

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga setiap penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum yang berlaku. Dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut, Aparatur Sipil Negara (ASN) mempunyai kedudukan strategis sebagai unsur pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, serta perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Oleh karena itu, ASN dituntut memiliki integritas, profesionalisme, netralitas, serta berorientasi pada pelayanan publik sebagaimana menjadi tujuan pembentukan manajemen ASN.¹

Secara filosofis, pengaturan mengenai kehidupan Aparatur Sipil Negara didasarkan pada pemikiran bahwa aparatur negara tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga memikul tanggung jawab moral dalam menjaga kehormatan dan kewibawaan negara. Kehidupan keluarga yang harmonis dipandang sebagai salah satu faktor yang dapat menunjang profesionalisme dan stabilitas pelaksanaan tugas kedinasan. Oleh sebab itu, negara memiliki kepentingan untuk melakukan pembinaan terhadap kehidupan keluarga Pegawai Negeri Sipil melalui instrumen hukum administrasi kepegawaian. Gagasan tersebut tercermin dalam konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang menegaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi

¹ Pemerintah Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara" (2023).

negara, dan abdi masyarakat harus mampu menjadi teladan yang baik bagi masyarakat.² Meskipun demikian, pembinaan tersebut pada hakikatnya bukan dimaksudkan sebagai bentuk intervensi terhadap kehidupan privat seseorang, melainkan sebagai upaya menjaga integritas dan kepercayaan masyarakat terhadap aparatur negara.

Konsekuensi dari kedudukan tersebut adalah bahwa kehidupan pribadi Pegawai Negeri Sipil tidak dapat dipisahkan sepenuhnya dari statusnya sebagai aparatur negara. Salah satu aspek yang memperoleh perhatian khusus adalah perkawinan dan perceraian. Berbeda dengan masyarakat pada umumnya, perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil tidak hanya dipandang sebagai hubungan hukum privat antara suami dan istri, tetapi juga merupakan bagian dari sistem pembinaan administrasi kepegawaian. Oleh karena itu, negara mewajibkan adanya mekanisme izin sebelum perceraian diajukan ke pengadilan sebagai bentuk pengawasan administratif terhadap aparatur negara.³ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil memiliki dimensi hukum administrasi selain dimensi hukum keluarga.

Secara sosiologis, pengaturan mengenai izin perceraian lahir dari kebutuhan untuk menjaga kualitas penyelenggaraan pemerintahan melalui pembinaan aparatur negara. Perceraian yang dialami oleh Pegawai Negeri Sipil dapat memengaruhi kondisi psikologis, konsentrasi kerja, produktivitas, serta kualitas pelayanan publik

² Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil" (1990).

³ Siska Putriana, Ujang Wardi, dan Elfia, "*Kontrol Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Atas Peraturan Pemerintah No . 10 Tahun 1983 Jo No . 45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan)*," 2021.

yang diberikan kepada masyarakat. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan ketentuan mengenai izin perceraian masih menghadapi berbagai kendala, seperti rendahnya pemahaman Pegawai Negeri Sipil terhadap prosedur administrasi, belum optimalnya pengawasan dari atasan maupun unit kepegawaian, serta kurang meratanya sosialisasi mengenai ketentuan izin perceraian di lingkungan instansi pemerintah.⁴ Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas suatu norma hukum tidak hanya ditentukan oleh keberadaan aturan tertulis, tetapi juga oleh konsistensi implementasinya dalam praktik administrasi pemerintahan.

Secara yuridis, pengaturan mengenai perkawinan dan perceraian di Indonesia pada dasarnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum yang mengatur mengenai perkawinan, termasuk ketentuan mengenai putusnya perkawinan karena perceraian yang hanya dapat dilakukan berdasarkan alasan-alasan yang dibenarkan oleh hukum melalui proses di pengadilan.⁵ Selanjutnya, pengaturan mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari sistem hukum administrasi negara yang melengkapi ketentuan hukum keluarga. Ketentuan tersebut pertama kali diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, kemudian disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Selain itu, aspek kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil juga diatur dalam Peraturan

⁴ Nurhayati Hasan dan La Haji, "Efektifitas Izin Atasan Dalam Perceraian Aparatur Sipil Negara Di Wilayah Hukum Pengadilan Agama Limboto" 3, no. 2 (2018): 70–85.

