang yang mendapatkan amanah untuk mengayomi urusan atau kepentingan umatnya atau rakyatnya.

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 25.

3. Prinsip-prinsip Kepemimpinan Islam

Seorang pemimpin adalah seorang panutan bagi umat dan rakyatnya. Maka dari itu, pemimpin memiliki peran yang sangat penting dalam setiap pengambilan keputusan. Berikut ini merupakan prinsip-prinsip kepemimpinan dalam islam:⁹⁶

- a. Tidak menjadikan orang kafir (orang tidak beriman) sebagai pemimpin. Hal ini telah diatur dalam Al-Qur'an surat An-Nisa' [4]:144 yang artinya:

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengambil orang-orang kafir menjadi wali dengan meninggalkan orang-orang mukmin. Inginkah kamu mengadakan alasan yang nyata bagi Allah (untuk menyiksamu)?” (Q.S. An-Nisa' [4]:144).

- b. Menjadi suri tauladan/uswatun hasanah. Nabi Muhammad SAW bersabda:

“Barangsiapa yang mencontohkan sesuatu yang baik maka akan mendapatkan pahala dari pahala orang yang mengamalkannya sesudahnya tanpa mengurangi pahala mereka sedikitpun. Dan barangsiapa memberikan contoh-contoh yang buruk dalam islam maka akan mendapatkan dosa dari dosa orang-orang yang mengamalkannya sesudahnya tanpa mengurangi dosa mereka sekalipun.”(H.R. Muslim).

- c. Menerapkan musyawarah, Allah SWT berfirman yang artinya:

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 28.

menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”(Q.S. Al-Imran[3]:159).

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis menyimpulkan bahwa Pelaksana Tugas juga merupakan seorang pemimpin yang diberikan amanah berupa wewenang untuk menggantikan tugas Kepala Daerah yang sedang tidak dapat melaksanakan tugasnya, maka dari itu jika seorang Pelaksana Tugas tidak menjalankan amanah yang diberikan sesuai dengan yang diberikan atau diatur maka orang-orang yang dipimpinnya akan tersesat dan Pelaksana Tugas yang menjabat akan mendapatkan dosa yang dipertanggung jawabkan nanti di akhirat kepada Allah SWT.

BAB III

KAJIAN TENTANG PENYELENGGARAAN CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA BAGI WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA YOGYAKARTA PADA PILKADA 2017 BERDASARKAN PERMENDAGRI NO 74 TAHUN 2016

Pada bab ini penulis akan menguraikan tentang pengaturan mengenai Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta pada Pilkada 2017. Metode analisis yang dilakukan oleh penulis adalah dengan menggunakan pendekatan normatif-empiris dimana penulis akan menguraikan dan menggambarkan bagaimana penerapan Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta pada Pilkada 2017 melalui studi pustaka dan hasil wawancara yang penulis lakukan, yang kemudian akan di analisis secara komperhensif. Bab ketiga ini dibagi dalam beberapa bagian yang akan menjawab satu persatu rumusan masalah yang telah penulis cantumkan pada BAB I skripsi ini, pada bagian awal akan diuraikan tentang pelaksanaan Cuti di Luar Tanggungan Negara oleh Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta pada Pilkada 2017, kemudian bagian kedua akan menguraikan tentang prosedur penunjukan dan pelaksanaan Pelaksana Tugas (Plt.) Walikota Yogyakarta selama terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah di Kota Yogyakarta pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017, serta pada bagian akhir akan dijelaskan tentang faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil

Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017.

A. Pelaksanaan Cuti di Luar Tanggungan Negara Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta pada Pilkada Tahun 2017

Kepala daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi dan menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan terbagi menjadi perlindungan, pelayanan publik dan pembangunan (*proactive, public service, and development*). Kepala daerah menjalankan fungsi pemerintahan itu dalam konteks struktur kekuasaan, kepala daerah adalah kepala eksekutif di daerah. Istilah jabatan publik mengandung pengertian bahwa kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan yang terkait langsung dengan kepentingan rakyat (publik), berdampak terhadap rakyat, dan dirasakan oleh rakyat.⁹⁷ Maka dari itu jabatan seorang kepala daerah merupakan jabatan yang sangat krusial dalam tata kelola sebuah pemerintahan daerah, namun ketika seorang kepala daerah mencalonkan diri kembali pada daerah yang sama berdasarkan Pasal 2 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota harus melakukan Cuti di Luar Tanggungan Negara serta dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

⁹⁷ Putusan MK-RI Nomor Perkara 33/PUU-XIII/2015, hlm. 128-129.

