

**PERAN BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH (BKD) KOTA MALANG
DALAM UPAYA MEDIASI PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL**

(Studi Kasus Tahun 2017-2019)

SKRIPSI

Oleh:

FITRI HIDAYATULLAH

NIM 13210063



PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG

2020

**PERAN BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH (BKD) KOTA MALANG
DALAM UPAYA MEDIASI PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL**

(Studi Kasus Tahun 2017-2019)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan

Mencapai Gelar Sarjana Hukum (SH)

Oleh:

FITRI HIDAYATULLAH

NIM 13210063



PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG

2020

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan kesadaran dan rasa tanggungjawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

PERAN BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH (BKD) KOTA MALANG DALAM UPAYA MEDIASI PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

(Studi Kasus Tahun 2017-2019)

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan referensinya secara benar. Jika dikemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi atau memindah data orang lain, baik secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang saya peroleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 12 Mei 2020

Penulis,



Fitri Hidayatullah
NIM 13210063

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Fitri Hidayatullah NIM:
13210063 Prodi Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syari'ah Universitas Islam
Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**PERAN BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH (BKD) KOTA MALANG
DALAM UPAYA MEDIASI PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL
(Studi Kasus Tahun 2017-2019)**

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-
syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

Malang, 12 Mei 2020

Mengetahui,

Dosen Pembimbing,

Ketua Program Studi
Hukum Keluarga Islam


Dr. Sudirman, MA.
NIP. 1977082220005011003


Dr. Hj. Emaniah Zuhriah, S.Ag., M.H.
NIP. 197301181998032004

MOTTO

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا
إِصْلَاحًا يُوَفِّقُ اللَّهُ بَيْنَهُمَا^{١٣٥} إِنْ اللَّهُ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا

“Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. Jika kedua orang hakam itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”

(QS An-Nisa' Ayat 135)

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamd li Allâhi Rabb al-'Âlamîn, lâ Hawl walâ Quwwat illâ bi Allâh al-'Âliyy al-'Âdhîm, dengan hanya rahmat-Mu serta hidayah-Nya penulisan skripsi yang berjudul **“Peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Malang Dalam Upaya Mediasi Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Tahun 2017-2019)”** dapat diselesaikan dengan curahan kasih sayang-Nya, kedamaian dan ketenangan jiwa. Shalawat dan salam kita haturkan kepada Baginda kita yakni Nabi Muhammad SAW yang telah mengajarkan kita tentang dari alam kegelapan menuju alam terang menderang di dalam kehidupan ini. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaat dari beliau di hari akhir kelak. Amien...

Dengan segala daya dan upaya serta bantuan, bimbingan maupun pengarahan dan hasil diskusi dari pelbagai pihak dalam proses penulisan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada batas kepada:

1. Prof. Dr. Abdul Haris, M.Ag. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Saifullah, S.H, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Sudirman, MA, selaku Ketua Jurusan Al Ahwal Al Syakhshiyah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

4. Erfaniah Zuhriah, M.H, selaku dosen pembimbing penulis. Terima kasih banyak penulis haturkan atas waktu yang telah beliau limpahkan untuk bimbingan, arahan, serta motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
5. Prof. Dr. Hj. Mufidah. CH., M.Ag, selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terima kasih haturkan kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.
6. Segenap Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menyampaikan pengajaran, mendidik, membimbing, serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah swt memberikan pahala-Nya yang sepadan kepada beliau semua.
7. Staf serta Karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis ucapkan terimakasih atas partisipasinya dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang beserta jajarannya yang telah memberikan dukungan dan arahan serta informasi-informasi demi terselesaikannya skripsi ini.
9. Keluarga besar KH. Moch. Baidhowi Muslich selaku pengasuh pondok pesantren Anwarul Huda yang selalu Penulis harap-harapkan doa dan berkah ilmunya.
10. Ayah tercinta Abdul Ghofur (Alm) dan ibunda tersayang Malikhah yang telah banyak memberikan perhatian, nasihat, doa, dan dukungan baik moril

maupun materil dan keluarga besar yang selalu memberi semangat dan motivasi.

11. Teman-temanku, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini.

Semoga apa yang telah saya peroleh selama kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang ini, bisa bermanfaat bagi semua pembaca, khususnya bagi saya pribadi. Disini penulis sebagai manusia biasa yang tak pernah luput dari salah dan dosa, menyadari bahwasannya skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharap kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini.

Malang, 12 Mei 2020

Penulis,



Fitri Hidayatullah

NIM 13210063

PEDOMAN TRANSLITERASI¹

A. Umum

Transliterasi adalah pemindahan alihan tulisan tulisan arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam footnote maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi.

B. Konsonan

ا = Tidak ditambahkan	ض = dl
ب = B	ط = th
ت = T	ظ = dh
ث = Ts	ع = ‘(koma menghadap ke atas)
ج = J	غ = gh
ح = H	ف = f
خ = Kh	ق = q
د = D	ك = k
ذ = Dz	ل = l
ر = R	م = m
ز = Z	ن = n

¹*Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, (Fakultas Syariah: Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2003), 73-76.

س = S

و = w

ش = Sy

ه = h

ص = Sh

ي = y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan *alif*, apabila terletak diawal kata maka transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma diatas (ˆ), berbalik dengan koma (ˆ) untuk pengganti lambang “ع”.

