

SKRIPSI

**PELAKSANAAN PERIZINAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI
SIPII DI KABUPATEN BANTUL**

NASKAH PUBLIKASI



Skripsi ini disusun untuk memenuhi
Persyaratan guna memperoleh gelar kesarjanaan strata satu
Pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Diajukan Oleh:

Nama : IDA AMELIA ISLAMEY

NIM : 20140610102

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

2018

NASKAH PUBLIKASI

**PELAKSANAAN PERIZINAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI
SIPIL DI KABUPATEN BANTUL**

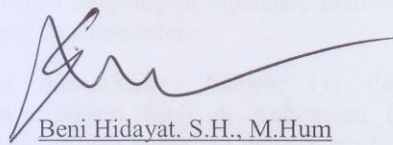
Diajukan Oleh:

Nama : Ida Amelia Islamey

NIM : 20140610102

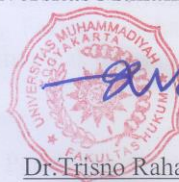
Telah disetujui oleh dosen pembimbing pada tanggal 31 Oktober 2018

Dosen Pembimbing



Beni Hidayat. S.H., M.Hum
NIK. 19731231199804153030

Mengesahkan
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta



Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum
NIK. 19710409199702153028

PELAKSANAAN PERIZINAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN BANTUL

Ida Amelia Islamey

Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan perizinan perceraian bagi pegawai negeri sipil di kabupaten Bantul serta faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam proses pelaksanaan perizinan perceraian bagi pegawai negeri sipil di kabupaten Bantul.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang mengamati reaksi masyarakat terhadap sistem norma dalam aturan perundang-undangan, dimana di dalam penelitian ini dilakukan dengan wawancara. Data yang diperoleh dari penelitian tersebut dianalisis secara kualitatif sebagai acuan dalam membuat kesimpulan. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengambil data langsung di lapangan. penelitian ini menggunakan data primer yang didukung data sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Pelaksanaan Perizinan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul masih belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990; (2) Faktor penghambat dalam pelaksanaan perizinan perceraian bagi pegawai negeri sipil adalah proses mediasi yang memerlukan waktu yang sangat lama karena para pihak tidak menghadiri panggilan pejabat untuk dimediasi.

Kesimpulan penulisan ini yakni perizinan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul masih belum sepenuhnya terlaksana sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Faktor penghambat dalam pelaksanaannya antara lain ketidakhadiran salah satu pihak dan sulit menemukan keterangan yang benar.

Kata Kunci: Perizinan, Perceraian, Pegawai Negeri Sipil

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.¹ Pegawai ASN terdiri dari 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 perundang-undangan. ASN terbagi menjadi 3 jabatan, antara lain jabatan administrasi, jabatan fungsional dan jabatan pimpinan tertinggi. Untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi disiplin PNS yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 berbunyi “Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk mentaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.”

¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, salah satu kewajiban PNS adalah untuk menjunjung tinggi kehormatan Negara, pemerintah dan martabat Pegawai Negeri Sipil. Selain itu Pegawai Negeri Sipil merupakan abdi Negara dan abdi masyarakat sehingga setiap tingkah laku menjadi sorotan serta panutan.

Aparatur Sipil Negara sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam bertingkah laku, bertindak, dan taat pada peraturan yang berlaku termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Oleh karena itu, rumah tangganya harus selalu dibina, sehingga dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari tidak akan terganggu oleh masalah-masalah rumah tangga. Di dalam usaha untuk meningkatkan disiplin tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Pada dasarnya perundang-undangan di Indonesia dalam bidang keluarga, utamanya bersifat umum yang maksudnya diperuntukan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Namun pada kenyataannya, terdapat pengaturan khusus seperti Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil bahwa bagi PNS yang akan bercerai harus terlebih dahulu memperoleh izin dari pejabat yang berwenang. Hal tersebut sesuai dengan asas *lex specialist*

derogate legi general: hukum yang khusus lebih diutamakan daripada hukum yang umum. Artinya, suatu ketentuan yang bersifat mengatur secara umum dapat dikesampingkan oleh ketentuan yang lebih khusus mengatur hal yang sama. Adanya pengkhususan ini, dikarenakan PNS dan pejabat merupakan unsur aparatur negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam bertingkah laku, bertindak, dan taat pada peraturan yang berlaku termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.

