# BAB IV

# HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

## A. Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman pada awalnya merupakan unit kerja yang berada di bawah Sekretariat Daerah, yaitu Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Kabupaten Sleman. Hal ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1993 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Wilayah/Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman dan Sekretariat DPRD Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman.

Bagian Kepegawaian mempunyai tugas untuk melaksanakan pengelolaan administrasi kepegawaian, penyusunan program dan petunjuk pembinaan, pengembangan kepegawaian, dan melaksanakan usaha kepegawaian. Bagian Kepegawaian juga berfungsi sebagai pengumpul dan pengelola data; penyiapan Peraturan Perundang-undangan di bidang kepegawaian; pengumpul bahan pelaksanaan ujian dinas dan pemberian penghargaan tanda jasa; pengumpul dan pengelola data; penyimpanan penyusunan program dan petunjuk teknis pembinaan dan pengembangan karier pegawai; penyelenggaraan pendidikan dan latihan pegawai; pelaksana dan pengolah mutasi dan tata usaha kepegawaian; dan penyelenggara tata usaha bagian.

Bagian Kepegawaian terdiri dari Sub Bagian Umum Kepegawaian,

Bagian Diklat Pegawai. Sub Bagian Umum Kepegawaian bertugas untuk mengumpulkan bahan pembinaan kedudukan hukum pegawai dan menghimpun peraturan perundang-undangan kepegawaian serta menyelesaikan administrasi pemberhentian, peningkatan kesejahteraan pegawai dan pensiun pegawai serta menyelenggarakan tata usaha bagian. Sub Bagian Mutasi Pegawai bertugas untuk melaksanakan penyelesaian administrasi kepangkatan, gaji, cuti, pensiun dan mutasi kepegawaian lainnya. Sub Bagian Pengembangan Pegawai bertugas untuk mengumpulkan bahan penyusunan rencana pegawai, penyusunan formasi serta pemberian penghargaan dan tanda jasa serta pembinaan mental pegawai. Sedangkan, Sub Bagian Diklat Pegawai bertugas untuk mengumpulkan bahan penyusunan program pendidikan dan pelatihan aparatur/kepegawaian dan penyelenggaraan pelatihan, pengajaran, ujian dinas, dan latihan pra jabatan. Bagian Kepegawaian berlokasi di Sekretariat Daerah Kabupaten Sleman, yaitu Jalan Parasamya, Beran, Tridadi, Sleman.

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2000, Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Kabupaten Sleman berubah menjadi Kantor Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman. Berdasarkan Keputusan Bupati Sleman Nomor 05/Kep.KDH/2001 tentang Struktur Organisasi, Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi serta Tata Kerja Kantor Kepegawaian Daerah. Kantor Kepegawaian Daerah berkedudukan sebagai unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah

Kantor Kepegawaian Daerah bertugas untuk membantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di bidang pengelolaan kepegawaian daerah. Sedangkan fungsinya sebagai perumus kebijakan teknis di bidang pengelolaan kepegawaian daerah dan pemberi pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara struktur organisasinya terdiri dari Kepala Kantor, Sub Bagian Tata Usaha, Seksi Penempatan Pegawai, Seksi Perencanaan dan Pengembangan Karier Pegawai, Seksi Pendidikan dan Pelatihan Pegawai, dan Seksi Bina Pegawai Kelompok Jabatan Fungsional. Kantor Kepegawaian Daerah berlokasi di Jalan Merapi, Beran, Tridadi, Sleman.

Semenjak tahun 2003 Kantor Kepegawaian Daerah berubah menjadi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman. Dasar hukum perubahan ini adalah Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman. Oleh karena itu, ditetapkan Keputusan Bupati Nomor 38/Kep.KDH/A/2003 tentang Struktur Organisasi, Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah. Kedudukan Badan Kepegawaian Daerah sesuai Bab II tentang Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi sebagai Unsur Penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Visi Badan Kepegawaian Daerah adalah menjadi instansi yang

aparatur yang berkualitas dan profesional. Berbeda dengan misinya, yaitu melaksanakan pengelolaan ketatausahaan kepegawaian, melaksanakan perencanaan dan pengembangan karier PNS, melaksanakan pendidikan dan pelatihan, melaksanakan mutasi Pegawai Negeri Sipil, melaksanakan pembinaan sikap moralitas aparatur dan pengelolaan kesejahteraan pegawai, dan melaksanakan pengelolaan administrasi kegiatan organisasi.

Tugas pokok Badan Kepegawaian Daerah adalah membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengelolaan kepegawaian daerah. Sementara fungsinya sebagai perumus kebijakan teknis bidang pengelolaan kepegawaian daerah dan pemberi pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintah daerah.

Sesuai ketentuan Bab III tentang Struktur Organisasi pasal 3 ayat 1 Keputusan Bupati Nomor 38/Kep.KDH/A/2003 tentang Struktur Organisasi, Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah terdiri dari:

1. Kepala Badan
2. Sekretariat, terdiri dari:
   a. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian
   b. Sub Bagian Keuangan dan Perencanaan
3. Bidang Tata Usaha Kepegawaian, terdiri dari:
   a. Sub Bidang Dokumentasi dan Informasi Kepegawaian
   b. Sub Bidang Pelayanan Kepegawaian

4. Bidang Perencanaan dan Pengembangan Karier, terdiri dari:
   a. Sub Bidang Perencanaan Karier
   b. Sub Bidang Pembinaan
5. Bidang Mutasi, terdiri dari:
   a. Sub Bidang Kepangkatan
   b. Sub Bidang Penempatan
6. Bidang Pendidikan dan Pelatihan, terdiri dari:
   a. Sub Bidang Program Pendidikan dan Pelatihan
   b. Sub Bidang Pengajaran
7. Kelompok Jabatan Fungsional

Seluruh sekretariat dan sub bidang berkoordinasi satu sama lain di bawah seorang koordinator. Masing-masing mempunyai tugas tertentu. Sekretariat bertugas untuk melaksanakan urusan umum, kepegawaian, keuangan dan perencanaan. Bidang Tata Usaha Kepegawaian mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Badan Kepegawaian Daerah di bidang tata usaha kepegawaian pemerintah daerah. Selanjutnya, Bidang Perencanaan dan Pengembangan Karier mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Badan Kepegawaian Daerah di bidang perencanaan dan pengembangan karier.

Bidang Mutasi mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Badan Kepegawaian Daerah di bidang mutasi. Sementara Bidang Pendidikan dan Pelatihan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Badan

Jabatan Fungsional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Badan Kepegawaian Daerah sesuai dengan keahlian dan kebutuhan. Susunan kepegawaian, jenjang kepangkatan dan jabatan di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## B. Peradilan Tata Usaha Negara

Penerapan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan terlihat dalam realitas pemerintahan yang terjadi. Dalam perjalanannya tentu terjadi ketidaksinkronan yang dilakukan oknum-oknum pemerintahan dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil. Kasus dan sengketa yang terjadi bertingkat, ada yang ringan tetapi ada yang berat. Aturan penanganan indisipliner Pegawai Negeri Sipil secara umum telah tertulis dalam Undang Undang Pokok Kepegawaian Nomor 43 tahun 1999.