Menurut Masykuruddin Hafidz, selaku Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih Rakyat (JPPR) mengatakan bahwa kepala daerah dan wakilnya yang akan maju kembali dalam pilkada memang seharusnya cuti selama tahapan pilkada berlangsung. Hal itu untuk mengantisipasi penyalahgunaan kewenangan, seperti yang banyak terjadi sebelum ketentuan itu diatur. Selama ini, banyak kepala daerah yang melakukan mobilitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan memanfaatkan fasilitas jabatannya. Pertarungan tersebut kerap merugikan calon kepala daerah yang bertarung melawan petahana. Pasalnya, petahana juga kerap melakukan kampanye terselubung dengan memanfaatkan sosialisasi program kerjanya.⁹⁸

Pengertian Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Kepala Daerah sendiri menurut Pasal 1 Ayat (5) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, Cuti di Luar Tanggungan Negara adalah keadaan tidak masuk kerja bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota baik itu pada daerah yang sama atau

⁹⁸ Lili Sunardi, *Ribut-ribut Cuti Kampanye*, www.koran.bisnis.com, diakses dari <http://koran.bisnis.com/read/20161014/250/592517/ribut-cuti-kampanye>, pada tanggal 8 November 2017, pukul 20.26.

berbeda dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Pengaturan keharusan cuti kampanye bagi Kepala Daerah *Incumbent* ini sebelumnya telah diatur dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-undang nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berbunyi “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: a. Menjalani cuti diluar tanggungan negara; dan b. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.”⁹⁹

Implementasi Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi kepala daerah dalam studi kasus Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta tahun 2017 sudah sesuai dengan yang diatur dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016. Sebagaimana pada kenyataannya, saat berlangsungnya Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta tahun 2017 terdapat dua pasangan calon *Incumbent* yaitu pasangan calon nomor urut satu Imam Priyono D Putranto S.E., Msi. berpasangan dengan Achmad Fadli dan pasangan calon nomor urut dua Drs. Haryadi Suyuti berpasangan dengan Drs. Heroe Poerwadi, M.A., sebelumnya Haryadi Suyuti dan Imam Priyono merupakan Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta pada periode 2011-2016.

⁹⁹ Aldhi Setyawan, Skripsi: “*Implikasi Pengaturan Cuti Kampanye Bagi Kepala Daerah Incumbent Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*” (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2017).

Maka untuk mengikuti pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017 keduanya harus melakukan Cuti di Luar Tanggungan negara sesuai dengan Pasal 2 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, melalui surat Permohonan Cuti Masa Kampanye Nomor 303/IX/2016 serta surat Cuti di Luar Tanggungan Negara Nomor 856/3484, Drs. Haryadi Suyuti dan Imam Priyono D Putranto S.E., Msi. mengajukan Permohonan Cuti di Luar Tanggungan Negara selama masa kampanye masing-masing diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, ijin tersebut berisikan permohonan ijin keduanya untuk melakukan cuti selama masa kampanye Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta untuk periode 2017-2022 sejak tanggal 28 Oktober 2016 sampai dengan tanggal 20 Desember 2016.

Pengaturan terkait cuti selama masa kampanye bagi kepala daerah *Incumbent* memiliki efek positif dalam implementasinya yaitu, *Pertama*, untuk membatasi kekuasaan kepala daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Bagaimanapun seorang kepala daerah petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan plkada. *Kedua*, menghindarkan terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang berupa penggunaan berbagai fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Petahana memiliki berbagai fasilitas dan

tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus. *Ketiga*, mencegah petahana untuk “memobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS), Netralitas PNS menjadi pertaruhan karena petahan mempunyai akses yang lebih besar untuk mobilisasi PNS guna memeberikan dukungan yang menguntungkan dirinya. Jika sampai PNS tidak netral maka akan mengganggu pelayanan terhadap masyarakat dan birokrasi menjadi tidak sehat. *Keempat*, untuk menjamin agar semua calon (diluar petahana) dengan calon petahana berangkat dari kondisi yang *equal* sehingga kompetisi dapat berlangsung secara *fair*.¹⁰⁰

Maka dari itu karena alasan tersebut serta untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan prinsip negara kesatuan dan kedaulatan negara maka Pemerintah Pusat berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan karena tanggung jawab akhir penyelenggaraan otonomi daerah dan penerapan asas desentralisasi tetap berada pada pemerintah pusat sebagai kesatuan pemerintah serta untuk melaksanakan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang –Undang, dan untuk tertib administrasi serta menjadi stabilitas pemerintahan daerah dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota,