Perceraian adalah berakhirnya perkawinan yang telah dibina oleh pasangan suami istri yang disebabkan oleh beberapa hal seperti kematian dan atas keputusan Pengadilan.² Dalam hal ini perceraian dilihat sebagai akhir dari suatu ketidak stabilan perkawinan dimana pasangan suami istri kemudian hidup terpisah dan secara resmi diakui oleh hukum yang berlaku. Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, disebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar untuk perceraian adalah:

- a. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, dan lain lain sebagainya yang sukar disembuhkan

² Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

- b. Salah satu meninggalkan yang lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemauan
- c. Salah satu pihak mendapat hukuman lima tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung
- d. Salah satu pihak melakukan kejahatan atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak lain
- e. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang Mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai suami atau istri
- f. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil berbunyi “Izin untuk bercerai karena alasan isteri mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, tidak diberikan oleh Pejabat.

Atas dasar pokok pikiran yang disebutkan sebelumnya dan dalam rangka usaha peningkatan disiplin PNS dalam melakukan perkawinan dan perceraian, dipandang perlu untuk menetapkan peraturan pemerintah mengenai izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yaitu sebagaimana diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang

Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Sebagai tindak lanjutnya dikeluarkan Surat Edaran Kepala BAKN Nomor: 49/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS.

Kabupaten Bantul adalah kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia. Ibu kotanya adalah Bantul. Kabupaten Bantul terdiri atas 17 kecamatan, yang dibagi lagi atas sejumlah desa dan kelurahan. Pusat pemerintahan di Kecamatan Bantul, sekitar 11 km sebelah selatan Kota Yogyakarta. 17 kecamatan di Kabupaten Bantul antara lain Sanden, Kretek, Pundong, Imogiri, Dlingo, Pleret, Jetis, Bambanglipuro, Pandak, Pajangan, Bantul, Sewon, Banguntapan, Piyungan, Sedayu, Kasihan, Srandakan. Saat ini pemerintahan di Kabupaten Bantul Pejabat tertinggi di Kabupaten Bantul ialah Bapak Bupati Drs. H. Suharsono yang dilantik sebagai Bupati Bantul periode 2016 - 2021 pada Rabu, 17 Februari 2016.³

Dalam 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 berbunyi “Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat”. Di Kabupaten Bantul Pejabat

³ <https://bantulkab.go.id/kecamatan/> diakses pada 30 September 2018 Pukul 10.43 WIB

tertinggi adalah Bupati yang berhak memberikan izin cerai kepada PNS yang mengajukan/melaporkan izin untuk bercerai.

Berdasarkan berita di KR Jogja Kasus perceraian di Kabupaten Bantul tertinggi di DIY. Catatan Lembaga Konsultasi Kesejahteraan Keluarga (LK3) Sekar Sari Provinsi DIY, di atas 1.000 kasus perceraian terjadi di Bantul. Beberapa dari total jumlah tersebut perceraian dilakukan oleh PNS. Berikut merupakan data perceraian PNS dalam 5 tahun terakhir:

Tahun	2018	2017	2016	2015	2014
Jumlah	13	12	21	10	25

Padahal dalam undang-undang perkawinan terdapat asas perceraian dipersulit untuk usaha semaksimal mungkin perceraian dapat dikenadalikan dan menekan angka perceraian kepada titik yang paling rendah.⁴

Terkait perceraian Pegawai Negeri Sipil yang berbeda dengan masyarakat biasa yang dapat dengan mudah mendaftarkan permohonan cerai kepada Pengadilan Agama maupun Pengadilan Negeri. Untuk Pegawai Negeri Sipil karena adanya peraturan yang ditegaskan dan harus dipatuhi, maka untuk melakukan perceraian harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang dengan memberikan alasan-alasan yang dibenarkan dalam peraturan pemerintah tersebut untuk melakukan perceraian.

