

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai negara hukum menganut sistem hukum *Civil Law* (*Eropa Continental*) yang diwarisi selama ratusan tahun akibat penjajahan Belanda. Salah satu karakteristik dari sistem hukum *civil law* adalah mengutamakan hukum tertulis sebagai sumber hukum, maka dalam kehidupan kenegaraan di Indonesia juga mengutamakan peraturan tertulis (undang-undang) sebagai hukum. Sebagai akibat dari penerapan ajaran *Legisme*, maka muara penegakan hukum terutama putusan pengadilan masih bersifat *formal legisme*, dalam arti tercapainya keadilan formal sesuai undang-undang. Dalam prakteknya produk hukum yang bersifat formal legalistik tersebut sering tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

Hakim sebagai penegak hukum dalam memeriksa dan memutus perkara di persidangan, sering menghadapi kenyataan bahwa ternyata hukum tertulis (undang-undang) tidak selalu dapat menyelesaikan persoalan yang dihadapi, bahkan seringkali atas inisiatif sendiri hakim harus menemukan hukumnya (*rechtsvinding*) atau menciptakan hukum (*rechtsschepping*) untuk melengkapi hukum yang sudah ada. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dalam Pasal 14 ayat (1) dinyatakan :

(1) Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukumnya tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Hakim tidak boleh menolak perkara dengan alasan hukumnya tidak ada, tidak lengkap atau hukumnya masih samar. Disinilah letak pentingnya penemuan hukum oleh hakim, dalam rangka untuk mengisi kekosongan hukum sehingga tercipta putusan pengadilan yang tepat yang dapat digunakan sebagai sumber pembaharuan hukum. Dalam setiap pengambilan keputusan, hakim harus senantiasa mengisi kekosongan hukum melalui proses berfikir yang tidak berdasarkan ilmu hukum semata, tetapi juga melibatkan penerapan ilmu filsafat. Hakim dalam memutus suatu perkara, tidak boleh hanya membaca teks-teks formal undang-undang secara normatif saja, melainkan harus mampu merenungkan hal-hal yang melatarbelakangi ketentuan tertulis tersebut sehingga diharapkan akan tercipta rasa keadilan.

Hakim mempunyai peran yang sangat penting dalam menegakkan hukum dan keadilan melalui putusan-putusannya, sehingga para pencari keadilan selalu berharap bahwa perkara yang diajukannya dapat diputus oleh hakim yang profesional dan memiliki integritas moral yang tinggi sehingga putusannya nanti tidak hanya bersifat *legal justice* (keadilan menurut hukum) tetapi juga mengandung nilai *moral justice* (keadilan moral) dan *social justice* (keadilan masyarakat). Begitu pentingnya peran hakim dalam penegakan hukum, sehingga seolah-olah hakim dianggap mengetahui semua hukumnya (*ius curia novit*). Namun dalam praktek penegakan hukum sering dijumpai suatu peristiwa yang

belum diatur dalam perundang-undangan, atau meskipun sudah diatur tetapi tidak lengkap dan tidak jelas, karena memang tidak ada satu aturan hukum yang mengatur selengkap-lengkapannya.

Kekurangan atau ketidaklengkapan aturan hukum atau undang-undang tersebut harus dilengkapi dengan jalan menemukan hukum agar aturan hukumnya dapat diterapkan terhadap peristiwanya. Subyek yang memiliki wewenang dalam menemukan hukum tersebut adalah hakim. Pada hakekatnya semua perkara yang harus diselesaikan oleh hakim di pengadilan membutuhkan metode penemuan hukum agar aturan hukumnya dapat diterapkan secara tepat terhadap peristiwanya sehingga dapat dihasilkan putusan yang ideal, yang mengandung aspek yuridis (kepastian), filosofis (keadilan) dan kemanfaatan (sosiologis).

Dengan demikian dalam menjalankan tugasnya memeriksa dan memutus perkara terutama dalam menemukan hukum dan nilai-nilai keadilan, seorang hakim dituntut selain menguasai teori ilmu hukumnya juga harus menguasai filsafat hukum. Namun tidak mudah bagi seorang hakim untuk membuat putusan yang idealnya harus memenuhi unsur filsafat seperti keadilan (filosofis), kepastian hukum (juridis) dan kemanfaatan (sosiologis) sekaligus. Oleh karena itulah diperlukan keberanian hakim melalui kewenangan yang dimilikinya untuk dapat menemukan hukumnya (*rechtsfinding*) berdasarkan pendekatan yang lebih komprehensif dan integral melalui analisis filsafat.

Penemuan hukum merupakan proses pembentukan hukum dalam upaya menerapkan peraturan hukum umum terhadap suatu peristiwa berdasarkan

kaidah-kaidah atau metode-metode tertentu. Proses pembentukan hukum tersebut merupakan kegiatan atau usaha menemukan hukumnya karena hukumnya tidak jelas atau tidak lengkap. Secara umum, proses pembentukan hukum dilakukan oleh hakim, atau aparat hukum lainnya yang ditugaskan untuk menerapkan peraturan hukum umum terhadap suatu peristiwa hukum. Dengan demikian, penemuan hukum adalah proses konkretisasi atau individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dengan mengingat akan peristiwa konkret tertentu. Adapun proses pembentukan hukum meliputi : perumusan masalah hukum, pemecahan masalah hukum dan pengambilan keputusan.

Dalam praktik, ditemukan banyak peristiwa yang belum diatur oleh hukum atau perundang-undangan, atau meskipun sudah diatur akan tetapi aturan hukumnya tidak lengkap atau tidak jelas. Kenyataannya, tidak pernah ada peraturan hukum yang selengkap-lengkapinya oleh karena kepentingan manusia tidak terhitung jumlahnya dan tidak mungkin ada suatu peraturan hukum yang dapat mengatur kepentingan manusia secara tuntas, lengkap dan jelas. Oleh karena itu, peraturan hukum yang tidak lengkap harus dilengkapi dengan jalan menemukan hukumnya agar aturan hukumnya dapat diterapkan terhadap peristiwanya. Dengan penemuan hukum, diharapkan dalam setiap putusan hakim telah tercermin aspek keadilan dan kepastian hukum.

Sebagai contohnya adalah dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah kepegawaian (Pegawai Negeri Sipil), yang mana dalam praktiknya dijumpai begitu banyak peraturan perundang-undangan yang saling terkait satu sama lain. Walaupun sudah ada undang-undang pokoknya

yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, namun dalam pelaksanaannya terdapat banyak sekali peraturan-peraturan dalam rangka mengaplikasikan pasal-pasal dalam undang-undang pokok tersebut. Dalam masalah sengketa kepegawaian misalnya, hakim dituntut untuk melakukan upaya penemuan hukum yang tepat, mengingat begitu banyak jenis sengketa kepegawaian yang mana dalam penegakan hukumnya berkaitan erat dengan banyaknya pula peraturan-peraturan bidang kepegawaian. Dalam peraturan tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil misalnya, peraturan hukum yang bersifat tertulis atau *das sollen* tersebut adalah peraturan hukum yang bersifat abstrak. Hukum yang bersifat abstrak tersebut tidak dapat secara langsung diterapkan pada peristiwa konkret. Oleh karena itu harus dikonkretkan terlebih dahulu (*das sein*) dengan dicarikan persesuaian antara peristiwa konkret dengan peraturan hukum tertulisnya.

Banyak metode yang dapat digunakan oleh hakim untuk menemukan hukum, namun setiap metode yang dipilih tidak boleh mengabaikan asas-asas dan prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku universal, baik yang terkandung dalam setiap undang-undang, yurisprudensi, doktrin, perjanjian maupun dalam kebiasaan di masyarakat. Kaidah-kaidah dan metode-metode tersebut digunakan agar penerapan aturan hukum terhadap pegawai negeri yang melakukan pelanggaran disiplin dapat dilakukan secara tepat dan relevan menurut hukum sehingga hasil yang diperoleh dari proses tersebut juga dapat diterima dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan ilmu hukum. Dalam hal ini penemuan

hukum dapat diartikan sebagai suatu proses konkretisasi peraturan (*das sollen*) ke dalam peristiwa konkret tertentu (*das sein*).

Upaya penemuan hukum oleh hakim dalam rangka pemeriksaan perkara pelanggaran disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil, penting untuk dilakukan mengingat nasib pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin tersebut harus menerima isi dari keputusan pejabat /atasan yang menghukumnya. Antara lain bisa diberhentikan tidak dengan hormat. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2000 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, dinyatakan bahwa :

Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaannya sendiri atau tidak dengan hormat, karena :

- a. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya 4 (empat) tahun atau lebih; atau
- b. Melakukan pelanggaran disiplin Pegawai Negeri tingkat berat.

Sengketa kepegawaian pada dasarnya merupakan kasus yang cukup menarik untuk dikaji, karena permohonan gugatan sengketa kepegawaian ke lembaga peradilan di beberapa kota besar, dari tahun ke tahun semakin meningkat dengan segala persoalan yang baru. Hal ini terjadi karena adanya sejumlah ketentuan dalam hukum kepegawaian yang terkadang tumpang tindih atau belum diatur /belum dilengkapi dengan penjelasan dalam undang-

undangannya. Kondisi demikian membuat hakim perlu melakukan upaya penemuan hukum yaitu dengan cara melakukan penafsiran atas pasal-pasal yang termuat dalam berbagai peraturan kepegawaian tersebut. Untuk melakukan penafsiran, diperlukan keberanian hakim yang memeriksa perkara sengketa kepegawaian tersebut oleh karena terdapat banyak metode penafsiran hakim yang masih belum bias diterima dari segi teori ilmu hukum, khususnya hukum perundang-undangan. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk mengangkat masalah tersebut sebagai skripsi dengan judul skripsi : Penemuan Hukum Terhadap Sengketa Kepegawaian di Pemerintah Daerah Sleman.

B. RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah dalam skripsi ini adalah : metode penemuan hukum yang manakah yang digunakan hakim di PTUN Yogyakarta dalam memeriksa dan memutus sengketa kepegawaian di Pemerintah Daerah Sleman ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini adalah : untuk mengetahui metode penemuan hukum yang digunakan hakim di PTUN Yogyakarta dalam memeriksa dan memutus sengketa kepegawaian di Pemerintah Daerah Sleman.

D. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan gabungan dari dua jenis penelitian, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.

a. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan meneliti peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan hukum kepegawaian, antara lain :

1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2000 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

b. Penelitian hukum empiris dilakukan dengan meneliti sistematika penemuan hukum dan metode penafsiran hukum yang digunakan oleh hakim di PTUN Yogyakarta.

2. Tempat Pengambilan Bahan Hukum

a. Tempat Pengambilan Bahan Hukum dalam penelitian ini adalah di Perpustakaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan media Internet.

b. Lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah :

1). Lokasi Wilayah : di Yogyakarta

2). Wilayah Unit Analisis :

a). di PTUN Yogyakarta

b). di BKD Pemerintah Daerah Sleman

3. Bahan dan Data Penelitian

- a. Penelitian hukum normatif ini menggunakan bahan hukum antara lain :
 - 1). Bahan Hukum Primer, berupa putusan PTUN Yogyakarta dalam perkara sengketa kepegawaian.
 - 2). Bahan Hukum Sekunder, berupa pendapat para hakim, para ahli hukum, teori penemuan hukum dan penafsiran hukum, buku-buku dan berita internet.

- b. Penelitian hukum empiris dalam penelitian ini menggunakan data berupa :
 - 1). Data Primer, yaitu dengan melakukan wawancara dengan responden, antara lain :
 - a). Hakim yang memeriksa dan memutus perkara sengketa kepegawaian di PTUN Yogyakarta.
 - b). Kepala BKD Pemerintah Daerah Sleman.
 - 2). Data Sekunder, yaitu dengan menelaah literatur yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan Data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan melalui wawancara langsung dengan responden.

5. Analisis Data

Data yang telah diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan di analisis secara *preskriptif*, yaitu suatu metode analisis untuk mengetahui apakah penemuan hukum dan metode penafsiran hukum yang dilakukan oleh hakim yang memeriksa sengketa kepegawaian di PTUN Yogyakarta sudah sesuai dengan teori-teori ilmu hukum atau tidak sesuai dengan teori-teori ilmu hukum. Metode yang dilakukan adalah berdasarkan pada teori penemuan hukum dan penafsiran hukum dari para ahli hukum yang dipilih oleh penulis sebagai dasar awal dalam melakukan analisis.