

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN PERIZINAN PERCERAIAN

A. Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Sesuai dengan lingkup struktural pemerintah Negara Indonesia sebagai salah satu organisasi, maka lingkup kepegawaian pun dapat dibagi atas beberapa jenis pegawai sebagai sumber daya manusia dari pemerintah Negara Indonesia, termasuk pegawai negeri sipil sebagai bagian dari pegawai negeri. Definisi pegawai negeri sipil pun tidak dapat dipisahkan dari pengertian pegawai negeri itu sendiri.⁵

Dari segi tata bahasa kepegawaian mempunyai asal kata pegawai, yang diberi awalan dan akhiran sehingga mengubah arti kata asalnya seperti yang dikemukakan oleh Buchari Zainun sebagai berikut: Pegawai adalah kata benda berupa orang-orang atau sekelompok orang yang mempunyai status tertentu, karena pekerjaannya pegawai pun dalam bahasa Jawa dari kata gawai atau kerja. Sedangkan kepegawaian berubah maknanya menjadi segala sesuatu yang terkait dengan pegawai yang oleh sesuatu organisasi dipertimbangkan untuk menjadi urusan organisasi tersebut. Ini berarti bahwa apa yang tercakup dalam

⁵ Riduan Syahrani, 1986, *Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta, Media Sarana Press, hlm. 56

kepegawaian itu berbeda untuk setiap organisasi baik secara kuantitatif maupun Kualitatif.⁶

Pengertian ini jika dikaitkan dengan keberadaan Negara sebagai suatu organisasi, maka yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah seseorang yang akan melaksanakan tugas-tugas pemerintah dan tugas pembangunan.⁷ Dalam konteks ini, pegawai negeri dapat sebagai pekerja atau staf pada organisasi pemerintah maupun instansi perusahaan milik Negara dan segala sesuatu yang berkaitan dengan pekerjaan yang diatur dan sesuai dengan peraturan pemerintah yang telah ditetapkan.⁸

Pengertian Pegawai Negeri Sipil dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. (1) “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”. Dan ayat (2) berbunyi “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan

⁶ Buchari Zainun, 1995, *Administrasi dan Manajemen Sumber Daya Pemerintah Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Toko Gunung Agung, hlm. 75

⁷ Tengku Saiful Bahri Johan, 2018, *Perkembangan Ilmu Negara dalam Peradaban Globalisasi Dunia*, Yogyakarta, CV Budi Utama, hlm. 110

⁸ Yussy Santoso, Ronny R Masman, 2016, *Executive Compensation Management*, Jakarta, PT Elex Media Komputindo, hlm. 49

perundang-undangan.” Pasal 7 ayat (1) berbunyi “PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.”

Pengertian pegawai negeri dapat disimpulkan sebagai mereka yang bekerja pada Negara diangkat dalam jabatan pemerintah oleh pembesar yang berwenang dan memiliki kewajiban untuk mentaati aturan perundang-undangan.

2. Kategori Pegawai Negeri Sipil

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara berbunyi “Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”. Sehingga berdasarkan Undang-Undang tersebut ASN terdiri dari 2 jenis, yaitu PNS dan PPPK.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa pegawai negeri sipil terdiri dari pegawai negeri sipil pusat dan pegawai negeri sipil daerah.

a. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Pegawai negeri sipil pusat adalah PNS yang gajinya dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja Negara

yang bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan, Lembaga tertinggi/tinggi Negara, Institusi vertikal di provinsi/kabupaten/kota, Kepaniteraan pengadilan atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya. Secara rinci dapat diutarakan lokasi tempat pegawai negeri sipil pusat bertugas sebagai berikut:

- 1) Departemen pemerintah bernomenklatur yang terdiri dari departemen dan kantor menteri (menteri koordinasi dan menteri Negara)
- 2) Sekretariat lembaga-lembaga Negara dan sekretariat Negara/kabinet
- 3) Lembaga Negara pemerintah non departemen dan perwakilannya di daerah
- 4) Kantor wilayah departemen/direktorat jendral dilingkungan Depdagri berupa direktorat, sub-sub direktorat di bawahnya
- 5) Lingkungan perwakilan RI di luar negeri dan beberapa perwakilan instansi di luar negeri
- 6) Lingkungan pemerintah wilayah Diperbantukan pada BUMN/BUMD
- 7) Diperbantukan oleh pemerintah daerah Ditugaskan, dipekerjakan diberbagai lembaga Negara dan

instansi pemerintah lain diberbagai lembaga resmi pemerintah, di yayasan-yayasan, instansi internasional di dalam maupun di luar negeri