⁴ Dinas Komunikasi dan Informatika DIY, <http://www.plazainformasi.jogjaprov.go.id/>, diakses pada 23 April 2018 Pukul 12.42 WIB

Melihat tingginya jumlah perceraian yang dilakukan di Kabupaten Bantul, maka Penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “PELAKSANAAN PERIZINAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN BANTUL”

2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana pelaksanaan perizinan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul?
- b. Faktor-faktor apa yang menghambat pelaksanaan perizinan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul?

3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan perizinan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan perizinan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul

4. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan ilmu pengetahuan khususnya tentang pelaksanaan perizinan perceraian bagi pegawai negeri sipil di kabupaten Bantul

- b. Manfaat Praktis

Untuk memberikan tambahan ilmu pengetahuan secara teoritis mengenai pelaksanaan perizinan perceraian bagi pegawai negeri sipil di kabupaten Bantul.

B. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengambil data langsung di lapangan. penelitian ini menggunakan data primer yang didukung data sekunder.⁵

2. Data Penelitian

- a. Data Primer, Data tersebut merupakan sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya yang berupa wawancara, jajak pendapat dari individu atau kelompok (orang) maupun hasil observasi dari suatu obyek, kejadian atau hasil pengujian (benda). Peneliti mengumpulkan data dengan cara wawancara langsung dengan responden.⁶
- b. Data Sekunder, merupakan sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa peraturan perundang-undangan, buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum. Dengan kata lain, peneliti membutuhkan pengumpulan data dengan cara berkunjung ke perpustakaan, pusat kajian, pusat

⁵ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 153

⁶ *Ibid*, hlm. 280

arsip atau buku-buku yang berhubungan dengan penelitiannya.⁷ Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
 - a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
 - g) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu beberapa teori dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu beberapa buku seperti kamus dan ensiklopedia seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus hukum.

⁷ *Ibid*, hlm. 281

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan dengan responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan.
- b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara mempelajari dan menelaah peraturan perundang-undangan dan buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan.

4. Responden

Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul atau petugas yang mewakili dan Pegawai Negeri Sipil yang bercerai sejumlah 2 orang.

5. Teknik Pengambilan Sampel

Teknik pengambilan sample dalam penelitian ini menggunakan *Simple random sampling*, yaitu metode penarikan dari sebuah populasi atau semesta dengan cara tertentu sehingga setiap anggota populasi atau semesta tadi memiliki peluang yang sama untuk terpilih atau terambil.

6. Lokasi Penelitian

Kabupaten Bantul.

7. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian, baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari sampel populasi penelitian dianalisis sesuai dengan metode statistik yang

digunakan kemudian diinterpretasikan. Menggunakan landasan teori untuk pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan.

C. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Pelaksanaan Perizinan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di

Kabupaten Bantul

Perizinan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dilakukan harus dengan menggunakan surat keterangan atau surat keputusan izin dari Pejabat yang berwenang sebagaimana telah diatur dalam peraturan tersebut. Perizinan tidak lahir dengan sendirinya secara serta merta, namun ditopang oleh wewenang yang telah diberikan kepada pejabat publik (pemerintah sebagai pelaksana undang-undang). Pemberian izin oleh pemerintah kepada orang dilaksanakan melalui surat keputusan atau ketetapan yang selanjutnya menjadi ranah hukum administrasi negara.

Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bantul yang akan mengajukan izin cerai harus melalui proses yang telah ditentukan oleh pemerintah. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Sub Bidang Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan di Badan Kepegawaian Daerah kabupaten Bantul, Ibu Nurul Hidayah, beliau mengatakan “permohonan izin cerai yang akan diajukan atau dilaporkan oleh PNS yang akan bercerai, harus diajukan pada tingkatan paling bawah terlebih dahulu”. Pelaksanaan perizinan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul berdasarkan hasil wawancara adalah sebagai berikut:

Gambar 1
Skema Perizinan Perceraian PNS



Hasil wawancara dengan Kepala Sub Bidang Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan kabupaten Bantul, diperoleh penjelasan mengenai hirarki pengajuan permohonan izin cerai bagi PNS, sebagai berikut:

1. Kepala Seksi merupakan pejabat yang berwenang memberikan izin cerai bagi PNS yang merupakan staf pada seksi terkait.
2. Kepala Bidang merupakan pejabat yang berwenang memberikan izin cerai bagi Kepala Seksi yang di bawahinya.
3. Kepala Sekretaris Sub Bagian merupakan pejabat yang berwenang memberikan izin cerai bagi PNS yang merupakan staf pada subag terkait.
4. Kepala Sekretaris merupakan pejabat yang berwenang memberikan izin cerai bagi Kepala Sub Bagian.
5. Kepala pada UPT dan kelompok jabatan fungsional merupakan atasan yang berwenang memberikan izin cerai bagi PNS yang dibawahinya.

6. Kepala Dinas merupakan pejabat yang berwenang memberikan izin cerai kepada seluruh PNS yang bekerja pada Sekretaris, Bidang, Seksi, UPT dan kelompok jabatan fungsional yang dibawahinya.

izin cerai yang diberikan oleh Kepala Seksi, Kepala Bidang, Kepala Sub Bidang, Kepala Sekretaris,dan Kepala UPT/ Kepala pada kelompok jabatan fungsional diberikan dengan cara mengeluarkan berita acara dan izin tertulis kepada pemohon untuk diteruskan kepada Kepala Dinas. Izin cerai yang diberikan oleh Kepala Dinas kepada bawahannya diberikan dengan memberikan izin tertulis serta melaporkan dan menyerahkan tebusan permohonan izin cerai kepada BKD Kabupaten Bantul.

Permohonan dapat diteruskan kepada Bupati melalui Badan Kepegawaian Daerah dengan dilengkapi persyaratan administrasi dan apabila tetap ingin melanjutkan perceraian setelah dilakukan Pembinaan oleh SKPD. Badan Kepegawaian Daerah atas usulan Kepala SKPD yang bersangkutan akan memanggil kedua belah pihak untuk deklarifikasi dan dilakukan pembinaan lebih lanjut sampai dengan 3 kali panggilan dan dibuatkan BA Pembinaan, bila PNS yang bersangkutan tetap ingin bercerai akan diteruskan ke Bupati. Setelah realisasi Bupati ada, maka akan terbit surat izin melakukan perceraian untuk PNS yang sebagai penggugat dan surat keterangan bagi PNS tergugat. Setelah Surat Izin Perceraian ditandatangani, Badan Kepegawaian Daerah akan memanggil kedua belah pihak untuk

menerima Surat Keputusan Izin Perceraian. Surat Keputusan Izin melakukan Perceraian atau surat keterangan tersebut merupakan persyaratan untuk diteruskan ke Pengadilan Agama/Pengadilan Negeri.

Hasil wawancara dengan ibu Listyaning Aryanti, seorang PNS yang bekerja sebagai Guru di SMPN 2 Bantul, untuk menggugat cerai suaminya, proses perizinannya memerlukan waktu yang sangat lama. Tahun 2014 beliau mengajukan permohonan izin cerai kepada kepala sekolah SMPN 2 Bantul dengan alasan sering terjadinya percekocokan dalam rumah tangga yang sudah tidak dapat lagi dirukunkan dan tidak ada solusi, oleh Kepala Sekolah dipanggil kedua belah pihak untuk dilakukan mediasi sebanyak 5 kali, diketemukan kedua belah pihak untuk memberikan keterangan, penjelasan mengenai persoalan dan alasan perceraian. Setelah dilakukan upaya sebanyak 5 kali untuk dirukunkan, namun pemohon tetap ingin melanjutkan perceraianya, Kepala Sekolah mengeluarkan Surat Rekomendasi izin cerai kepada Ibu Listyaning Aryanti pada tahun 2017 untuk kemudian di teruskan kepada Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul. Kepala Sekolah juga mengeluarkan berita acara yang berisi tentang pernyataan dari pihak pertama (penggugat), pernyataan dari pihak kedua (tergugat), alasan-alasan perceraian serta upaya yang telah dilakukan untuk mencegah perceraian. Permohonan izin cerai yang diajukan kepada Kepala Dinas Pendidikan dengan dilampiri kelengkapan berkas antara lain foto copy KTP, foto copy akta nikah, Foto copy kartu keluarga,