¹⁰⁰ *Ibid.*

perlu persetujuan tertulis mengenai Cuti di Luar Tanggungan Negara dari Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur dan Wakil Gubernur dan persetujuan tertulis dari Gubernur bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota,¹⁰¹ maka Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo pada 22 September 2016 telah menandatangani Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pemberian Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Kepala Daerah yang akan mencalonkan kembali pada daerah yang sama menurut Pasal 3 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, diberikan oleh Menteri atas nama Presiden bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, dan diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Cuti di Luar Tanggungan Negara diberikan Gubernur kepada Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon, Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta sendiri diberikan oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atas nama Menteri, melalui surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 131/12270 dan Nomor 132/12271 yang disahkan oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

¹⁰¹ Pembukaan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016.

sendiri Sri Sultan Hamengku Buwono X masing-masing pada tanggal 14 Oktober 2016 yang menyatakan bahwa Drs. Haryadi Suyuti dan Imam Priyono D Putranto S.E., Msi. selaku Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta telah diberikan izin untuk melakukan Cuti di Luar Tanggungan Negara selama masa kampanye pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sejak tanggal 28 Oktober 2016 sampai dengan 20 Desember 2016 selama Walikota dan Wakil Walikota menjalankan Cuti di Luar Tanggungan Negara, dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya, sebagaimana ketentuan peraturan perundang undangan.¹⁰²

Pemberian izin cuti di luar tanggungan negara oleh Gubernur atas nama Menteri tersebut merupakan salah satu bentuk dari Asas Dekonsentrasi yaitu pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Penugasan Menteri kepada Gubernur merupakan ciri-ciri pendelegasian dalam asas dekonsentrasi karena berlangsung antara petugas perorangan pusat dipemerintahan pusat (Menteri) kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan daerah (Gubernur).

¹⁰² Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 131/12270 dan Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 132/12271, tanggal 14 Oktober 2016.

B. Penunjukan dan Pelaksanaan Pelaksana Tugas (Plt.) Walikota Yogyakarta

Selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara, untuk mengisi kekosongan pemerintahan kepala daerah maka ditunjuk seorang Pelaksana Tugas (Plt.) untuk menggantikan posisi jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai selesainya masa kampanye ini sesuai dengan yang diatur pada Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pengertian dari Pelaksana Tugas adalah pejabat yang menempati posisi jabatan yang bersifat sementara karena pejabat yang menempati posisi itu sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut. Pelaksana Tugas ditunjuk oleh pejabat pada tingkat di atasnya dan umumnya menempati jabatan struktural dalam administrasi negara, seperti kepala instansi pemerintahan. Meskipun demikian, istilah ini dipakai pula untuk jabatan publik seperti Gubernur atau Bupati/Walikota.¹⁰³ untuk Calon Pelaksana Tugas Kepala Daerah berbeda-beda pada tiap tingkatan Kepala Daerah :¹⁰⁴

¹⁰³ https://id.wikipedia.org/wiki/Pelaksana_Tugas, diakses pada tanggal 8 November 2017, pukul 21.32.

¹⁰⁴ pasal 3 Permendagri No. 74 tahun 2016.

3. Plt. Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi.
4. Plt. Bupati / Walikota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa kekosongan jabatan diisi oleh jabatan pimpinan tinggi madya untuk Gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk Bupati/Walikota. Sedangkan yang dimaksud dengan jabatan tinggi tersebut bisa mengacu pada Penjelasan Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara :

1. Jabatan Tinggi Madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.
2. Jabatan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris, inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara. Mencermati batasan jabatan tinggi madya sebagaimana dimaksud di atas setara dengan eselon I dan jabatan tinggi pratama setara dengan eselon II yang dikenal pada saat ini.

Pada pelaksanaannya dalam Pilkada Walikota dan Wakil Walikota

Yogyakarta Tahun 2017 setelah diberikannya izin Cuti di Luar Tanggungan

Negara kepada Drs. H. Haryadi Suyuti dan Imam Priyono D. Putranto, S.E.,

M.Si. selaku Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 131/12270 dan Nomor 132/12271, untuk itu demi menghindari kekosongan pimpinan pemerintahan di Kota Yogyakarta, melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.34-9980 tahun 2016 tentang Penunjukan Pelaksana Tugas Walikota Yogyakarta Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memutuskan menunjuk dan menugaskan Drs. Sulisty, S.H., M.Si. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Pelaksana Tugas Walikota Yogyakarta selama Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta menjalankan Cuti di Luar Tanggungan Negara untuk melaksanakan kampanye pada pilkada serentak Tahun 2017 dari tanggal 28 Oktober 2016 sampai dengan dilantiknya Pejabat Walikota Yogyakarta.¹⁰⁵ Penunjukan Drs. Sulisty, S.H., M.Si. tersebut berdasarkan pertimbangan dan usulan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui surat Nomor 130/12144 tanggal 12 Oktober 2016, hal ini sesuai dengan Pasal 7 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota bahwa Penetapan Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota berdasarkan Surat Perintah Penugasan dari Menteri.