- 8) Ditugaskan pada proyek-proyek pemerintah
- 9) Diistirahatkan karena berbagai macam alasan (tidak diberi tugas)

Jabatan negeri diberbagai lokasi yang ditempati PNS ini terdiri atas jabatan struktural dan fungsional dengan beraneka ragamnya tempat tugas dan keberadaan PNS pusat ini, maka dapat diperkirakan bahwa lingkup kepegawaian mereka yang menjadi urusan resmi pemerintah dan instansi-instansi tempat mereka bertugas itu akan berlainan antara satu dengan yang lainnya.

b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai negeri sipil daerah ini tidak banyak berbeda dengan hal-hal yang berhubungan dengan pegawai negeri sipil pusat karena keduanya tergolong dalam satu kelompok yaitu pegawai negeri sipil yang dinilai dan dikembangkan dalam lingkup pegawai negeri sipil daerah ini adalah jabatan-jabatan fungsional seperti pada PNS pusat, yang berarti bahwa jabatan-jabatan yang terdapat pada berbagai satuan organisasi administrasi pemerintah daerah yang mungkin sudah membutuhkan jabatan itu dengan para

pejabatnya yang sesuai sampai saat ini belum ada yang memprakarsai untuk mengembangkan.

Lokasi tempat/satuan organisasi dalam lingkungan pemerintah daerah yang berada di bawah pemerintah daerah dimana pegawai negeri sipil itu bertugas adalah sebagai berikut:

- 1) Sekretariat daerah yang juga berperan sebagai sekretariat wilayah daerah dengan seluruh jajaran organisasi di lingkungannya terdiri dari asisten, biro bagian, sub bagian, dan mengatur sampai pada sekretariat daerah/kota
- 2) Bapeda provinsi, kabupaten/kota dan satuan-satuan di lingkungan masing-masing seperti bagian, bidang, sub bagian dan seksi
- 3) Itwilprop, Itwilkab, Itwilkot, dengan satuan jajaran organisasi dan satuan jajaran seperti itu dan pemeriksa
- 4) BPKMD baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dengan jajaran satuan organisasi dilingkungan masing-masing
- 5) Bank Pembangunan Daerah atau BUMD lainnya sesuai dengan keberadaannya baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota

- 6) Dinas-dinas otonom yang mungkin dapat dikatakan sebagai lokasi atau tempat sepenuhnya harus hanya diisi oleh pegawai daerah
- 7) Satuan-satuan lain yang tidak termasuk kepala salah satu organisasi tersebut di atas seperti proyek

Karena PNS daerah ini tetap merupakan bagian dari pegawai negeri sipil, maka tentunya seluruh ketentuan mengenai PNS secara otomatis berlaku juga buat mereka dan PNS pusat hanya saja yang perlu diperhatikan menurut Buchari Zainun adalah: “mereka yang bertugas diberbagai satuan organisasi yang untuk suatu daerah saja sudah mungkin berbeda, apalagi untuk daerah yang memang secara formal diberlakukan lain dalam beberapa aspek kepegawaian. Perbedaan dan atas pegawai negeri sipil daerah hanya akan mempunyai makna bilamana daerah itu merupakan daerah yang benar-benar otonom, dimana setidaknya persentase APBD lebih banyak berasal dari pendapatan asli daerah dan beban tugasnya. Serta kegiatannya bersifat otonom sesuai dengan arti formalnya. Dalam peraturan perundang-undangan serta dalam kenyataan sebenarnya.

Untuk itu, wewenang dan tanggungjawab kepegawaian terhadap PNS daerah secara hirarkis di daerah menjadi

wewenang dan tanggungjawab dalam melakukan pengendalian terhadap pegawai negeri sipil di daerahnya demikian pula halnya dengan Bupati, Walikota, dan Gubernur terhadap PNS daerah wilayah kerjanya dan satuan organisasi yang lebih daerah tempat PNS daerah pusat itu bertugas termasuk PNS pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan kepada daerah otonom.⁹

3. Hak-Hak Pegawai Negeri Sipil

Kedudukan pegawai negeri sipil sebagai aparat pemerintah, abdi Negara dan masyarakat dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan. Pada hakekatnya bahwa antara pegawai negeri dengan masyarakat terdapat suatu hubungan kerja. Dalam hubungan dinas itu mereka harus/wajib melakukan jabatan-jabatan yang ditugaskan kepada mereka. Hubungan ini ada bila seseorang itu (pegawai) meningkatkan diri untuk menundukkan dirinya pada pemerintah dari perintah untuk melakukan suatu atau beberapa macam jabatan tertentu yang kemudian dihargai dengan gaji dan beberapa keuntungan lainnya. Untuk mengetahui hak-hak pegawai negeri sipil di Indonesia maka harus dilihat peraturan tentang kepegawaian yang dikeluarkan oleh pemerintah yaitu Undang-Undang No.5 Tahun 2014, hak-hak PNS dalam peraturan ini diatur dalam pasal 21 antara lain:

- a. Gaji, Tunjangan, dan Fasilitas.