foto copy akta anak serta berita acara dan surat rekomendasi dari Kepala Sekolah. Oleh Kepala Dinas Pendidikan di Kabupaten Bantul, dilaksanakan kembali upaya mediasi sebanyak 3 kali dengan dipanggil kedua belah pihak, tetapi upaya tersebut tetap tidak berhasil. Oleh Kepala Dinas permohonan izin tersebut dilaporkan Kepada Kepala BKD kabupaten Bantul. Setelah izin permohonan cerai diterima BKD, Ibu Listianing Aryanti memperoleh panggilan melalui telepon dari kepala BKD. Kedua belah pihak dipanggil oleh Kepala BKD Kabupaten Bantul untuk dilakukan kembali upaya mediasi, sebanyak 3 kali dilakukan upaya mediasi oleh Kepala Sub Bidang Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan, Ibu Listyaning Aryanti selaku pemohon tetap ingin melanjutkan perceraian. Dengan demikian, izin cerai tersebut diteruskan kepada Bapak Bupati dengan kelengkapan berkas yang disyaratkan. Setelah permohonan izin tersebut sudah dilampirkan dengan kelengkapan berkas dan sudah melalui hirarki yang telah ditentukan, Pemohon menerima Surat Keputusan Izin Cerai dari Bupati.

Dari uraian tersebut menjelaskan bahwa bagi PNS yang akan bercerai harus mengajukan izin kepada atasannya (pejabat yang berwenang) pada tingkatan paling bawah. Setelah mengajukan izin kepada atasannya, oleh atasannya dipanggil kedua belah pihak dan wajib untuk dimediasi sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Apabila setelah dilakukan mediasi

pemohon tetap akan melanjutkan perceraianya, maka izin cerai tersebut diteruskan ketingkatan di atasnya, yaitu langsung kepada Kepala Dinas, pada tahap ini kedua belah pihak dipanggil untuk dimintai keterangan mengenai alasan perceraian untuk dimediasi, jika ada salah satu pihak yang tidak menghadiri panggilan, maka pada tahap ini akan tertunda sampai keduanya dapat hadir bersama-sama pada waktu yang telah ditentukan. Setelah dilakukan mediasi oleh Kepala Dinas, jika tetap akan melanjutkan perceraian, Kepala Dinas memberikan tebusan permohonan izin cerai kepada BKD.

2. Faktor-Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Perizinan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang mengatur tentang izin perceraian bagi pegawai negeri sipil dalam pelaksanaannya memiliki beberapa hambatan. Faktor penghambat tersebut dibagi menjadi faktor penghambat bagi pejabat yang berwenang dan faktor penghambat bagi pegawai negeri sipil yang mengajukan izin cerai.

1. Faktor Penghambat Menurut BKD

- a. Berdasarkan aturan perundang-undangan, bagi PNS yang akan bercerai memiliki prosedur dan birokrasi yang berbeda sebagaimana masyarakat biasa (bukan PNS), mengingat PNS merupakan abdi negara yang harus menjadi panutan dan teladan