¹⁰⁵ Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.34-9980 Tahun 2016.

Pelantikan Drs. Sulisty, S.H., M.Si. sebagai Pelaksana Tugas Walikota Yogyakarta dilaksanakan di Bangsal Kepatihan pada hari Kamis, 27 Oktober 2016, dengan masa jabatan dari tanggal dilantik pada 27 Oktober 2016 hingga 20 Desember 2016 pelantikan tersebut dipimpin langsung oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono X yang juga dihadiri oleh Walikota dan Wakil Walikota non aktif Drs. H. Haryadi Suyuti dan Imam Priyono D. Putranto, S.E., M.Si., yang selanjutnya di perpanjang secara langsung oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono X berdasarkan Peraturan Presiden Nomor : 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Serta Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 131.34-10304 Tahun 2016 tentang pengangkatan Penjabat Walikota Yogyakarta pada tanggal 26 Desember 2016 hingga terpilihnya walikota definitif yang dilantik pada bulan Mei 2017.¹⁰⁶ Selama menjalankan tugasnya Pelaksana Tugas dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, kecuali gaji pokok, tunjangan jabatan, tunjangan keluarga, tunjangan beras, tunjangan kesehatan, tunjangan kecelakaan kerja, dan tunjangan kematian. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bagian Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta

¹⁰⁶ <https://jogjaprovo.go.id/pemerintahan/kalender-kegiatan/view/sri-sultan-hb-x-melantik--drssulistyo-shcnmsi-penjabat-walikota-yk>, diakses pada tanggal 16 November 2017, Pukul 16.22.

Zenni Lingga fasilitas yang di dapatkan oleh Pelaksana Tugas sudah sesuai yang diatur dalam Permendagri tersebut untuk hak keuangan masih tetap diberikan namun untuk rumah dinas dan mobil dinas tidak diatur secara jelas, sebagaimana diatur juga dalam Pasal 2 huruf (b) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016.

Tugas dan wewenang Pelaksana Tugas adalah memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil, menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri, melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri. Selama melaksanakan tugasnya Pelaksana Tugas bertanggung jawab kepada Menteri.¹⁰⁷ Karena sifat sementara, seorang Pelaksana Tugas juga tidak dapat melaksanakan semua portofolio yang diberikan pada jabatannya itu artinya seorang Pelaksana Tugas tidak dapat mengambil keputusan strategis untuk daerahnya yang tentunya ini sangat menghambat pembangunan dan tata kelola pemerintahan daerah, Pelaksana Tugas hanya dapat melanjutkan

¹⁰⁷ Pasal 9 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016.

program-program yang telah disusun oleh kepala daerah petahana. Walaupun demikian, hal tersebut belum menjamin program-program tersebut akan terlaksana. Dan ketika program tersebut terlaksana, maka kepala daerah petahana yang tentunya bertanggung jawab secara moral kepada masyarakat, terutama yang memilihnya. Kepala daerah petahana dalam merencanakan program-program unggulan tentunya telah mengetahui fakta lapangan yang akan dan telah dihadapinya. Maka dari itu ketika yang memimpin tata kelola pemerintahan daerah tersebut bukanlah kepala daerah, maka Pelaksana Tugas belum tentu dapat mewujudkan program-program tersebut sebagai tugas yang dibebankan kepadanya, karena dalam merencanakan program tersebut yang lebih mengetahui terkait kendala dan tantangan yang dihadapi dilapangan adalah kepala daerah petahana. Penunjukan hanya dilakukan demi kelancaran kegiatan administrasi sehari-hari.

Selama tujuh bulan menjabat sebagai Pelaksana Tugas Walikota Yogyakarta, Drs. Sulistyono, S.H., M.Si. telah melaksanakan tugasnya dengan cukup baik menggantikan Walikota Yogyakarta memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, menandatangani dan mengeluarkan 191 peraturan diantaranya :¹⁰⁸ (48) Keputusan Walikota dan (22) Peraturan Walikota Pada tahun 2016 serta (78) Keputusan Walikota, (1) Instruksi Walikota, (4)

¹⁰⁸ <http://hukum.jogjakota.go.id/>, diakses pada tanggal 16 November 2017, Pukul 13.00

Peraturan Daerah, (37) Peraturan Walikota pada tahun 2017, termasuk diantaranya menandatangani Peraturan Daerah tentang APBD 2017 yang telah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri. Namun dalam hal memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Kota Yogyakarta dan juga memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta secara definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil di Kota Yogyakarta muncul suatu permasalahan yaitu terjadinya suatu sengketa politik dalam pelaksanaan Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017.