Hanya saja ketentuan pelaksanaan Undang Undang Pokok Kepegawaian di daerah adalah Peraturan Pemerintah. Selanjutnya, pejabat terkait juga harus menemukan jalan keluar atas kasus dan sengketa kepegawaian yang terjadi. Sengketa kepegawaian dalam tubuh Pegawai Negeri Sipil diselesaikan dalam peradilan Tata Usaha Negara.

Untuk memahami pelaksanaannya, maka perlu dibahas tentang peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang

yudisiil terhadap tindakan atau putusan pejabat tata usaha negara. Pengawasan yudisiil bertujuan agar setiap tindakan pejabat tata usaha negara dilakukan sesuai dengan hukum sehingga kepentingan masyarakat lebih terlindungi.

Dalam suatu sengketa tata usaha negara, pejabat tata usaha negara berkedudukan sebagai Tergugat dan masyarakat sebagai Penggugat. Pasal 1 ayat (6) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa satu-satunya Tergugat dalam suatu sengketa tata usaha negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Sedangkan, Penggugat menurut pasal 1 angka 4 adalah orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai obyek hukum. Badan atau pejabat tata usaha negara tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat suatu keputusan pejabat tata usaha negara.

Dengan adanya ketentuan tersebut, antar pejabat tata usaha negara tidak dapat saling menggugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap keputusan tata usaha negara yang telah dikeluarkan. Apabila suatu ketika terjadi suatu badan tata usaha negara mengeluarkan keputusan sedangkan badan tata usaha negara lain berpendapat bahwa keputusan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka badan tata usaha negara yang kepentingannya

Istilah badan atau pejabat tata usaha negara menurut ketentuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (hukum publik). Dalam penjelasan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif baik di tingkat pemerintah pusat maupun di tingkat daerah yaitu dari Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Camat sampai Lurah. Dengan demikian seorang Lurah tidak dapat menggugat Lurah yang lain apabila obyek gugatannya adalah suatu keputusan tata usaha negara.

Produk-produk hukum daerah (baik berupa Peraturan Daerah maupun Keputusan Bupati) merupakan produk hukum yang dibentuk berdasarkan hukum publik. Apabila ada orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan akibat penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Jika terjadi *onrechtmatige overheidsdaad* orang atau badan hukum perdata dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Umum.

Secara konkrit hal tersebut diilustrasikan demikian: Saudara A mengajukan permohonan izin mendirikan bangunan pada tanggal 1 Januari 2004. Kelengkapan persyaratan yang dibutuhkan (administratif dan teknis/biaya) telah terpenuhi, akan tetapi lebih dari 5 bulan permohonan tersebut belum ada jawaban dari instansi pemberi izin. Dengan demikian

pemohon izin tersebut dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dengan alasan adanya keputusan yang bersifat fiktif negatif (yaitu badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dianggap mengeluarkan keputusan penolakan).

Di sisi lain, penegakan hukum atas adanya suatu ketentuan hukum yang bersifat hukum publik dilaksanakan secara langsung/seketika pada saat terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan tersebut. Berdasarkan ketentuan pasal 22 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, Bupati sebagai kepala daerah berkewajiban membentuk dan menerapkan peratúran perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.

Dengan demikian Bupati sebagai penanggungjawab pelaksanaan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dapat melakukan penindakan terhadap pelanggaran produk hukum daerah baik berupa Peraturan Daerah atau Keputusan Bupati yang terjadi. Misalnya dalam hal pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1990 tentang Izin Mendirikan Bangunan. Ketentuan dalam Peraturan Daerah tersebut mewajibkan kepada setiap orang atau badan memperoleh izin mendirikan bangunan sebelum dimulainya pelaksanaan pembangunan. Jika seseorang atau badan telah mendirikan bangunan tanpa izin, maka Bupati berwenang untuk melakukan penindakan terhadap pelanggaran ketentuan pendirian bangunan tersebut.

Implementasi dari kewenangan pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut dapat berupa dua kemungkinan. Pertama, Bupati sebagai

sebagai salah satu upaya pelaksanaan penegakan aturan hukum. Kedua, bagi orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan atas tindakan tersebut dapat mempertahankan diri dengan mengajukan gugatan melalui Peradilan Umum (karena perbuatan melawan hukum oleh penguasa/ *onrechtmatige overheidsdaad*) dalam hal terdapat keputusan pejabat tata usaha negara dapat diajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dengan disahkannya Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai pengganti Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Perubahan terhadap Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dilakukan berdasarkan pada Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004. Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 mengatur, antara lain mengenai teknis yudisiil maupun non yudisiil, yaitu urusan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial lembaga peradilan yang berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Salah satu perubahan penting dalam Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah mengenai masuknya pihak ketiga dalam suatu sengketa yang sedang berjalan. Berdasarkan ketentuan pasal 118 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikutsertakan selama pemeriksaan sengketa yang bersangkutan dan ia khawatir kepentingannya akan dirugikan dengan pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum

pelaksanaan putusan tersebut kepada pengadilan yang mengadili pada tingkat pertama. Gugatan perlawanan tersebut diajukan pada saat sebelum putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut dilaksanakan, dengan memuat alasan permohonan. Diajukannya gugatan perlawanan tidak menunda pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 ketentuan tersebut dinyatakan dicabut. Dengan demikian, pihak lain yang merasa kepentingannya dirugikan akibat pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tidak dapat mengajukan gugatan perlawanan kecuali pihak lain tersebut telah turut serta atau diikutsertakan sebagai pihak selama jalannya pemeriksaan perkara (pasal 83 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986).

Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 juga menentukan alasan diajukannya gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

a. Keputusan tata usaha negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
b. Keputusan tata usaha negara yang digugat bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik

Alasan gugatan sebagaimana tercantum dalam pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tersebut jauh berbeda dibandingkan dengan alasan gugatan menurut pasal 53 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986. Dalam pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986, alasan

a. Keputusan tata usaha negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;

b. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan tersebut;

c. Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait dengan keputusan tersebut seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut

Dengan demikian ketentuan pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 ternyata mencantumkan alasan diajukannya gugatan secara lebih simpel namun bermakna luas karena telah memasukkan unsur pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan diajukannya gugatan. Asas-asas pemerintahan yang baik tersebut adalah:

a. Kepastian hukum;

b. Tertib penyelenggaraan negara;

c. Keterbukaan;

d. Proporsionalitas;

e. Profesionalitas;

f. Akuntabilitas (sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme)

Tuntutan dalam sengketa tata usaha negara hanya mengenai satu macam tuntutan pokok yaitu agar keputusan tata usaha negara yang menjadi obyek gugatan dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan tambahan yang diperbolehkan hanya mengenai ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian saja diperbolehkan adanya tuntutan tambahan berupa tuntutan rehabilitasi.