yang baik bagi masyarakat dalam bersikap dan berperilaku. Ada banyak sekali faktor-faktor penyebab terjadinya perceraian dikalangan PNS, baik dengan alasan yang dibenarkan oleh aturan perundang-undangan maupun diluar alasan tersebut. Ketika suami istri akan bercerai karena masalah internal yang dialami dalam rumah tangganya, satu sama lain akan saling menyalahkan. Saling mengeluarkan argument untuk membela diri dan mengutamakan egonya masing-masing. Dapat dikatakan, semua PNS dikabupaten Bantul menggunakan alasan yang dibolehkan oleh aturan perundang-undangan agar dalam prosesnya tidak dipersulit atau bisa disegerakan. Pejabat yang berwenang selaku atasan dari PNS yang akan bercerai memiliki kewajiban untuk merukunkan kembali suami istri yang akan bercerai, namun yang menjadi hambatannya adalah mengetahui keterangan mana yang benar dan mana yang tidak benar yang disampaikan oleh kedua belah pihak. Sehingga pejabat yang berwenang harus benar-benar jeli menelaah keterangan/informasi dari kedua belah pihak untuk bisa memutuskan menerima/menolak permohonan izin yang diajukan oleh PNS.

- b. Dalam birokrasi prosedur perceraian bagi PNS harus melewati beberapa tahap dan beberapa kali mediasi di beberapa tingkatan. Bahkan bagi PNS yang beragama Kristen/katolik (selain islam) harus ada surat keterangan bahwa telah dilakukan pembinaan

digereja. PNS yang akan melangsungkan perceraian harus mengajukan izin terlebih dahulu pada kepala/pimpinan (pejabat pada tingkatan paling bawah) untuk dimediasi, pada tahap ini, baik dari pihak suami atau istri, baik dari tergugat maupun yang menggugat harus menghadiri panggilan dari atasan untuk didamaikan. Yang menjadi hambatan perceraian adalah ketika salah satu pihak tidak menghadiri panggilan, maka prosesnya tertunda, banyak faktor dan alasan bagi salah satu dari kedua belah pihak tidak menghadiri panggilan, antara lain karena tergugat tidak ingin/belum mau diceraikan; salah satu pihak berdomisili jauh dari pejabat yang berwenang mendamaikan; tidak ingin bertemu dengan suami/istrinya. Oleh sebab itu ketidakhadiran salah satu pihak sangat mempengaruhi waktu proses perceraian tersebut cepat atau lama. Belum lagi, pemanggilan kedua belah pihak tidak cukup hanya sekali, minimal tiga kali untuk mediasi.

2. Faktor Penghambat Menurut PNS

- a. Adanya asas mempersulit perceraian membuat proses perceraian menjadi sangat berbelit-belit, bahkan pejabat menggunakan alasan berkas hilang sehingga harus mengumpulkan berkas lagi sebagaimana yang harus dilengkapi dan dilampirkan dalam permohonan izin cerai
- b. Mediasi yang harus dilakukan berulang ulang pada tiap tingkatan menjadikan proses pelaksanaan izin perceraian lama dan

kurangnya kepastian waktu yang diperlukan untuk memperoleh izin cerai.

- c. Pemanggilan oleh Pejabat yang berwenang untuk dimediasi bersamaan dengan jam kerja sehingga tidak bisa menghadiri panggilan dan memperlama proses perizinan perceraian.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari uraian yang telah penulis paparkan dapat ditarik beberapa kesimpulan yang menjadi jawaban rumusan masalah yang ada yaitu sebagai berikut:

- a. Perizinan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul masih belum sepenuhnya terlaksana sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil karena masih terjadi pemberian izin yang melebihi batas waktu maksimal. Melihat dari peraturan yang ada bahwa pejabat yang berwenang diwajibkan untuk memberikan atau menolak izin cerai selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai ia menerima permintaan izin tersebut, akan tetapi dalam pelaksanaannya masih terjadi pemberian izin yang tidak sesuai dengan aturan tersebut.

- b. Faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan perizinan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul oleh pejabat yang berwenang antara lain pada saat dilakukan mediasi, pihak yang dipanggil tidak hadir, sementara Pejabat yang memiliki wewenang wajib melakukan mediasi terlebih dahulu kepada kedua belah pihak, dengan tidak hadirnya para pihak menyebabkan proses mediasi tertunda. Sementara pejabat wajib memberikan keputusan memberi izin atau menolak izin selambat lambatnya 3 bulan. Selain itu, hambatan bagi pejabat yang berwenang adalah ketika proses mediasi, antara pihak pertama dan pihak kedua saling menyalahkan sehingga sulit untuk memperoleh keterangan mana yang benar. Sedangkan hambatan pelaksanaan izin perceraian menurut PNS yang akan bercerai antara lain prosesnya yang berbeli belit dan memerlukan waktu yang lama, selain itu panggilan dari pejabat untuk dimediasi kadang bersamaan dengan jam kerja sehingga tidak bisa hadir.

2. Saran

- a. Memberlakukan hukuman disiplin PNS bagi pejabat berwenang yang tidak memberikan izin atau menolak izin sampai batas waktu yang telah ditentukan Peraturan Pemerintah tersebut; atau
- b. Merevisi Peraturan Pemerintah tersebut dalam hal jangka waktu maksimal pemberian atau penolakan izin cerai.

- c. Untuk efisiensi pelaksanaan perizinan perceraian PNS, maka perlu menghadirkan ahli psikolog perkawinan pada saat melakukan proses mediasi.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abd Shomad, 2012, *Pedoman Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia Edisi Revisi*, Kenana, Jakarta.
- Aditya P. Majorang, Intan Aditya, 2015, *Hukum Seputar Pranikah, Pernikahan, dan Perceraian di Indonesia*, Visimedia, Jakarta.
- Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Sinar Grafika.
- Ali Masyikur Musa, 2014, *Membumikan Islam Nusantara*, PT Serambi Ilmu Semesta, Jakarta.
- Amrullah Ahmad, 1996, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*, Gema Insani Press, Jakarta.
- Anton Yudi Setianto, L. Jehani, Niko Budiman, L. Jehadun, Agnes, 2008, *Panduan Lengkap Mengurus Segala Dokumen Perizinan, Pribadi, Keluarga, Bisnis & Pendidikan*, ForumSahabat, Jakarta.
- Asul Wiyanto, 2014, *99,9% Lulus Seleksi CPNS*, Semarang, Grasindo.
- Bambang Rudito, 2016, *Aparatur Sipil Negara*, Kencana, Jakarta.
- Buchari Zainun, 1995, *Administrasi dan Manajemen Sumber Daya Pemerintah Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Toko Gunung Agung.
- Dr. Teuku Saiful Bahri Johan, 2018, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, CV Budi Utama.
- Hessel Nogi s Tangkilisan, 2005, *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta.
- Ibnu Katsir, 2004, *Tafsir Ibnu Katsir*, Pustaka Imam ASY-Syafi'I, Bogor.
- J.S Badudu, 2003, *Kamus kata-kata serapan asing dalam bahasa Indonesia*, Jakarta, Buku Kompas.

- Jonaedi Efendi, Ismu Gunardi Widodo, Fifit Fitri Lutfianingsih, 2016, *Kamus Istilah Hukum Populer*, Jakarta, Prenada media.
- KH. Muhammad Syafi’I Hadzami, 2010, *Fatwa-Fatwa Muallim KH. Syafi’I Hadzami Penjelasan tentang Dalil-Dalil Muamalah (Muamalah, Nikah, Jinayah, Makan/Minum, dan lain-lain)*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Khaeron Sirin, 2016, *Perkawinan Mahzab Indonesia: Pergulatan antara Negara, Agama, dan Perempuan*, CV Budi Utama, Yogyakarta
- Libertus Jehani, 2009, *Perkawinan, Apa Resiko Hukumnya?*, Forum Sahabat, Jakarta.
- Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif&Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, “*Pengantar Hukum Perizinan*”, Surabaya, Yudistira,
- NM. Wahyu Kuncoro, 2010, *Tip Hukum Praktis: Solusi Cerdas Menghadapi Kasus Keluarga*, Raih Asa Sukses, Jakarta.
- Nur Aisyah, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, CV Budi Utama, Yogyakarta.
- Riduan Syahrani, 1986, *Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta, Media Sarana Press.
- Ridwan H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajagrafindo Persada
- Sahaya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung, CV Pustaka Setia
- Sjachtrian Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara*, Bandung, Alumin.
- Sudikmo Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum suatu pengantar*, Liberty Yogyakarta.
- Tengku Saiful Bahri Johan, 2018, *Perkembangan Ilmu Negara dalam Peradaban Globalisasi Dunia*, Yogyakarta, CV Budi Utama.
- Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan*, Jakarta, Grasindo
- Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan*, Grasindo, Yogyakarta.

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

Jurnal

Akhmadi, “Perceraian Pegawai Negeri Sipil dan Implementasinya Terhadap Nafkah Istri”, *Bil Dalil*, Vol 1, No.1 (2016)

Anggy Lavencia Mauren Salendu, “Tinjauan Hukum Terhadap Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990”, *Lex Privatum*, Vol. 4, No.4 (2016)

Anis Septa Rengganis, Ramadan Fawzi, Siska Lis Sulistiani, “Analisis Hukum Islam dan Hukum Positif terhadap Putusan No:1205’ pdt.G/2004/PA.Cmi Tebtang Perceraian PNS”, *Prosiding Peradilan Agama*, Vol. 4, No. 2 (2018)

Darmiawati, “Tinjauan Yuridis Sanksi Terhadap Pelanggaran Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil”, *Jurnal Hukum Das Sollen*, Vol. 3, No. 1 (2018)

Kartika Lestari, “Perceraian Keluarga Pegawai Negeri Sipil (PNS) (Studi Kasus Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau”, *JOM FISIP*, Vol. 3, No. 1 (2016)

Komang Agus Giri Amerta, Cokorde Dalem Dahana, “Kewajiban Pelaporan Dalam Hal Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil”, *Kertha Negara*, Vol. 4, No. 5 (2016)

Muh. Jamal Jamil, “Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS (Suatu Analisis Hukum Islam terhadap PP No. 10/1983- Jo PP 45/1990)”, *Jurnal Al Qadau*, Vol. 1, No. 2 (2014)

Seftia Azrianti, “Prosedur Hukum Atas Perceraian Suami dan Istri Berstatus Pegawai Negeri Sipil Tinjauan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil”, *PETITA*, Vol. 3, No. 2 (2016)

Tri Wahyuni Herawati, Yunanto, Herni Widanarti, “Perlindungan Hak Atas Pembagian Gaji Akibat Perceraian yang Dilakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil”, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 2 (2017)

Yeni Febriza, “Analisis Terhadap Putusan Hakim Nomor 534/PDT.G/2013/PA.PBR. Pada Perkara Cerai Gugat Oleh Pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Agama Pekanbaru”, *JOM*, Vol. 1, No. 2 (2014)

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia. 1945. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*

Republik Indonesia. 2014. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Lembaran Negara RI Tahun 2014. No. 6.

Republik Indonesia. 1974. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*. Lembaran Negara RI Tahun 1974. No.1.

Republik Indonesia. 2017. *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Lembaran Negara RI Tahun 2017. No.63.

Republik Indonesia. 1990. *Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil*. Lembaran Negara RI Tahun 1990. No. 61.

Republik Indonesia. 2010. *Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. Lembaran Negara RI Tahun 2010. No. 74.

Republik Indonesia. 1975. *Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*. Lembaran Negara RI Tahun 1975. No.12.

Website

<http://repository.unhas.ac.id/>. Diakses pada 18 Agustus 2018 pukul 14.03 WIB.

<http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-perizinan.html>. Diakses pada 20 Agustus 2018 pukul 13.39 WIB.

<http://www.plazainformasi.jogjaprovo.go.id/>. Diakses pada 23 April 2018 Pukul 12.42 WIB.

<https://bantulkab.go.id/>. Diakses pada tanggal 3 Maret 2018 Pukul 13:18 WIB.

<https://bkd.bantulkab.go.id/>. Diakses pada tanggal 3 Maret 2018 Pukul 14:03 WIB.

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

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

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