Bermula dari laporan Tim Pemenangan Pemilu DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta yang merupakan pendukung dari pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota nomor urut satu yaitu Imam Priyono dan Achmad Fadli, pada hari Senin, 13 Februari 2017 melaporkan dugaan pelanggaran netralitas PNS Kota Yogyakarta dalam proses Pilkada ke Bawaslu DIY dan Panwas Kota Yogyakarta. Laporan tersebut disampaikan oleh Ketua Badan Pemenangan Pemilu DPC PDIP Kota Yogyakarta Fokky Andriyanto sembari membawa *capture broadcast* berisikan kampanye pemilihan yang intinya mengarah ke salah satu pasangan calon saja di grup *WhatsApp* (WA) UPT Malioboro, foto postingan PNS ini dikirimkan oleh Yuniato Dwisutono yang waktu itu menjabat sebagai Plt. Kepala Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.

Berdasarkan data yang penulis dapatkan dari hasil wawancara dengan Ketua Badan Pemenangan Pemilu DPC PDIP Kota Yogyakarta Fokky

Andriyanto, beliau mengatakan bahwa terdapat dua kronologis kejadian pelanggaran netralitas PNS di Kota Yogyakarta dalam proses Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017 yaitu, *Pertama* adalah berkaitan dengan *broadcast* di grup *WhatsApp (WA)* UPT Malioboro yang di kirimkan oleh Plt. Kepala Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta Yuniato Dwisutono yang berisikan kebaikan-kebaikan pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta nomor urut dua. Setelah itu beberapa menit kemudian Yuniato Dwisutono juga mem-*broadcast* kebaikan pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta nomor urut satu, namun dengan konten yang berbeda. Setelah mengetahui kejadian tersebut Fokky Andriyanto melakukan langkah-langkah *persuasif* terlebih dahulu dan melakukan komunikasi dengan Plt. Walikota Yogyakarta, namun dalam kurun waktu 1 x 24 jam beliau tidak mendapatkan konfirmasi kembali dari pihak Yuniato Dwisutono, sehingga Fokky Andriyanto melaporkan kejadian tersebut kepada Panwas Kota Yogyakarta. Namun karena terkendala proses administrasi maka laporan tersebut di ambil alih menjadi temuan Panwas Kota Yogyakarta, proses tersebut terus bergulir namun sampai saat ini Tim Pemenangan Pemilu DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta tidak mengetahui apa sanksi yang diberikan oleh inspektorat kepada terlapor, menurut Fokky Andriyanto seharusnya Panwas mendapat tembusan dari inspektorat dan itu harusnya disampaikan kepada pihak-pihak yang diawal melaporkan kasus tersebut, *Kedua* berkaitan dengan beberapa Aparatur Sipil Negara yang berfoto dengan memakai kaos yang

merupakan atribut kampanye dari pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta nomor urut dua. Berdasarkan kedua kronologis tersebut baik itu *broadcast* yang dikirimkan oleh Yuniarto Dwisutono maupun ASN yang berfoto memakai kaos paslon Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta nomor urut dua menurut Fokky Andriyanto sebenarnya sudah diluar topoksinya. Fokky juga mengatakan bahwa Tim Pemenangan Pemilu DPC PDI Perjuangan Kota Yogyakarta serta pendukung pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta nomor urut satu telah menggugat keputusan KPU Kota Yogyakarta Nomor 6/Kpts/KPU-Kota-013.329631/2017 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017.¹⁰⁹

Dalam Pilkada Kota Yogyakarta itu pasangan Imam Priyono dan Ahmad Fadli mengumpulkan sebanyak 99.146 suara atau kalah dengan selisih 0,59 persen dari pasangan calon nomor urut dua Haryadi Suyuti dan Heroe Purwadi, salah satu dari isi gugatan tersebut adalah adanya penggerakan Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk memenangkan pasangan calon tertentu. Namun gugatan tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi (MK) karena MK tidak menemukan bukti yang menguatkan atas gugatan yang di ajukan, hal ini sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Kapala Bagian Hukum Kota Yogyakarta Basuki Hari Saksono,S.H. yang

¹⁰⁹ Hasil wawancara dengan Ketua Badan Pemenangan Pemilu DPC PDIP Kota Yogyakarta, Fokky Andriyanto, pada tanggal 18 Oktober 2017.

juga mengawal proses hukum sengketa politik pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017, Basuki mengatakan bahwa :

Pertama terkait *broadcast message* di grup *WhatsApp* (WA) yang dikirimkan oleh Yuniarto Dwisutono Plt. Kepala Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta menurutnya Yuniarto Dwisutono mem-*broadcast* pesan yang berisikan hal yang wajar yaitu ajakan untuk tidak golput dalam pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017 juga lengkap dengan pesan tentang kelebihan dan kekurangan masing-masing pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017 namun pihak tim pendukung pasangan calon nomor urut satu tidak terima dengan pesan tersebut dan langsung melaporkannya kepada Panwas Kota Yogyakarta dengan tuduhan ketidak netralan PNS. Basuki mengatakan bahwa itu hanya sebuah kemasan politik yang bertujuan untuk kepentingan politik semata, karena Panwas tidak menemukan adanya tindak pidana pemilu dan juga tidak terbukti di Mahkamah Konstitusi, Basuki sebelumnya juga menegaskan pada awal wawancara bahwa politik itu membunuh atau dibunuh dan menyingkirkan atau disingkirkan menurutnya *fatsun* dan moral dalam berpolitik itu susah untuk ditemukan.

Kedua berkaitan dengan lima orang Aparat Sipil Negara (ASN) yang berfoto menggunakan atribut kampanye pasangan calon nomor urut dua, menurut Basuki untuk merumuskan suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang dalam kasus ini adalah tindakan pidana dugaan ketidak netralan PNS/ASN harus dilihat Lokasi (*Locus*), Waktu (*Tempus*),

dan Motif (*Modus*)nya, berdasarkan Lokasi (*Locus*) kejadian foto tersebut terjadi di Ambarawa Kab. Semarang yang notabennya bukan ruang lingkup pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017 sehingga tidak akan mempengaruhi keadaan. Berdasarkan Waktu (*Tempus*) yang dikhawatirkan tentang Netralitas PNS adalah ketika PNS hanya mendukung salah satu pasangan dan gambaran besarnya adalah ketika ada oknum yang menggerakkan PNS/ASN ini untuk memilih salah satu pasangan calon saja sebelum pemilihan sehingga merugikan pasangan yang tidak memiliki koneksi terhadap PNS/ASN ini, namun dalam kasus ini karena ketika kejadian tersebut terjadi setelah KPU sudah mengumumkan pemenang Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017 maka tidak akan mempengaruhi Netralitas PNS, selanjutnya berdasarkan Motif (*Modus*)nya setelah diusut kelima ASN ini ternyata awalnya sedang melakukan perjalanan *Touring* sepeda motor dari Jogja menuju Semarang, kemudian terkena hujan di daerah Sleman setelah itu mereka berhenti untuk istirahat makan di daerah Magelang dengan kondisi pakaian basah terkena hujan, kemudian mereka secara tidak sengaja bertemu dengan tim pasangan nomor urut dua calon Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017. Setelah berbincang-bincang mereka menawarkan kelima ASN ini untuk mengganti baju mereka yang basah tersebut dengan pakaian atribut kampanye pasangan nomor urut dua calon Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017. Tanpa pikir panjang karena keadaan pakaian mereka basah mereka langsung menerima usulan tersebut dan melanjutkan *Touring* ke Semarang.

Namun, baju kampanye yang mereka kenakan tertutup jaket terus selama perjalanan *Touring* menurut pengakuan kelima ASN tersebut sesampainya di Ambarawa mereka berhenti dan berfoto bersama dengan melepas jaket yang basah dan memperlihatkan baju kampanye yang dikenakan.

Berdasarkan ketiga aspek pembuktian tersebut menurut beliau tidak memenuhi kriteria ketidak netralan karena secara materil tidak ada keinginan atau hasrat untuk mempengaruhi orang untuk memilih salah satu paslon, dan terbukti tidak ditemukannya pelanggaran oleh KPU dan Inspektorat serta ditolaknya gugatan oleh MK semakin menguatkan argumennya tersebut, kemudian yang terakhir berdasarkan pendapatnya sebagai salah satu pejabat pemerintahan Kota Yogyakarta menurutnya Drs. Sulisty, S.H., M.Si. telah berhasil menjaga performa Pemerintah Kota selama masa Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017.¹¹⁰

C. Faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017

Suatu peraturan perundang-undangan tentu memiliki faktor-faktor pendukung dan penghambat tersendiri dalam penerapannya di suatu wilayah, begitu juga dalam penerapan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

¹¹⁰ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Kota Yogyakarta, Bapak Basuki Hari Saksono, S.H., pada tanggal 6 November 2017.

pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017. Berikut ini adalah beberapa faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017:¹¹¹

1. Faktor pendukung pelaksanaan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017

Terdapat beberapa faktor pendukung yang membuat pelaksanaan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017 dapat berjalan lancar yang *Pertama* adalah respon dan dukungan positif dari lingkungan Pemerintahan Provinsi dan Kota Yogyakarta serta masyarakat Kota Yogyakarta yang setuju dengan pencalonan kembali Walikota Yogyakarta Drs. Haryadi Suyuti yang diikuti juga dengan pencalonan Wakilnya Imam Priyono, S.E., Msi. sebagai calon Walikota Yogyakarta 2017 pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017 sehingga prosedur pengajuan dan

¹¹¹ Hasil wawancara dengan Bapak Basuki Hari Saksono, S.H., Kepala Bagian Hukum Kota Yogyakarta dan Bapak Zenni Lingga Kepala Bagian Tata Pemerintahan Kota Yogyakarta, pada tanggal 6 dan 13 November 2017.

pemberian ijin Cuti Kampanye/Cuti di Luar Tanggungan Negara keduanya berjalan dengan lancar sesuai dengan surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 131/12270 dan Nomor 132/12271 tentang pemberian ijin cuti kampanye bagi Drs. Haryadi Suyuti dan Imam Priyono, S.E., Msi., begitu pula dengan penunjukan dan pengangkatan Drs. Sulistyono, S.H., M.Si. sebagai Pelaksana Tugas Walikota Yogyakarta selama keduanya menjalankan cuti kampanye tidak mendapatkan protes ataupun keberatan dalam pelaksanaannya, penunjukan dan pengangkatan ini dilakukan langsung oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sri Sultan Hamengkubuwono X atas nama Menteri, *Kedua* dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan yang diatur dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Pelaksana Tugas Walikota Yogyakarta mendapatkan dukungan dari Gubernur DIY dan Pemerintah Kota Yogyakarta karena melihat kinerjanya yang bagus dalam menjalankan tugas yang diberikan, sebelum ditunjuk sebagai (Plt) Walikota Yogyakarta Drs. Sulistyono, S.H., M.Si. telah menjabat sebagai Asisten Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekertariat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga tidak perlu diragukan bahwa Drs. Sulistyono, S.H., M.Si. memiliki pengetahuan dan kemampuan yang cukup baik tentang kondisi dan lingkungan pemerintahan di Kota Yogyakarta.

2. Faktor penghambat pelaksanaan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017

Pelaksanaan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017 sebenarnya sudah cukup baik, kinerja Pelaksana Tugas dalam menjalankan tugasnya juga sudah baik terbukti dengan tidak adanya pemberitaan pemberitaan negatif dan kondisi Pemerintahan Kota Yogyakarta yang berjalan seperti biasanya, namun hal ini ternodai oleh sengketa politik yang berawal dari laporkan Tim pemenangan paslon nomor urut satu yang melaporkan bahwa terdapat ketidak Netralan PNS selama Pilkada berlangsung, jika dilihat berdasarkan Pasal 9 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 bahwa salah satu tugas Plt Kepala Daerah adalah menjaga Netralitas PNS, namun hal ini tidak terbukti sehingga gugatan yang di ajukan oleh paslon Walikota dan Wakil Walikota nomor urut satu tersebut di tolak Mahakamah Konstitusi, sehingga nama baik Drs. Sulistyono, S.H., M.Si. dalam menjabat dan melaksanakan tugasnya sebagai Plt dapat terselamatkan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Penerapan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017 sudah berjalan sesuai dengan apa yang telah diatur, seperti keharusan untuk cuti yang telah dilakukan oleh pasangan calon Walikota *incumbent* yang menjadi lawan politik dalam Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017 yaitu Drs. Haryadi Suyuti dan Imam Priyono D Putranto S.E., Msi. yang mengajukan permohonan cuti melalui surat Permohonan Cuti Masa Kampanye Nomor 303/IX/2016 serta surat Cuti di Luar Tanggungan Negara Nomor 856/3484, yang kemudian di kabulkan oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta atas nama Menteri, melalui surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 131/12270 dan Nomor 132/12271. Penerapan aturan tentang penunjukan, tugas dan wewenang Pelaksana Tugas Walikota Yogyakarta berdasarkan Permendagri Nomor 74 Tahun bagi

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan

Wakil Walikota pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2017.