Obyek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara. Dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 disebutkan, "keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara, yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata".

Dari rumusan tersebut, persyaratan formal suatu keputusan tata usaha negara yang dapat diajukan sebagai obyek gugatan melalui peradilan tata usaha negara adalah:

1. Berupa penetapan tertulis, dengan demikian memo pejabat, disposisi, keputusan, dan lain-lain dapat dijadikan obyek gugatan, kecuali gugatan berdasarkan keputusan yang bersifat fiktif negatif karena tidak ada suatu

2. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
3. Berisi tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum publik);
4. Bersifat konkrit (berarti untuk suatu hal yang nyata)
5. Bersifat individual (hanya tertuju pada satu obyek atau satu subyek);
6. Bersifat final (tidak memerlukan pengesahan instansi lain);
7. Menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata

Dari kriteria tersebut, tindakan pejabat tata usaha negara yang berupa keputusan/penetapan tertulis (*beschikking*) dapat menjadi obyek gugatan, sedangkan tindakan pejabat yang tidak tertuang dalam keputusan bersifat *beschikking* tetapi melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) dapat digugat melalui Peradilan Umum.

Perluasan pengertian terhadap putusan tata usaha negara yang dapat dijadikan sebagai obyek gugatan, yaitu perbuatan pejabat tata usaha negara yang menolak untuk tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewenangannya. Hal ini dapat dijadikan obyek sengketa tata usaha negara.

Alasan dari perluasan obyek gugatan tersebut adalah bahwa pejabat tata usaha negara yang menolak mengeluarkan keputusan yang menjadi kewenangannya setelah melewati jangka waktu tertentu menurut pasal 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 disamakan dengan keputusan tata usaha negara (asas fiktif negatif) sehingga dapat digugat. Misalnya seseorang

(Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 1990) tidak terdapat ketentuan jangka waktu untuk menyelesaikan permohonan izin mendirikan bangunan.

Berdasarkan ketentuan pasal 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut, setelah lewat empat bulan sejak diterimanya permohonan, pejabat tata usaha negara dianggap menolak memberikan izin. Dengan demikian gugatan dapat diajukan dengan alasan adanya keputusan fiktif negatif.

Pengecualian terhadap pengertian keputusan pejabat tata usaha negara menurut pasal 2 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 ada tujuh, yaitu:

1. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. Misalnya, keputusan pemerintah mengenai jual beli rumah dinas, kendaraan dinas.
2. Keputusan tata usaha negara yang bersifat umum. Misalnya, Peraturan Daerah tentang penertiban pedagang kaki lima, Keputusan Bupati tentang tarif retribusi pemakaian kekayaan daerah.
3. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan. Misalnya, Surat Keputusan Lurah Desa mengenai pengangkatan pamong desa masih membutuhkan persetujuan dari BPD.
4. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang Undang Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana. Misalnya penahanan tersangka oleh Penuntut Umum, putusan pra pengadilan.
5. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil

undangan yang berlaku. Misalnya, Badan Pertanahan Nasional (sekarang Kantor Pertanahan Daerah) mengeluarkan sertifikat tanah sebagai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

6. Keputusan tata usaha negara Tentara Nasional Indonesia (TNI).
7. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

## C. Sengketa Kepegawaian

Dari beberapa perkara sengketa tata usaha negara yang ditangani oleh Bagian Hukum, kesemuanya merupakan sengketa di bidang kepegawaian. Satu gugatan diajukan oleh mantan Pegawai Negeri Sipil karena diterbitkannya Surat Keputusan Pemberhentian, satu gugatan mengenai pemilihan lurah desa karena diterbitkannya Surat Keputusan Badan Perwakilan Desa (BPD) tentang persetujuan penetapan lurah desa terpilih, dan tiga gugatan mengenai pengangkatan pamong desa (satu gugatan oleh bakal calon dukuh, satu gugatan oleh bakal calon carik desa dan satu gugatan oleh bakal calon sekretaris BPD).

Secara substansi, pokok permasalahan dalam sengketa-sengketa tata usaha negara tersebut adalah mengenai penerapan peraturan perundang-undangan sebelum dikeluarkannya keputusan pejabat tata usaha negara yang digugat, apakah terjadi penyalahgunaan kewenangan atau tidak. Pengujian

berdasarkan ketentuan pasal 53 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Pembuktian terhadap hal tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa hal yang menjadi persyaratan sebagai suatu keputusan pejabat tata usaha negara, yaitu:

1. Apakah obyek sengketa memenuhi persyaratan sebagai suatu keputusan pejabat tata usaha negara, yaitu:
   a. Merupakan penetapan tertulis;
   b. Dikeluarkan oleh pejabat yang mempunyai fungsi dan kewenangan untuk mengeluarkan keputusan tersebut;
   c. Dikeluarkan berdasarkan kewenangan menurut hukum publik;
   d. Bersifat konkrit, individual, dan final
2. Apakah ada unsur "kepentingan yang dirugikan" bagi para Penggugat dengan diterbitkannya obyek sengketa.
3. Apakah pengajuan "gugatan masih dalam tenggang waktu menurut pasal 55 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986".

Apabila suatu keputusan pejabat tata usaha negara (TUN) yang menjadi obyek sengketa memenuhi persyaratan formal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa keputusan pejabat tata usaha negara tersebut telah memenuhi persyaratan sebaga obyek gugatan.

Mengenai persyaratan unsur adanya "kepentingan yang dirugikan", Majelis Hakim selalu memberikan pertimbangan bahwa apabila dengan

orang/subyek yang dituju oleh keputusan menjadi memperoleh hak dan kewajiban sedangkan orang lain menjadi kehilangan kesempatan/haknya. Misalnya dalam perkara nomor 09/G.TUN/2004/PTUN.YK, nomor 11/G.TUN/2004/PTUN.YK dan nomor 12/G.TUN/2004/PTUN.YK. Kerugian telah timbul akibat diterbitkannya surat keputusan yang menjadi sengketa karena bakal calon yang lain telah kehilangan kesempatan menduduki jabatan carik desa/sekretaris Badan Perwakilan Desa (BPD)/dukuh.

Dengan demikian majelis tidak mempertimbangkan apakah keputusan yang telah diterbitkan tersebut masih memerlukan persetujuan instansi lain ataukah tidak. Sepanjang telah ada penetapan dari suatu lembaga sehingga mengakibatkan seseorang kehilangan haknya untuk duduk dalam suatu jabatan, maka "unsur kepentingan yang dirugikan" tersebut telah timbul.