⁹ Asul Wiyanto, 2014, *99,9% Lulus Seleksi CPNS*, Semarang, Grasindo, hlm. 1-10

- b. Cuti
- c. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua.
- d. Perlindungan.
- e. Pengembangan kompetensi

Hak-hak yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hak-hak dasar manusia yang merupakan seperangkat yang melekat pada keberadaan manusia sebagai makhluk hidup dan wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, pemerintah yang lain, demi perlindungan harkat dan martabat manusia dari pemahaman ini, jelaslah bahwa Negara dalam menjamin hak warga Negara harus menyeluruh tanpa diskriminatif terhadap seluruh warga Negara dan tidak hanya pada aturan hukum melainkan teraplikasi dalam kehidupan yang nyata.

4. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Kewajiban PNS adalah segala sesuatu yang wajib dikerjakan atau boleh dilakukan oleh setiap PNS berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun kewajiban-kewajiban PNS tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Kewajiban yang berhubungan dengan tugas di dalam jabatan; Kewajiban ini terkait dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja masing-masing PNS.¹⁰

¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

b. Kewajiban yang berhubungan dengan kedudukan PNS pada umumnya; kewajiban ini terkait dengan kedudukan PNS sebagai unsur aparatur Negara, abdi Negara dan abdi masyarakat. Dapat dirinci sebagai berikut:

1) Kewajiban menurut peraturan disiplin pegawai sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010

- a) mengucapkan sumpah/janji PNS;
- b) mengucapkan sumpah/janji jabatan;
- c) setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
- d) menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e) melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f) menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
- g) mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;

- h) memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
- i) bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
- j) melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
- k) masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
- l) mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
- m) menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
- n) memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- o) membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
- p) memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan
- q) menaati peraturan kedisiplinan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang

2) Kewajiban menurut peraturan izin perkawinan dan perceraian bagi PNS dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

a) Pegawai Negeri Sipil yang melangsungkan perkawinan pertama, wajib memberitahu secara tertulis kepada Pejabat melalui saluran hirarki dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah perkawinan itu dilangsungkan;

b) Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat;

c) Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat.

3) Kewajiban menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

a) setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;

b) menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;

c) melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;

- d) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e) melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f) menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g) menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h) dan bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Dikemukakan beberapa pengertian perizinan dari berbagai pendapat yang telah dikemukakan oleh para ahli hukum administrasi negara:

- a. Ateng Syafruddin berpendapat perizinan merupakan bagian dari hubungan hukum antara pemerintah administrasi dengan warga masyarakat dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan antara masyarakat dengan lingkungannya dan kepentingan

individu serta upaya mewujudkan kepastian hukum bagi anggota masyarakat yang berkepentingan.¹¹

- b. Bagir Manan yang pernah menjabat sebagai Ketua Mahkamah Agung berpendapat bahwa Izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan suatu tindakan atau perbuatan tertentu yang selama ini dilarang.¹²
- c. I Made Arya Utama berpendapat perizinan sebagai salah satu instrumen hukum dari pemerintah yaitu untuk mengendalikan kehidupan masyarakat agar tidak menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku serta membatasi aktifitas masyarakat agar tidak merugikan orang lain. Dengan demikian, perizinan lebih merupakan instrumen pencegahan atau berkarakter sebagai preventif instrumental.¹³
- d. Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Selain itu izin juga

¹¹ https://www.academia.edu/25662085/HUKUM_PERIZINAN?auto=download diakses pada tanggal 10 Agustus 2018 pukul 15.15 WIB

¹² Dr. Teuku Saiful Bahri Johan, 2018, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, CV Budi Utama, hlm. 192

¹³ <http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-perizinan.html> diakses pada tanggal 28 Agustus 2018 pukul 10.18 WIB

dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.¹⁴

- e. Kranenburg-Vegting berpendapat izin sebagai suatu perbuatan hukum yang bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum yang bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi dan yang diberi konsesi.¹⁵
- f. Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M Ten Berge perizinan didefinisikan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas yakni merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Sedangkan dalam arti sempit yakni

¹⁴ Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Sinar Grafika, hlm. 56

¹⁵ Op. Cit

pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Hal pokok pada izin dalam arti sempit adalah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenaan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan.¹⁶