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, sehingga pelanggaran terhadap prosedur izin perceraian tidak hanya menimbulkan akibat dalam hukum keluarga, tetapi juga dapat berimplikasi pada penjatuhan sanksi administratif sesuai ketentuan disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁶ Perkembangan sistem kepegawaian nasional selanjutnya mengalami perubahan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang mengklasifikasikan ASN menjadi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Perubahan tersebut menimbulkan dinamika hukum karena ketentuan mengenai izin perkawinan dan perceraian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 masih secara eksplisit ditujukan kepada Pegawai Negeri Sipil, sedangkan pengaturan mengenai PPPK belum diatur secara khusus. Perkembangan tersebut juga menimbulkan pertanyaan mengenai ruang lingkup pemberlakuan ketentuan izin perceraian terhadap seluruh kategori Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, ASN terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yang dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dikenal sebagai PPPK penuh waktu maupun PPPK paruh waktu. Namun demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 masih secara tegas mengatur kewajiban memperoleh izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dan belum memberikan pengaturan secara eksplisit mengenai PPPK. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan mengenai kepastian hukum, yaitu apakah kewajiban

⁶ Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil" (1983).

memperoleh izin perceraian juga berlaku bagi PPPK penuh waktu maupun PPPK paruh waktu, atau hanya berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil. Persoalan tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai ruang lingkup keberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dalam sistem Aparatur Sipil Negara.

Secara historis, pengaturan mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi aparatur negara telah diberlakukan sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Peraturan tersebut kemudian disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 sebagai bentuk penyesuaian terhadap kebutuhan pembinaan disiplin Pegawai Negeri Sipil serta perkembangan penyelenggaraan pemerintahan. Pada saat kedua peraturan tersebut dibentuk, sistem kepegawaian nasional masih mengenal Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang menjadi subjek pengaturannya. Selanjutnya, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, sistem kepegawaian mengalami perkembangan dengan adanya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), termasuk PPPK penuh waktu dan PPPK paruh waktu. Namun demikian, hingga saat ini Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 belum mengalami perubahan sehingga masih secara eksplisit mengatur Pegawai Negeri Sipil dan belum memberikan pengaturan secara khusus mengenai pemberian izin perkawinan maupun perceraian bagi PPPK. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan mengenai ruang lingkup keberlakuan pengaturan izin perceraian dalam sistem Aparatur Sipil Negara yang berlaku saat ini.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, izin merupakan salah satu bentuk instrumen yuridis yang diberikan oleh pejabat administrasi negara sebagai sarana pengendalian terhadap suatu tindakan hukum tertentu. Oleh karena itu, kewajiban memperoleh izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil tidak dimaksudkan untuk membatasi hak seseorang dalam mengakhiri perkawinan, melainkan untuk memastikan bahwa proses tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum serta memperhatikan kepentingan kedinasan dan pembinaan aparatur negara.⁷ Dengan demikian, izin perceraian merupakan bagian dari fungsi pembinaan dan pengawasan pemerintah terhadap Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara.

Sebagai konsekuensi dari fungsi tersebut, Pegawai Negeri Sipil yang bermaksud melakukan perceraian wajib terlebih dahulu memperoleh izin atau surat keterangan dari pejabat yang berwenang sebelum mengajukan perkara ke pengadilan. Dalam proses pemberian izin, pejabat tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap kelengkapan administrasi, tetapi juga mempertimbangkan alasan perceraian, kemungkinan ditempuhnya upaya perdamaian, kepentingan anak, serta dampak yang dapat ditimbulkan terhadap pelaksanaan tugas kedinasan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pemberian izin perceraian bukan merupakan formalitas administratif semata, melainkan bagian dari mekanisme pembinaan Pegawai Negeri Sipil.⁸ Tidak setiap permohonan izin perceraian akan secara otomatis memperoleh persetujuan. Keputusan pejabat didasarkan pada hasil

⁷ M.H. Elidar Sari, S.H., *Hukum Administrasi Negara*, 2014.

⁸ Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

pemeriksaan terhadap alasan perceraian yang diajukan serta kesesuaiannya dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

Selain itu, pejabat juga mempunyai kewajiban untuk mengupayakan penyelesaian melalui perdamaian sebelum memberikan keputusan atas permohonan izin tersebut.⁹ Oleh karena itu, kewenangan pemberian izin merupakan bentuk pelaksanaan fungsi administrasi negara yang harus dilaksanakan secara objektif, cermat, dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Di sisi lain, Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan perceraian tanpa memperoleh izin sebagaimana dipersyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dapat dikenai konsekuensi administratif sesuai dengan ketentuan disiplin Pegawai Negeri Sipil.¹⁰ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa izin perceraian tidak hanya berfungsi sebagai persyaratan administratif, tetapi juga sebagai instrumen penegakan disiplin guna menjaga tertib administrasi kepegawaian. Dengan demikian, kepatuhan terhadap prosedur izin perceraian merupakan bagian dari kewajiban Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara yang harus menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penelitian yang dilakukan oleh Nurhayati Hasan dan La Haji mengenai efektivitas izin atasan dalam perceraian Aparatur Sipil Negara di wilayah hukum Pengadilan Agama Limboto menunjukkan bahwa keberadaan izin dari atasan dimaksudkan untuk memberikan kesempatan dilakukannya pembinaan serta upaya perdamaian sebelum perceraian benar-benar ditempuh oleh Pegawai Negeri Sipil.

⁹ Ibid.

¹⁰ Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil" (2021).

Penelitian tersebut juga menemukan bahwa efektivitas pelaksanaan ketentuan tersebut masih dipengaruhi oleh rendahnya pemahaman Aparatur Sipil Negara mengenai prosedur izin perceraian, belum optimalnya sosialisasi kebijakan, serta lemahnya pengawasan dari unit kepegawaian maupun pejabat yang berwenang.¹¹ Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tidak hanya bergantung pada keberadaan norma hukum, tetapi juga pada efektivitas pelaksanaan fungsi pembinaan dan pengawasan dalam administrasi kepegawaian.

Penelitian lain dilakukan oleh Dian Sekar Ayu mengenai implementasi kebijakan izin perkawinan dan perceraian Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Kapuas Hulu. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa status perkawinan maupun perceraian Aparatur Sipil Negara tidak hanya berpengaruh terhadap kehidupan pribadi pegawai, tetapi juga berdampak terhadap kinerja organisasi, integritas institusi, dan kualitas pelayanan publik.¹² Dalam implementasinya masih ditemukan berbagai kendala, antara lain kurangnya pemahaman Aparatur Sipil Negara mengenai prosedur pengajuan izin, lemahnya pengawasan dari atasan langsung, belum optimalnya koordinasi antarunit kepegawaian, serta adanya hambatan birokrasi yang menyebabkan proses penerbitan izin memerlukan waktu yang relatif lama.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat dipahami bahwa kendala pelaksanaan izin perceraian tidak hanya disebabkan oleh aspek regulasi, tetapi juga

¹¹ Hasan dan Haji, "Efektifitas Izin Atasan Dalam Perceraian Aparatur Sipil Negara Di Wilayah Hukum Pengadilan Agama Limboto."

¹² Dian Sekar Ayu, "Implementasi Kebijakan Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Aparatur Sipil Negara Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu" 5, no. 1 (2025): 322–30.

dipengaruhi oleh efektivitas tata kelola administrasi kepegawaian di masing-masing instansi pemerintah. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengembangkan kajian tersebut dengan menitikberatkan pada bagaimana ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 diterapkan dalam praktik administrasi di Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro, sekaligus menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaannya dari perspektif hukum administrasi negara.

Temuan yang tidak jauh berbeda juga ditunjukkan dalam penelitian Asla Eva Setya mengenai pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 di Kabupaten Barito Utara. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan izin perceraian Pegawai Negeri Sipil belum sepenuhnya berjalan secara optimal karena masih ditemukan berbagai kendala administratif, antara lain belum tersusunnya standar operasional prosedur (SOP) yang seragam, kurangnya sosialisasi mengenai prosedur pengajuan izin perceraian, serta belum adanya kepastian mengenai jangka waktu penyelesaian permohonan izin. Kondisi tersebut menyebabkan penerapan ketentuan mengenai izin perceraian belum memberikan kepastian hukum yang sama bagi setiap Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permohonan.¹³ Selain itu, penelitian tersebut juga mengungkapkan bahwa koordinasi antara instansi tempat Pegawai Negeri Sipil bertugas dengan unit kepegawaian maupun pejabat yang berwenang masih belum berjalan secara optimal. Akibatnya, proses administrasi pemberian izin perceraian sering kali mengalami keterlambatan, bahkan terdapat perbedaan mekanisme penyelesaian antara satu instansi dengan instansi lainnya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Pemerintah Nomor

¹³ Asla Eva Setya, "Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perceraian PNS Di Pemerintah Daerah Kabupaten Barito Utara" 8, no. November (2025): 13012-24.

45 Tahun 1990 tidak hanya dipengaruhi oleh kualitas norma hukum, tetapi juga oleh efektivitas tata kelola administrasi kepegawaian dalam pelaksanaannya.

Apabila dibandingkan dengan penelitian-penelitian sebelumnya, terlihat bahwa sebagian besar penelitian masih berfokus pada efektivitas pelaksanaan kebijakan, implementasi prosedur administrasi, maupun hambatan birokrasi dalam pemberian izin perceraian Pegawai Negeri Sipil. Penelitian-penelitian tersebut memberikan gambaran mengenai bagaimana ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 diterapkan dalam praktik, namun belum banyak yang mengkaji secara mendalam mengenai analisis yuridis terhadap kewenangan pejabat pemberi izin, kedudukan izin perceraian sebagai instrumen hukum administrasi negara, serta akibat hukum yang timbul apabila prosedur pemberian izin tidak dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Di samping itu, berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, belum ditemukan penelitian yang secara khusus mengkaji pelaksanaan pemberian izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Padahal, Dinas Pendidikan merupakan salah satu organisasi perangkat daerah yang memiliki jumlah Pegawai Negeri Sipil relatif besar dengan karakteristik pegawai yang tersebar di berbagai satuan pendidikan. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan kompleksitas tersendiri dalam pelaksanaan pembinaan kepegawaian, khususnya yang berkaitan dengan pemberian izin perkawinan maupun perceraian.

¹⁴ Putriana, Wardi, dan Elfia, "Kontrol Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Jo No. 45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan)."

Karakteristik tersebut menjadi pembeda antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu. Penelitian ini tidak hanya menganalisis bagaimana ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 diterapkan dalam praktik administrasi, tetapi juga mengkaji aspek yuridis mengenai dasar hukum pemberian izin perceraian, kewenangan pejabat yang berwenang, prosedur pemberian izin, akibat hukum apabila izin tidak diperoleh, serta kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum administrasi negara, khususnya yang berkaitan dengan pembinaan kepegawaian dan pelaksanaan kewenangan administrasi di bidang izin perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Urgensi penelitian ini semakin terlihat apabila dikaitkan dengan perkembangan sistem kepegawaian nasional setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Meskipun sistem kepegawaian telah mengalami perubahan dengan adanya Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), pengaturan mengenai izin perkawinan dan perceraian masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang secara eksplisit hanya mengatur Pegawai Negeri Sipil. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk mengkaji sejauh mana pengaturan tersebut masih relevan dalam sistem kepegawaian yang berlaku saat ini, khususnya dalam perspektif hukum administrasi negara.¹⁵

¹⁵ Pemerintah Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Analisis Yuridis Pemberian Izin Perceraian Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi di Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro). Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara dan hukum kepegawaian, serta memberikan rekomendasi bagi instansi pemerintah dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan pemberian izin perceraian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan hukum yang mengatur mengenai tata cara pemberian izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 serta peraturan lain yang berkaitan?
2. Bagaimana pelaksanaan prosedur pemberian izin perceraian Aparatur Sipil Negara di Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro, termasuk tahapan permohonan, pemeriksaan, penerbitan keputusan izin dan penegakan disiplin terhadap ASN yang tidak mengikuti prosedur.

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah disampaikan, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji serta memaparkan ketentuan hukum yang mengatur mengenai tata cara pemberian izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara, baik yang bersumber dari Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 maupun dari peraturan lain yang terkait.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan prosedur pemberian izin perceraian Aparatur Sipil Negara di Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro, termasuk tahapan permohonan, proses pemeriksaan, penerbitan keputusan izin, serta penegakan disiplin terhadap ASN yang tidak mengikuti prosedur.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoretis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara dan Hukum Kepegawaian, yang berkaitan dengan:

- Konsep izin sebagai alat pengendalian dalam hukum administrasi negara.
- Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam proses penerbitan izin perceraian dan pengaturan mekanisme penegakan

disiplin bagi ASN.

- Pengembangan pendekatan hukum normatif-empiris dalam mengkaji implementasi peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintahan daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi berbagai pihak, antara lain:

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, khususnya Dinas Pendidikan, temuan dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi sekaligus masukan dalam rangka:
 - 1) Memperbaiki prosedur pemberian layanan izin perceraian ASN agar menjadi lebih teratur, terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan.
 - 2) Meningkatkan konsistensi penegakan disiplin terhadap ASN yang melakukan pelanggaran prosedur perceraian.
 - 3) Menyusun kebijakan internal untuk meminimalisir hambatan administratif dalam proses pemberian izin perceraian.
- b. Bagi Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro, hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai:
 - 1) Hak dan kewajiban ASN terkait prosedur izin perceraian.
 - 2) Akibat hukum yang dapat timbul apabila seorang ASN melakukan perceraian tanpa mengindahkan prosedur yang

telah ditentukan, serta langkah-langkah yang harus dilalui dalam mengajukan permohonan izin perceraian.

- c. Bagi Masyarakat Umum, hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman mengenai:
 - 1) Karakteristik khusus pengaturan perceraian bagi ASN jika dibandingkan dengan perceraian pada masyarakat umum.
 - 2) Peran negara dalam membina dan mengawasi perilaku ASN, termasuk dalam kehidupan berumah tangga, serta mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban dalam pelaksanaan administrasi kepegawaian.
- d. Bagi Akademisi dan Peneliti Selanjutnya, hasil penelitian ini dapat menjadi:
 - 1) Bahan referensi untuk penelitian serupa di lokasi dengan fokus permasalahan yang berbeda.
 - 2) Dasar pengembangan kajian lanjutan mengenai implementasi regulasi kepegawaian di daerah serta kontribusi pemikiran dalam diskusi ilmiah mengenai reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian hukum normatif-empiris merupakan metode penelitian yang mengombinasikan kajian terhadap norma hukum dengan analisis mengenai

penerapannya dalam praktik. Melalui pendekatan ini, penelitian tidak hanya berfokus pada ketentuan hukum yang berlaku, tetapi juga mengkaji bagaimana ketentuan tersebut diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat. Secara mendasar, penelitian ini mengamati perilaku nyata setiap individu sebagai indikator keberlakuan suatu ketentuan hukum normatif, di mana perilaku tersebut menjadi bukti apakah seseorang telah bertindak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Objek kajian penelitian ini adalah penerapan hukum normatif dan dampak yang ditimbulkan dari penerapan tersebut. Pemilihan jenis penelitian ini didasarkan pada karakteristik permasalahan yang dikaji. Penelitian tidak hanya bertujuan untuk menganalisis ketentuan hukum yang mengatur tata cara pemberian izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara, tetapi juga untuk menelaah bagaimana ketentuan tersebut diterapkan dalam praktik administrasi di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menemukan apakah terdapat kesesuaian atau ketidaksesuaian antara apa yang seharusnya terjadi menurut ketentuan hukum dengan apa yang sesungguhnya terjadi di lapangan. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai pelaksanaan prosedur pemberian izin perceraian bagi ASN, termasuk pelaksanaan penegakan disiplin yang berkaitan dengan proses tersebut.

1.5.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro merupakan instansi tempat peneliti bekerja sekaligus merupakan salah satu organisasi perangkat daerah dengan jumlah Aparatur Sipil

Negara yang besar, sehingga relevan untuk menelaah pelaksanaan prosedur pemberian izin perceraian bagi ASN. Selain itu, Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro memiliki unit yang menangani administrasi kepegawaian, termasuk proses administrasi yang berkaitan dengan permohonan izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara. Kondisi tersebut menjadikan instansi ini relevan sebagai lokasi penelitian.

1.5.3 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yang saling melengkapi, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan sosiologis. Ketiga sumber tersebut digunakan agar penelitian dapat memberikan analisis yang komprehensif, baik terhadap ketentuan hukum yang berlaku maupun terhadap implementasinya dalam praktik.

Pendekatan pertama adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), penelitian dilakukan dengan menelaah secara sistematis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberian izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara (ASN). Kajian tersebut meliputi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 36 Tahun 2025 yang berkaitan dengan kewenangan Dinas Pendidikan dalam administrasi kepegawaian. Analisis terhadap berbagai ketentuan tersebut dilakukan untuk memperoleh

pemahaman mengenai dasar hukum dan prosedur pemberian izin perceraian bagi ASN sebagai jawaban atas rumusan masalah pertama dalam penelitian ini.

Pendekatan kedua adalah pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji berbagai teori dan konsep hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini, analisis dilakukan dengan menggunakan teori kewenangan, teori izin, teori penegakan hukum, serta teori efektivitas hukum sebagai landasan untuk menafsirkan dan menjelaskan permasalahan yang diteliti. Teori kewenangan digunakan untuk melihat sumber dan batasan wewenang pejabat dalam memproses izin perceraian ASN. Teori izin berfungsi untuk menjelaskan izin sebagai alat pengendalian dalam hukum administrasi. Teori penegakan hukum digunakan untuk mengkaji bagaimana aturan dan sanksi diterapkan terhadap ASN yang melanggar prosedur. Sementara itu, teori efektivitas hukum dipakai untuk menilai sejauh mana aturan tentang izin perceraian ASN benar-benar berjalan efektif di masyarakat. Melalui pendekatan tersebut, penelitian dapat menganalisis keterkaitan antara ketentuan hukum yang berlaku dengan implementasinya dalam praktik, sehingga diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai permasalahan yang diteliti.

Pendekatan ketiga adalah pendekatan sosiologis (*sociological approach*). Pendekatan ini dipakai untuk melihat praktik pelaksanaan aturan izin perceraian ASN di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Melalui pendekatan empiris, penelitian diarahkan untuk memperoleh informasi mengenai tingkat pemahaman dan kepatuhan ASN serta pejabat yang berwenang dalam melaksanakan prosedur administrasi izin perceraian. Pendekatan ini juga

dimanfaatkan untuk mengidentifikasi berbagai kendala yang muncul selama ketentuan tersebut diterapkan dalam praktik. Pendekatan sosiologis digunakan karena penelitian ini tidak hanya berfokus pada analisis terhadap ketentuan hukum yang berlaku, tetapi juga mengkaji bagaimana ketentuan tersebut diimplementasikan dalam praktik. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat mengevaluasi apakah pelaksanaan prosedur izin perceraian bagi ASN telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku atau masih ditemukan perbedaan dalam penerapannya.

Ketiga pendekatan tersebut diterapkan secara saling melengkapi agar penelitian mampu menghasilkan analisis yang komprehensif. Melalui kombinasi pendekatan tersebut, penelitian dapat menjelaskan aspek pengaturan hukum mengenai izin perceraian bagi ASN sekaligus menggambarkan implementasinya di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Masing-masing pendekatan dalam penelitian ini memiliki fungsi yang saling melengkapi. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis dasar hukum yang mengatur izin perceraian bagi ASN, pendekatan konseptual dimanfaatkan sebagai landasan dalam membangun kerangka analisis, sedangkan pendekatan sosiologis digunakan untuk mengkaji implementasi ketentuan tersebut berdasarkan kondisi yang ditemukan di lapangan. Dengan demikian, hasil penelitian diharapkan mampu menunjukkan secara jelas keterkaitan antara norma hukum, kewenangan pejabat, dan kenyataan di lapangan dalam prosedur izin perceraian ASN.

1.5.4 Sumber Data dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan data primer dan bahan hukum sekunder. Data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari dua sumber, yaitu data primer dan

bahan hukum sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki keterkaitan langsung dengan pelaksanaan administrasi kepegawaian di Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Adapun bahan hukum sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang mencakup berbagai peraturan perundang-undangan, literatur, artikel ilmiah, serta dokumen resmi yang berkaitan dengan objek penelitian. Data statistik atau dokumen dari instansi lain, seperti Pengadilan Agama atau BKPP, apabila digunakan, ditempatkan sebagai dokumen pendukung dan bukan sebagai sumber wawancara primer.

1.5.5 Proses Pengumpulan Data dan Bahan Hukum

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, studi kepustakaan, dan studi dokumen. Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara semi-terstruktur dengan pejabat atau pegawai yang memiliki tugas dan kewenangan di bidang administrasi kepegawaian pada Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Adapun bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan, buku referensi, serta artikel dan jurnal ilmiah yang berkaitan dengan objek penelitian. Selain wawancara, penelitian ini juga memanfaatkan studi dokumen sebagai teknik pengumpulan data. Dokumen yang dikaji meliputi berbagai dokumen administrasi yang berkaitan dengan mekanisme pemberian izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro.

1.5.6 Analisis Data dan Bahan Hukum

Analisis data pada penelitian ini dikerjakan secara deskriptif kualitatif. Data yang dikumpulkan melalui wawancara, studi kepustakaan, serta studi dokumen

kemudian dianalisis guna menjawab dua rumusan masalah, yakni mengenai ketentuan hukum tentang pemberian izin perceraian ASN berdasarkan PP Nomor 45 Tahun 1990, serta penerapannya di Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Analisis data dilakukan dengan menghubungkan ketentuan hukum yang berlaku dengan hasil temuan empiris yang diperoleh selama penelitian. Melalui proses tersebut, dapat dinilai tingkat kesesuaian antara pengaturan normatif dan pelaksanaannya di lapangan, sekaligus mengidentifikasi berbagai faktor yang menjadi kendala dalam penerapan ketentuan tersebut.

1.6 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan dalam penelitian ini disusun sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah
2. Rumusan Masalah
3. Tujuan Penelitian
4. Manfaat Penelitian
5. Metode Penelitian
6. Sistematika Penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

1. Tinjauan Umum Aparatur Sipil Negara
2. Tinjauan Umum Perkawinan dan Perceraian
3. Pengaturan Izin Perceraian Aparatur Sipil Negara
4. Landasan Teori

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro
2. Ketentuan Hukum yang Mengatur Mengenai Tata Cara Pemberian Izin Perceraian bagi Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990
3. Pelaksanaan Prosedur Pemberian Izin Perceraian Aparatur Sipil Negara di Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro

BAB IV PENUTUP

1. Kesimpulan
2. Saran