Tuntutan dalam sengketa tata usaha negara hanya mengenai satu macam tuntutan pokok, yaitu agar keputusan tata usaha negara yang menjadi obyek gugatan dinyatakan batal atau tidak sah. Dengan demikian, amar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara akan berbunyi "menyatakan batal atau tidak sah". Berarti keputusan pejabat tata usaha negara yang menjadi obyek gugatan dalam hal gugatan dikabulkan. Sedangkan, dalam hal gugatan ditolak amar putusan akan berbunyi "menolak gugatan Penggugat ...." dan seterusnya

Dalam hal gugatan dikabulkan (putusan pejabat tata usaha negara yang menjadi obyek gugatan dinyatakan batal atau tidak sah), maka harus dilakukan pelaksanaan putusan/eksekusi putusan tersebut apabila putusan telah berkekuatan hukum tetap. Dalam hal telah melewati jangka waktu empat bulan setelah putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut, tergugat tidak melaksanakan kewajiban (yang berupa pencabutan keputusan tata usaha negara yang menjadi obyek gugatan), maka keputusan yang disengketakan tersebut menjadi tidak berkekuatan hukum lagi. Dengan kata lain tidak diperlukan pencabutan keputusan yang disengketakan karena telah lampaunya waktu.

Dalam hal amar putusan memerintahkan agar dilakukan pencabutan disertai penerbitan keputusan tata usaha negara (dalam hal gugatan diajukan karena adanya keputusan yang bersifat fiktif negatif). Setelah tiga bulan putusan tersebut tidak dilaksanakan, maka Penggugat mohon kepada ketua pengadilan yang mengadili pada tingkat pertama agar Tergugat melaksanakan putusan tersebut.

Apabila Tergugat tetap tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap terhadap "pejabat yang bersangkutan" dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan atau sanksi administratif. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan dipublikasikan pada media cetak setempat.

Salah satu sengketa yang sifatnya baru adalah diajukannya gugatan oleh mantan Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan oleh Bupati atas nama

Sdr. Basuki. Gugatannya terdaftar dengan nomor perkara 15/G.TUN.YK. Sengketa kepegawaian yang diajukan oleh mantan PNS tersebut belum pernah terjadi sebelumnya. Selain baru pertama kalinya, sengketa TUN diajukan oleh mantan PNS. Salah satu dasar pemberhentian adalah karena PNS tersebut melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dimana secara faktual PNS yang bersangkutan tidak masuk kerja tanpa keterangan yang sah selama lebih dari 6 (enam) bulan berturut-turut.

Kepentingan seseorang yang dirugikan oleh adanya suatu keputusan pejabat tata usaha negara menjadi tidak ada lagi karena meninggalnya orang yang dituju oleh keputusan tersebut, sekalipun salah satu pihaknya bukan individu yang dituju oleh putusan. Hal tersebut merupakan salah satu substansi putusan dalam sengketa mengenai pengisian lowongan jabatan Lurah Desa Sumberagung.

Perkara ini tercatat dengan nomor perkara 05/G.TUN/2004/PTUN.YK. Dalam perkara tersebut BPD Sumberagung berkedudukan sebagai Tergugat, sedangkan individu yang dituju oleh obyek gugatan (keputusan BPD mengenai persetujuan pengangkatan lurah desa terpilih) adalah Sdr. Warno/lurah desa terpilih.

Dengan adanya fakta hukum baru berupa meninggalnya lurah desa terpilih, maka kepentingan para Penggugat menjadi terpenuhi. Dengan kata lain kepentingan atas pembatalan SK yang menjadi obyek gugatan yang akan

Meskipun penafsiran *a contrario* dibenarkan, akan tetapi pelaksanaannya sangat tergantung pada kondisi riil yang menjadi alasan melakukan penafsiran tersebut. Penolakan BPD Ambarketawang yang mendasarkan pada asumsi adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pengisian lowongan jabatan pamong desa ternyata tidak terbukti setelah dilakukan pemeriksaan oleh Badan Pengawasan Daerah. Dengan demikian tidak ada lagi dasar BPD untuk tidak memberikan persetujuan.

Kasus yang terjadi selanjutnya adalah masalah yang terjadi pada saat pengadaan PNS tahun 2004. Masalah ini terkait dengan jabatan guru dimana syarat guru adalah Sarjana Pendidikan atau jika bukan Sarjana Pendidikan, maka harus mempunyai Akta IV. Salah satu pelamar jabatan guru yang diterima ternyata menggunakan Akta IV palsu. Hal ini diketahui setelah dilakukan proses investigasi dari instansi terkait. Sesuai dengan ketentuan yang ada, dia diberhentikan sebagai CPNS oleh pejabat terkait. Pada kasus ini tidak menjadi sebuah sengketa kepegawaian. Kasus kepegawaian yang terjadi ini terkait dengan pengadaan Pegawai Negeri Sipil di wilayah kerja Kabuaten Sleman.

## D. Proses Penemuan Hukum

Proses penemuan hukum merupakan konkritisasi peraturan hukum yang bersifat umu dengan mengingat akan peristiwa konkrit tertentu. Untuk mengetahui proses penemuan hukum oleh hakim dalam sengketa kepegawaian di lingk[illegible]

pada salah satu sengketa yang terjadi. Sengketa ini terjadi antara seorang mantan Pegawai Negeri Sipil dengan seorang Bupati Sleman.

Sengketa tata usaha negara antara Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman melawan Bupati (Tergugat) yang diajukan oleh Sdr. Basuki (dengan Penggugat mantan Pegawai Negeri Sipil) merupakan sengketa kepegawaian yang pertama kali dan diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Gugatan Sdr. Basuki dikarenakan terbitnya surat keputusan pemberhentian melalui Surat Keputusan Bupati Sleman No. 880/009.SK/UP/VIII/2003 tanggal 1 Agustus 2003.

Selanjutnya Sdr. Basuki (Penggugat) memberikan kuasa kepada J. Welerubun, SH pada tanggal 30 Oktober 2003. Surat kuasa juga diberikan oleh Tergugat kepada Sunaryo, SH.K.N. (Kepala Bagian Hukum), Halim Sutono, SH (Kepala Bidang Perencanaan dan Pengembangan Karier Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman), Musta'in Aminun, SH (Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum), Suyono, SH, M. Hum. (Kepala Bidang Pengawasan Kinerja Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Sleman), dan Dedi Widianto, SH (Staf Sub Bagian Bantuan Hukum) pada tanggal 28 Januari 2004.

Saudara Basuki dengan golongan jabatan I.b dan NIP 132092059 mengajukan gugatan terhadap Bupati Sleman karena telah diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil akibat melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 pasal 12 ayat (3) yaitu tidak masuk kerja

Bukti-bukti yang diserahkan oleh Penggugat adalah:

P-1 : Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

P-2 : Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

P-3 : Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dan Surat Edaran No. 04/SE/1980 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

P-4 : Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia No. 134/113.III/C.VI/1994 tanggal 7 Juni 1994 dan perbaikannya tanggal 15 Februari 1996

P-5 : Keputusan Kepala Kanwil Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 22/113.III/C.V/1996 tanggal 15 Februari 1996

P-6 : Petikan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 49-34.04/00030/Kep/R.I/13 tanggal 27 Desember 2000.

P-7 : Kartu Peserta Taspen (PT Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri)

P-8 : Kartu Pegawai Negeri Sipil No. G174438

P-9 : [illegible]

P-10 : Surat Panggilan No. 389/113/RHS/KP/2000 oleh Kantor Wilayah Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2000

P-11 : Panggilan Kepala Kepegawaian P&K Kanwil Propinsi DIY No. 430/113/RHS/KP/2000 tanggal 9 Desember 2000 agar Saudara Basuki menghadap hari Sabtu tanggal 16 Desember 2000

P-12 : Surat Pernyataan Basuki tanggal 9 April 2002

P-13 : Surat Tanda Tamat Pendidikan dan Latihan (STTPL) No. 010/I/LPJ/1995

P-14 : Surat Keputusan Bupati Sleman No. 880/009.SK/UP/VIII/2003 tanggal 1 Agustus 2003

P-15 : Surat Kepala Sekolah SMP Negeri 1 Pakem No. 119/113.5/SLTP.23/C/2002 tanggal 2 Oktober 2002 tentang laporan pegawai indisipliner atas nama Basuki

P-16 : Surat Kepala Sekolah No. 30/113.5/SLTP.23/C/2000 tertanggal 6 Maret 2000

P-17 : Surat Kepala Sekolah No. 164/113.5/SLTP.23/C/2000 tertanggal 6 Nopember 2000

P-18 : Surat Kepala Sekolah No. 181/113.5/SLTP.23/C/2000 tanggal 19 Desember 2000

P-19 : Daftar gaji Bapak Basuki bulan Juni 2003

Sedangkan Tergugat mengajukan bukti-bukti tertulis, yaitu:

T-1 : Surat Keputusan Bupati Sleman Nomor 880/009.UP/VIII/2003 tentang pemberhentian Sdr. Basuki sebagai Pegawai Negeri Sipil tertanggal 1 Agustus 2003

T-2 : Surat Undangan Nomor 005/0819/UP tertanggal 11 Agustus 2003

T-3 : Surat Pengantar Nomor 800/173 tanggal 12 Agustus 2003

T-4 : Daftar hadir rapat penyerahan Keputusan Bupati Sleman Nomor 880/009.SK/UP/VIII/2003 tentang Pemberhentian Sdr. Basuki pada tanggal 16 Agustus 2003

T-5 : Risalah Rapat pada tanggal 16 Agustus 2003

T-6 : Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 134/1.13/C.VI/1994 tanggal 7 Juni 1994 tentang Pengangkatan Sdr. Basuki sebagai Pegawai Negeri Sipil terhitung mulai tanggal 1 Maret 1994

T-7 : Laporan Kepala Sekolah SLTP N 1 Pakem kepada Kepala Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan Nasional Kabupaten Sleman dengan Surat nomor 535/13.5/SLTP.23/C/2000 tanggal 4 Januari 2000 hal laporan PNS indisipliner

T-8 : Laporan Kepala Sekolah SLTP N 1 Pakem kepada Kanin Depdiknas Kabupaten Sleman dengan Surat No. 009/1.13.5/SLTP.23/C/2000

T-9 : Laporan kepada Kepala Kantor Inspeksi Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Sleman dengan Surat Nomor 48/I.13.5/SLTP.23/C/2000 tanggal 10 April 2000 hal laporan PNS indisipliner

T-10 : Laporan kepada Kepala Kantor Inspeksi Dinas Pendidikan Nasional Kabupaten Sleman dengan Surat Nomor 108/1.13.5/SLTP.23/C/2000 tanggal 3 Agustus 2000

T-11 : Laporan Kepala Sub Dinas SLTP Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sleman Nomor 115/1.13.5/SLTP.23/C/2001 tanggal 29 Agustus 2001 hal laporan PNS indisipliner

T-12 : Laporan Kepala Sekolah SLTP N 1 Pakem kepada Kepala Bagian Kepegawaian Nasional Propinsi DIY No. 184/1.13.5/SLTP.23/C/2000 hal pernyataan pelaksanaan pekerjaan tanggal 19 Desember 2000

T-13 : Laporan kepada Kepala Subbagian Kepegawaian Kanwil Depdiknas Propinsi DIY No. 29/1.13.5/SLTP.23/C/2001 hal laporan PNS indisipliner

T-14 : Surat Nomor 119/1.13.5/SLTP.23/C/2002 tertanggal 2 Oktober 2002 perihal laporan pegawai indisipliner a.n. Basuki

T-15 : Berita Acara Pembinaan tanggal 9 Desember 1999

T-16 : Berita Acara Pembinaan tanggal 14 Februari 2000

T-17 : Surat Pernyataan Sdr. Basuki tanggal 4 Agustus 1999

T-18 : Surat Pernyataan Sdr. Basuki tanpa tanggal

T-19 : Surat Pernyataan Sdr. Basuki [illegible]

T-20 : Teguran tertulis Nomor 862.1/338 tertanggal 4 Maret 2000

T-21 : Surat Nomor 800.043/421.3/138 tanggal 20 Desember 2002 hal laporan kepada Bupati

T-22 : Surat Bupati Sleman kepada BAWASDA Nomor 800.2/02549/UP tertanggal 31 Desember 2002 perihal pemeriksaan terhadap Sdr. Basuki NIP 132092059

T-23 : Bahwa Penggugat telah diundang dengan Surat Nomor 005/T.141/2003 hal panggilan tertanggal 29 April 2003

T-24 : Berita Acara pemeriksaan sebagaimana tercantum dalam laporan hasil pemeriksaan Nomor X.710.04/P.07/II/2003 tertanggal 22 Mei 2003

T-25 : Laporan hasil pemeriksaan Nomor X.710.04/P.07/II/2003 tertanggal 22 Mei 2003

T-26 : Rekapitulasi Daftar Hadir PNS/karyawan SLTP N 1 Pakem dari Mei 2002 sampai dengan bulan April 2003

T-27 : Surat Kepala Sekolah SLTP N 1 Pakem kepada Kanin Depdiknas Kabupaten Sleman Nomor 48/I.13.5/SLTP.23/C/2000 perihal laporan PNS indisipliner tertanggal 10 April 2000

T-28 : Surat Kepala Sekolah SLTP N 1 Pakem kepada Kepala Dinas P&K Kabupaten Sleman Nomor 17/I.13.5/SLTP.23/C/98 tertanggal 4 April 1998

T-29 : [illegible]

T-30 : Surat Panggilan Nomor 72/I.13.5/SLTP.23/C/98 tertanggal 4 April 1998

T-31 : Surat Panggilan Nomor 445/I.13.5/SLTP.23/C/99 tertanggal 13 April 1999

T-32 : Surat Panggilan Nomor 506/I.13.5/SLTP.23/C/99 tertanggal 11 Nopember 1999

T-33 : Surat Panggilan Nomor 800/412.3 tertanggal 2 Juli 2002

T-34 : Surat Panggilan Nomor 800/412.3 tertanggal 2 Oktober 2002

T-35 : Surat Panggilan Nomor 800/412.3 tertanggal 3 Februari 2003

Penggugat menghadirkan saksi Sumardi yang merupakan kakak ipar Penggugat. Sementara itu, pihak Tergugat juga menghadirkan saksi Suprihono, BA (Kepala Sekolah SLTP N 1 Pakem); Drs. Muh Aji Wibowo, M.Si (Staf Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman); dan Widodo (Staf Tata Usaha SLTP N 1 Pakem).

Setelah melalui pemeriksaan oleh Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Sleman dan pertimbangan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, Bupati menerbitkan Surat Keputusan Nomor 800/009.UP/VIII/2003 tertanggal 1 Agustus 2003. Penyerahan surat keputusan pemberhentian dilakukan dalam suatu rapat terbuka dengan mengundang Sdr. Basuki (Penggugat); wakil dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Kepala Cabang Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Wilayah V,

Setelah dilakukan pemeriksaan bukti-bukti dan keterangan saksi, majelis menyimpulkan bahwa gugatan yang diajukan telah kadaluwarsa/lampau waktu. Pertimbangan hukum mengenai lampaunya waktu pengajuan gugatan adalah lamanya tempo dari penyerahan surat keputusan pemberhentian pada tanggal 16 Agustus 2003.

Pada saat rapat, surat keputusan pemberhentian telah dibacakan di hadapan undangan. Setelah dibacakan, Penggugat mengatakan mengerti dan memahami bahwa sejak saat itu dirinya telah diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil. meskipun Penggugat tidak bersedia menandatangani tanda bukti penerimaan surat keputusan pemberhentian. Selain itu dengan adanya penulisan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1979 oleh Penggugat dalam dupliknya yang menjadikan gugatan kepegawaian tersebut kabur (*obscuur libel*), karena peraturan tersebut tidak ada.

Apabila kita cermati, ketentuan pasal 55 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang dijadikan dasar pernyataan kadaluwarsa oleh Majelis Hakim memberikan suatu pelajaran berharga bahwa suatu kebijakan yang telah disampaikan di muka khalayak umum dianggap sebagai "telah diumumkan" dan saat dihitung sebagai saat dimulainya penghitungan jangka waktu 90 hari untuk dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Sementara Penggugat tercatat mengajukan gugatan pada tanggal 15 Desember 2003. Majelis hakim bahkan tidak mempertimbangkan

Di sisi lain, apabila kita cermati ketentuan pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979, seharusnya Pegawai Negeri Sipil yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 2 bulan berturut-turut tidak dibayarkan gajinya mulai bulan ketiga, akan tetapi yang terjadi berbeda. Saudara Basuki tetap memperoleh gaji meskipun tidak masuk kerja selama berbulan-bulan. Pada kenyataannya ternyata masih ada ketimpangan dalam pelaksanaan ketentuan hukum.

Seringkali Pegawai Negeri Sipil tidak masuk kerja tanpa keterangan selama lebih dari dua bulan berturut-turut tetap memperoleh gaji atau sekalipun pada bulan ketiga pembayaran gaji dihentikan. Akan tetapi, ketika dikeluarkan keputusan pemberhentian, seringkali gaji tetap harus dibayarkan sejak penghentian gaji dilakukan sampai dengan terbitnya keputusan pemberhentian. Dengan kata lain penerapan peraturan masih terkesan "setengah hati" dan bahkan tidak memberikan kepastian hukum.

Putusan atas sengketa kepegawaian tersebut adalah tidak dapat diterimanya gugatan Penggugat (Sdr. Basuki). Hal lain adalah membebankan biaya yang timbul dalam perkara tersebut kepada Penggugat yang ditaksir sebesar Rp 119.000,00 (seratus sembilan belas ribu rupiah).

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan di wilayah Pemerintah Daerah Sleman, diketahui bahwa tidak ditemukan kasus dan sengketa kepegawaian yang berkaitan dengan formasi serta pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural maupun jabatan fungsional. Begitu juga

dan kenaikan gaji Pegawai Negeri Sipil. Kasus dan sengketa kepegawaian yang berkaitan dengan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) dan penyusunan daftar urut Pegawai Negeri Sipil juga tidak ditemukan. Demikian pula dengan pensiun Pegawai Negeri Sipil, tidak ditemukan kasus dan sengketa di dalamnya.

## E. Analisa Kasus Pada Sengketa Kepegawaian di Pemerintah Kabupaten Sleman Dalam Perkara Nomor: 09/G.TUN/2004/PTUN.YK dan Nomor: 11/G.TUN/2004/PTUN.YK , serta Nomor: 11/G.TUN/2004/PTUN.YK

### 1. Metoda Penemuan Hukum

Metode penemuan hukum dalam perkara sengketa kepegawaian berhubungan erat antara peraturan hukum dengan hakim dalam menciptakan keadilan dan ketertiban di masyarakat. Dengan kata lain antara undang-undang dengan hakim terdapat hubungan yang erat dan harmonis satu dengan lainnya. Dalam mencarikan hukum yang tepat dalam rangka penyelesaian suatu perkara yang dihadapkan kepadanya tersebut, Hakim yang bersangkutan harus melakukan Penemuan Hukum. Beberapa istilah yang berkaitan dengan istilah "penemuan hukum", yaitu ada yang mengartikannya sebagai "pelaksanaan hukum", "penerapan hukum", "pembentukan hukum" atau "penciptaan hukum".

Pelaksanaan hukum dapat diartikan menjalankan hukum tanpa adanya sengketa atau pelanggaran. Penerapan hukum berarti menerapkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang abstrak sifatnya pada peristiwa konkrit

Pembentukan Hukum adalah kegiatan merumuskan peraturan-peraturan yang berlaku umum bagi setiap orang. Sedangkan Penciptaan hukum memberikan kesan bahwa hukum itu hanya semata peraturan tertulis saja, sehingga kalau tidak diatur dalam peraturan tertulis, maka kewajiban hakimlah untuk menciptakannya. Dari ketiga istilah tersebut, istilah yang lebih tepat adalah penemuan hukum, karena sesuai dengan ketentuan pasal 27 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Secara umum, ada dua jenis penemuan hukum, yaitu:

a. Penemuan Hukum Heteronom adalah jika dalam upaya penemuan hukumnya, hakim sepenuhnya tunduk pada undang-undang. Hakim hanya mengkonstatir bahwa undang-undang dapat diterapkan pada peristiwa konkritnya, kemudian hakim menerapkannya menurut bunyi undang-undang tersebut.

b. Penemuan Hukum Otonom adalah jika hakim dalam menjatuhkan putusannya dibimbing oleh pandangan-pandangan, pemahaman, pengalaman dan pengamatan atau pikirannya sendiri. Jadi hakim memutus suatu perkara yang dihadapkan padanya menurut apresiasi pribadi, tanpa terikat mutlak kepada ketentuan undang-udang.

Dalam pandangan ahli hukum

a. Penemuan hukum dalam arti sempit.

Yaitu suatu penemuan hukum yang semata-mata hanya ditujukan kepada kegiatan berpikir oleh karena tidak ada pegangan yang cukup dalam undang-undang.

b. Penemuan hukum dalam arti luas.

Yaitu suatu penemuan hukum yang difokuskan tidak hanya pada kegiatan selain kegiatan berpikir saja, akan tetapi juga mencakup interpretasi.

Dalam mencarikan hukum yang tepat dan melakukan penemuan hukum, guna memberikan putusan terhadap peristiwa konkrit yang dihadapkan padanya tersebut, hakim akan mengolah sumber-sumber hukum baik yang telah tersedia maupun yang belum tersedia, dengan cara mengambil rujukan utama dari sumber-sumber tertentu yang secara hirarkis berturut dan bertingkat dimulai dari hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) sebagai sumber utama, apabila tidak ditemukan barulah ke hukum kebiasaan atau hukum tidak tertulis, kemudian yurisprudensi, begitu seterusnya dilanjutkan pada perjanjian internasional barulah doktrin dan ilmu pengetahuan.

Hakim menerapkan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) sebagai sumber utama dalam rangka melakukan pembentukan hukum, mencarikan hukum yang tepat dan penemuan hukum terhadap suatu perkara tersebut, dihadapkan dalam beberapa keadaan, yaitu dengan cara dan sesuai dengan keadaan yang ditemuinya , antara lain :

a. Bilamana materi ketentuan dari peraturan perudang-undangan yang mengatur perkara yang dihadapkan pada hakim tersebut telah ada dan telah jelas, maka hakim menerapkan ketentuan tersebut.

b. Bilamana materi ketentuan dari peraturan perudang-undangan yang mengatur perkara yang dihadapkan pada hakim tersebut telah ada, akan tetapi tidak jelas arti dan maknanya, maka hakim yang bersangkutan melakukan interpretasi atas materi ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.

c. Bilamana materi ketentuan dari peraturan perudang-undangan yang mengatur perkara yang dihadapkan pada hakim tersebut, tidak atau belum ada pengaturannya, maka usaha yang ditempuh oleh hakim yang bersangkutan adalah mengisi kekosongan tersebut dengan melakukan penalaran logis.

Hubungan antara tugas hakim dalam upaya menemukan hukum terhadap suatu perkara, secara teoritis terdapat beberapa aliran yaitu:

(1) Aliran *Legalisme*, yang menyatakan bahwa hakim tidak boleh berbuat selain daripada menerapkan undang-undang secara tegas. Hakim hanya sekedar terompet undang-undang .Menurut ajaran ini, undang-undang dianggap sakral karena merupakan peraturan yang terikat dalam suatu sistem logis yang berlaku bagi semua perkara, karena sifatnya rasional. Tokoh-tokohnya antara lain John Austin, Hans Kelsen

yang sedang diperiksanya. Tokoh-tokoh aliran ini antara lain O. Bulow, E. Stampe dan E. Fughs.

(4) Aliran *Soziologische Rechtsschule*, mengajarkan bahwa hakim seyogianya mendasarkan putusannya sesuai dengan dan memperhatikan kesadaran hukum dan perasaan hukum serta kenyataan-kenyataan masyarakat, yang sedang hidup di dalam masyarakat ketika putusan itu dijatuhkan. Tokoh-tokoh aliran ini antara lain Arthur Honderson, J. Valkhor, Auburtin dan G. Gurvitch.

Berdasarkan analisa di atas, berkaitan dengan penemuan hukum dalam sengketa kepegawaian di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam ketiga perkara tersebut, penulis dapat menyimpulkan bahwa hakim yang memeriksa dan memutus perkaranya menggunakan Penemuan Hukum Heteronom yang mana dalam upaya penemuan hukumnya, hakim sepenuhnya tunduk pada undang-undang. Akan tetapi oleh karena dalam materi ketentuan dari peraturan perudang-undangan yang mengatur perkara tersebut tidak jelas arti dan maknanya, maka hakim yang bersangkutan melakukan interpretasi atas materi ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.

**2. Metode Penafsiran Hukum**

Berkenaan dengan penafsiran hukum, terdapat beberapa metode penafsiran (*interpretasi*) ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu:

a. *Interpretasi Gramatikal* (interpretasi bahasa) atau tata bahasa (*taalkundige,*

(2) Aliran *Begriffsjurisprudenz*, mengajarkan bahwa sekalipun benar undang-undang itu tidak lengkap, namun undang-undang masih dapat menutupi kekurangan kekurangannya sendiri, karena undang-undang memiliki daya meluas, dan hukum sebagai sistem tertutup. Kekurangan undang-undang menurut aliran ini hendaknya diisi oleh hakim dengan penggunaan hukum-hukum logika (silogisme) sebagai dasar utamanya dan memperluas undang-undang berdasarkan rasio sesuai dengan perkembangan teori hukum berupa sistem pengertian-pengertian hukum (konsep-konsep yuridis) sebagai tujuan bukan sebagai sarana, sehingga hakim dapat mewujudkan kepastian hukum.

(3) Aliran *Interessenjurisprudenz (Freirechtsschule)*, menyatakan hakim dan pejabat lainnya mempunyai kebebasan yang seluas-luasnya untuk melakukan penemuan hukum, tidak sekedar menerapkan undang-undang, tetapi juga mencakup : memperluas, mempersempit dan membentuk peraturan dalam putusan hakim dari tiap-tiap perkara konkrit yang dihadapkan kepadanya, agar tercapai keadilan yang setinggi-tingginya. Dalam keadaan tertentu hakim bahkan boleh menyimpang dari undang-undang, demi kemanfaatan masyarakat. Jadi yang diutamakan bukanlah kepastian hukum, karena peraturan perundang-undangan. Hukum kebiasaan, yurisprudensi, perjanjian internasional dan doktrin hanyalah sebagai "pengantar" atau "pembuka jalan", "pedoman" dan "bahan inspirasi" atau sarana bagi hakim untuk membentuk dan menemukan sendiri hukumnya yang dinyatakan dalam putusannya atau untuk perl

kata-kata dalam teks undang-undang apa adanya sesuai dengan kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa.

b. *Interpretasi Sistematis* (*logis*), menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan perundang-undangan lain atau dengan keseluruhan sebagai satu kesatuan dan tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan (sistem hukum).