- g. Menurut Van der Poot Perizinan terbagi dalam tiga pengertian: Dispensasi-izin-konsesi. Yang dimaksud dengan dispensasi adalah keputusan negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan suatu peraturan yang menolak perbuatan itu.¹⁷
- h. Perizinan dapat diartikan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh

¹⁶ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, 1993, "*Pengantar Hukum Perizinan*", Surabaya, Yudistira, hlm. 2-3

¹⁷ <https://www.scribd.com/doc/58547868/Hukum-Perijinan> diakses pada 20 Agustus 2018 pukul 13:12 WIB

pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Bentuk perizinan antara lain: pendaftaran, rekomenadasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus memiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melaksanakan suatu kegiatan atau tindakan.¹⁸

- i. Philipus M. Hadjon mengemukakan instrumen perizinan digunakan untuk mengarahkan atau mengendalikan (aturan) aktifitas tertentu, mencegah bahaya yang dapat ditimbulkan oleh aktifitas tertentu, melindungi objek-objek tertentu, mengatur distribusi benda langka, Seleksi orang dan/atau aktifitas tertentu. Dengan tujuan yang demikian maka setiap izin pada dasarnya membatasi kebebasan individu. Dengan demikian wewenang membatasi hendaknya tidak melanggar prinsip dasar negara hukum, yaitu asas legalitas.¹⁹
- j. Prajudi Atmosoedirdjo mengemukakan izin atau *vergunning* adalah “dispensasi dari suatu larangan”. Rumusan yang demikian menumbuhkan dispensasi dengan izin. Dispensasi beranjak dari ketentuan yang dasarnya “melarang” suatu perbuatan, sebaliknya “izin” beranjak dari ketentuan yang pada

¹⁸ Op.Cit

¹⁹ Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Peizinan Problem dan Upaya Pembetulan*, Jakarta, Grasindo, hlm. 9

dasarnya tidak melarang suatu perbuatan tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu harus dilalui.²⁰

- k. Syahrhan Basah berpendapat izin adalah perbuatan hukum Negara yang bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana diteapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.²¹
- l. Uthrecht berpendapat bilamana pembuatan peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit maka perbuatan administrasi Negara memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.²²
- m. WF. Prins berpendapat bahwa istilah izin dapat diartikan tampaknya dalam arti memberikan dispensasi dari sebuah larangan dan pemakaiannya dalam arti itu pula.²³

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa perizinan merupakan keputusan penguasa memperkenankan orang yang mengajukan permohonan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Izin tersebut dapat diberikan dengan syarat-syarat

²⁰ Sahaya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung, CV Pustaka Setia, hlm. 220

²¹ Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, hlm.45

²² Ridwan H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, hlm. 207

²³ <https://wonkdermayu.wordpress.com/kuliah-hukum/hukum-perijinan/> diakses pada 30 Agustus 2018 pukul 13.29 WIB

, kriteria dan lainnya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada pejabat administrasi negara yang bersangkutan.

2. Pengaturan Izin Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil

Pemerintah telah menetapkan aturan bagi PNS yang akan melakukan perceraian, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Pemerintah mengeluarkan aturan tersebut karena PNS sebagai abdi Negara yang wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Selain itu alasan pemerintah mengeluarkan Peraturan tersebut adalah dalam rangka usaha meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan dan perceraian.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil menjelaskan bahwa bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai harus terlebih dahulu memperoleh izin dari Pejabat yang berwenang. Artinya, tanpa adanya izin dari pejabat yang berwenang PNS yang bercerai

melanggar aturan perundang-undangan dan dapat dikenakan sanksi disiplin PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Pejabat yang berwenang ialah seseorang yang berhak memberikan izin cerai bagi PNS yang wewenangnya tersebut diberikan oleh perundang-undangan. Yang dimaksud pejabat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 antar lain ialah Menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Gubernur/ Kepala Daerah Tingkat I, Pimpinan Bank milik Negara, Pimpinan Bank Usaha milik Negara, Pimpinan Bank milik Daerah, Pimpinan Badan Usaha milik Daerah.

Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 berbunyi “Izin untuk bercerai dapat diberikan oleh Pejabat apabila didasarkan pada alasan-alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.” Alasan yang dibenarkan atau diperbolehkan bercerai terdapat dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1974 antara lain:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pematat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;

- b. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya;
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain;
- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri;
- f. Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Bagi PNS ada Pengecualian alasan yang diperbolehkan. Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 berbunyi “Izin untuk bercerai karena alasan isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, tidak diberikan oleh Pejabat”. selain itu pejabat yang berwenang tidak diperkenankan memberikan izin cerai bagi PNS apabila:

- a. bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan;
- b. tidak ada alasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1);

- c. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan/atau
- d. alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat