

BAB I

PENDAHULUAN

A. 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:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi, dan lain lain sebagainya yang sukar disembuhkan
2. 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
3. Salah satu pihak mendapat hukuman lima tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung

² Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan terhadap pihak lain
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai suami atau istri
6. 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 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.

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

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 dikendalikan 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.

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”**

B. Rumusan Masalah

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

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

C. Tujuan Penelitian

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

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

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

2. Manfaat Praktis

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