c. *Interpretasi Historis*, penafsiran makna undang-undang menurut terjadinya dengan jalan meneliti sejarah terjadinya (terbentuknya), meliputi penafsiran menurut sejarah hukumnya (*rechtshistorisch*) dan penafsiran menurut sejarah terjadinya undang-undang (*wetshistorisch*, penafsiran subyektif).

d. *Interpretasi Teleologis* (*sosiologis*). Hakim menafsirkan undang-undang sesuai dengan tujuan kemasyarakatan dan bukan hanya dari bunyi kata-kata undang-undang itu saja, karena makna dari undang-undang yang masih berlaku sudah usang atau tidak sesuai lagi untuk diterapkan terhadap peristiwa, hubungan, kebutuhan dan kepentingan masa kini.

e. *Interpretasi Komparatif*, penafsiran dengan memperbandingkan antara berbagai sistem hukum, guna mencari titik temu atau kejelasan mengenai suatu ketentuan undang-undang pada suatu penyelesaian yang dikemukakan di berbagai negara. lazimnya penafsiran ini digunakan dalam

f. *Interpretasi Antisipatif* (*futusritis*), hakim menjelaskan undang-undang yang berlaku sekarang (*ius constitum*) guna mencari pemecahan kasus yang dihadapkan padanya, dengan berpedoman pada kaedah-kaedah hukum yang terdapat dalam suatu atau beberapa peraturan perundang-undangan yang belum mempunyai kekuatan berlaku dan belum mempunyai daya kekuatan yang mengikat (*ius constituendum*), misalnya rancangan undang-undang.

g. Interpretasi Restriktif. Hakim melakukan penafsiran dengan mempersempit (membatasi) arti suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan bertitik tolak pada artinya menurut bahasa, dengan menghubungkannya dengan persoalan hukum yang dihadapkan pada hakim yang bersangkutan.

h. *Interpretasi ekstensif*, hakim menafsirkan dengan memperluas arti suatu istilah (pengertian) yang terdapat dalam suatu teks peraturan undang-undang yang berlaku.

Selain itu, hakim dalam melakukan penafsiran suatu materi peraturan perundang-undangan terhadap perkara yang dihadapkan padanya, harus memperhatikan 3 (tiga) hal, yaitu:

a. Materi peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh hakim tersebut;

b. Tempat dimana perkara yang dihadapkan pada hakim tersebut terjadi;

c. Zaman perkara yang dihadapkan pada hakim tersebut terjadi.

Berkaitan dengan interpretasi tersebut, juga dibutuhkan adanya penalaran logis (*konstruksi*), yang terdiri 4 (empat) jenis yaitu:

a. *Argumentum per analogiam* (*Analogi*) atau *Abtraksi*, hakim dalam rangka melakukan penemuan hukum, menerapkan suatu ketentuan hukum bagi suatu keadaan yang pada dasarnya sama dengan suatu keadaan yang secara eksplisit telah diatur dalam ketentuan hukum tersebut, akan tetapi penampilan atau bentuk perwujudannya dalam bentuk hukum lain.

b. *Argumentum a contrario* (*a contrario*), merupakan cara penafsiran atau penjelasan undang-undang yang dilakukan oleh hakim dengan mendasarkan pada pengertian sebaliknya dari suatu peristiwa konkrit yang dihadapi dengan suatu peristiwa konkrit yang telah diatur dalam undang-undang. Hakim mengatakan "peraturan ini saya terapkan pada peristiwa yang tidak diatur ini, tetapi secara kebalikannya. Jadi pada *a contrario,* titik berat diletakkan pada ketidak-samaan peristiwanya.

c. Penghalusan hukum (*rechtverfijning*) atau penyempitan hukum (penghalusan hukum) atau *determinatie* (peng-khusus-an) atau pengkonkritan hukum (*refinement of the law*). Jadi Hakim bukan membenarkan rumusan peraturan perundang-undangan secara langsung apa adanya, melainkan, hakim melakukan pengecualian-pengecualian (penyimpangan-penyimpangan) baru terhadap peraturan perundang-undangan, karena rumusan undang-undang terlalu luas dan bersifat umum

maka perlu dipersempit dan diperjelas oleh hakim untuk dapat diterapkan terhadap suatu peristiwa konkrit tertentu yang dihadapkan padanya.

d. Fiksi hukum (*fictio juris*), yaitu dengan cara menambahkan fakta-fakta yang baru, guna mengatasi benturan antara tuntutan-tuntutan yang baru dan sistem yang ada, sehingga tampil suatu personifikasi baru di hadapan kita, yang bukan kenyataan. Apabila ia telah diterima dalam kehidupan hukum, misalnya melalui keputusan hakim, maka iapun sudah berubah menjadi bagian dari hukum positif dan tidak boleh lagi disebut-sebut sebagai fiksi. Dengan demikian, Hakim berfungsi melengkapi ketentuan-ketentuan hukum tertulis atau membuat hukum baru (*creation of new law*) dengan cara melakukan pembentukan hukum (*rechtsvorming*) baru dan penemuan hukum (*rechtsvinding*), guna mengisi kekosongan dalam hukum dan mencegah tidak ditanganinya suatu perkara dengan alasan karena hukum tertulisnya sudah ada tetapi belum jelas, atau sama sekali hukum tertulisnya tidak ada untuk kasus *in conkretto*.

Dalam penegakan hukum, hakim senantiasa dalam putusannya memperhatikan dan menerapkan serta mencerminkan tiga unsur atau asas yaitu asas kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeiit*) dan keadilan (*gerechtigkeit*) dengan mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang diantara ketiga unsur tersebut sehingga hakim yang bersangkutan tidak boleh hanya mengutamakan atau menonjolkan salah satu unsur saja sedangkan dua unsur lainnya dari ketiga unsur penegakan hukum tersebut dikorbankan atau dikesampingkan begitu saja. Oleh karena [illegible]

dikatakan bahwa suatu putusan hakim adalah merupakan hukum dalam arti sebenarnya, karena putusan tersebut didasarkan pada suatu perkara konkrit yang diadili, diperiksa dan diputus oleh hakim yang bersangkutan.

Berdasarkan analisa di atas, berkaitan dengan penafsiran hukum dalam sengketa kepegawaian di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam ketiga perkara tersebut, penulis dapat menyimpulkan bahwa hakim yang memeriksa dan memutus perkaranya menggunakan *Interpretasi Gramatikal* (interpretasi bahasa) atau tata bahasa (*taalkundige, grammatikale interpretatie*) atau metode obyektif. Hakim menafsirkan kata-kata dalam teks undang-undang apa adanya sesuai dengan kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa. Selain itu, hakim yang memriksa dan memutus ketiga perkara tersebut juga menggunakan *Interpretasi Sistematis* (*logis*), menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan perundang-undangan lain atau dengan keseluruhan sebagai satu kesatuan dan tidak boleh menyimpang atau