2. Dalam penerapan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2017 terdapat beberapa faktor pendukung dan penghambat antara lain adalah *Pertama*, faktor pendukungnya yaitu respon dan dukungan positif dari Pemerintah Provinsi Yogyakarta dan Kota Yogyakarta serta masyarakat Kota Yogyakarta yang dapat dilihat melalui proses cuti kedua calon Walikota *Incumbent* dapat berjalan dengan lancar dan tanpa protes dari pihak manapun; Plt. Walikota yang berpengalaman dalam bidang pemerintahan di Yogyakarta karena sebelumnya Drs. Sulistyono, S.H., M.Si. selaku Plt. Walikota Yogyakarta sebelumnya menjabat sebagai Asisten Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga beliau memiliki pengetahuan dan kemampuan yang cukup baik tentang kondisi dan lingkungan pemerintahan di Kota Yogyakarta. *Kedua*, faktor penghambatnya antara lain yaitu sengketa politik yang mencoreng kinerja baik dari tugas dan wewenang Plt. Walikota Yogyakarta berupa isu ketidak netralan PNS Kota

Yogyakarta dalam Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta 2017 yang seharusnya adalah tugas bagi seorang Plt. Kepala Daerah untuk menjaga netralitas PNS pada saat penyelenggaraan Pilkada.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Semoga dalam pelaksanaan kedepan jika terdapat pasangan calon *Incumbent* kembali seharusnya sudah dibuatkan aturan yang lebih jelas dan kuat lagi dalam mengatur tentang prosedur cuti kampanye serta tugas dan wewenang pelaksana tugas kepala daerah, sehingga proses pelaksanaannya dapat berjalan dengan lebih cepat, lebih baik dan tanpa ada kendala apapun yang mengganggu jalannya kinerja pemerintahan daerah tersebut, masyarakat juga akan memberikan kepercayaan dan dukungannya pada kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini tentang pengaturan cuti kampanye serta tugas dan wewenang pelaksana tugas kepala daerah diatur dengan lebih tegas dan jelas sehingga dapat dipercaya.
2. Seharusnya pemerintah Provinsi maupun Kota Yogyakarta bersama-sama dengan masyarakat Kota Yogyakarta lebih berkoordinasi menjaga kejujuran dan keterbuka dalam mengawasi Pilkada yang sedang diselenggarakan, berkaitan dengan peraturan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Kepala Daerah sehingga dalam pelaksanaannya tidak timbul

kecurigaan yang dapat memunculkan dan memicu terjadinya sengketa politik kembali di kemudian hari dengan isu-isu ketidak netralan PNS.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indoneia Prespektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Yuswana, Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, [Setara](#) Press, Malang, 2016.

MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.

Hanif Nurcholis, *Terori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005.

Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Semarang, 2005.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.

Dr. Yusnani Hasyimzoem, S.H., M.Hum, et.al, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Edisi Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017.

Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.

Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.

J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Local Dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007.

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni, Bandung, 2004.

Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Banyumedia Publishing, Malang, 2005

HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005.

Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu Alternatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.

Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perokonomian*, Suara Pembaharuan, Jakarta, 2000.

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011.

Sadjungan Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten / Kota*, Disertasi PPS FISIP VI, Jakarta, 2002.

Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Hans Kelsen , *Teori Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007.

King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.

Tim DPPAI, *Menjadi pemimpin Muslim Sejati*, DPPAI UII, Yogyakarta, 2013.

B. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Putusan MK-RI Nomor Perkara 33/PUU-XIII/2015

Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 131/12270 dan Surat Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 132/12271

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.34-9980 Tahun 2016

C. Jurnal

Aldhi Setyawan, Skripsi: *“Implikasi Pengaturan Cuti Kampanye Bagi Kepala Daerah Incumbent Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”* (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2017)

D. Data Elektronik

https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_pemerintahan_daerah_di_Indonesia

<http://setkab.go.id/inilah-permendagri-yang-beri-kewenangan-plt-gubernur-bupatiwalikota-tandatangan-apbd/>

http://krjogja.com/web/news/read/13862/Sulistyo_Resmi_Jabat_Plt_Walikota_Yogya

http://senatorindonesia.org/senator/uploaded/files/unhas_esensi_dan_urgensitas_perturan_daerah_dalam_pelaksanaan_otonomi_daerah.pdf

<http://koran.bisnis.com/read/20161014/250/592517/ribut-cuti-kampanye>

https://id.wikipedia.org/wiki/Pelaksana_Tugas

<https://jogjaprov.go.id/pemerintahan/kalender-kegiatan/view/sri-sultan-hb-x-melantik--drssulistyo-shcnmsi-penjabat-walikota-yk>

<http://hukum.jogjakota.go.id/>