C. Vocal, panjang dan diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dhommah* dengan “u”, sedangkan bacaan masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = Â Misalnya قال menjadi Qâla

Vokal (i) Panjang = Î Misalnya قيل menjadi Qîla

Vokal (u) Panjang = Û Misalnya دون menjadi Dûna

Khusus bacaan *ya'* nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan *ya'* nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan *ya'* setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”, seperti halnya contoh dibawah ini:

Diftong (aw) = و Misalnya قول menjadi Qawlun

Diftong (ay) = ي Misalnya خير menjadi Khayrun

D. Ta' marbûthah (ة)

Ta' marbûthah ditransliterasikan dengan “t” jika berada ditengah kalimat, tetapi apabila *Ta' marbûthah* tersebut beradadi akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya الرسالة للمدرسة maka

menjadi *ar-risâlat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlâf* dan *mudlâf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya **فرحمة الله** menjadi *fi rahmatillâh*.

E. Kata Sandang dan Lafdh al-jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak diawal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh jalâlah yang berada ditengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan.

F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila nama tersebut merupakan nama arab dari orang Indonesia atau bahasa arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAK	xv
ABSTRACT.....	xvi
ملخص البحث	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
E. Definisi Operasional.....	8
F. Sistematika Penulisan	8
BAB II KAJIAN PUSTAKA	10
A. Penelitian Terdahulu	10
B. Tinjauan Umum Tentang BKD Kota Malang.....	14
1. Sejarah Singkat BKD	14

2. Tugas Pokok dan Fungsi BKD Kota Malang	14
3. Visi dan Misi BKD Kota Malang	17
4. Struktur Organisasi BKD Kota Malang	18
C. Tinjauan Umum Tentang Mediasi	20
1. Pengertian Mediasi	20
2. Peran dan Fungsi Mediasi	21
3. Manfaat dan Keuntungan Mediasi.....	25
D. Perceraian Pegawai Negeri Sipil.....	27
1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil	27
2. Prosedure Pegawai Negeri Sipil Dalam Melakukan Perceraian.....	30
BAB III HASIL METODE PENELITIAN.....	36
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	36
B. Sumber Data Penelitian.....	37
C. Metode Pengumpulan Data	37
D. Metode Pengolahan Data	39
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	41
A. Gambaran Lokasi Penelitian	41
B. Peran Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang dalam Upaya Mediasi Pegawai Negeri Sipil.....	43
C. Kendala-Kendala Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang dalam Upaya Mediasi Pegawai Negeri Sipil.....	48
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	56

A. Kesimpulan	56
B. Saran.....	57

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

ABSTRAK

Fitri Hidayatullah, NIM 13210063, 2020. **Peran Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang Dalam Upaya Mediasi Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus Tahun 2017-2019)**. Skripsi. Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhshiyah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing: Erfaniah Zuhriah, M.H.

Kata Kunci: Peran BKD, Perceraian PNS

Angka Perceraian di Indonesia telah mencapai angka yang sangat luar biasa tinggi termasuk perceraian PNS. Terdapat banyak faktor yang penting dalam rangka mengurangi angka perceraian, salah satunya adalah faktor peranan suatu lembaga pemerintah seperti Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Secara garis besar BKD mempunyai tugas untuk melakukan pembinaan dan mediasi Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan Perceraian, hal ini sesuai dengan PP. Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP. Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Perceraian yang dilakukan PNS harus mendapatkan izin terlebih dahulu dari pejabat setempat sebelum dilanjutkan ke Pengadilan Agama. BKD selaku lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang diharapkan memberi dampak yang positif untuk meminimalisir terjadinya perceraian. Tujuan diadakannya penelitian ini adalah untuk mengetahui peran BKD Kota Malang dalam upaya mediasi PNS yang akan melakukan perceraian dan juga untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi saat memediasi PNS di Kota Malang.

Jenis penelitian ini tergolong dalam penelitian yuridis emperis atau lapangan (*field research*) dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Sedangkan dalam metode pengumpulan data yang digunakan adalah observasi dan wawancara yang dilakukan di BKD Kota Malang. Adapun metode analisis data yang digunakan yaitu kualitatif deskriptif digunakan untuk mengetahui peran BKD dalam memediasi PNS dari hasil data-data yang di peroleh dalam penelitan.

Berdasarkan dari hasil penelitian, bahwasanya peran BKD Kota Malang dalam upaya mediasi PNS belum begitu maksimal, dikarenakan tidak adanya dukungan dari pasangan suami istri sehingga tingkat keberhasilannya pun sangat kecil. Ada banyak faktor yang mempengaruhi PNS untuk melakukan perceraian diantaranya masalah ekonomi, adanya orang ketiga (perselingkuhan), komunikasi, dan masalah pribadi lainnya yang sifatnya rahasia. Kendala yang paling berat dalam mediasi PNS yaitu lamanya waktu atau proses rangkaian dalam memediasi karena sulitnya menemukan titik temu bagi para pihak sehingga banyak PNS yang melakukan perceraian tanpa melakukan izin kepada pejabat setempat. Hal ini menimbulkan pelanggaran yang berat karena melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

ABSTRACT

Hidayatullah. Fitri, 13210063, 2020. **The Role of the Malang City Regional Personnel Agency in Mediation Divorce for Civil Servants (Case Study in 2017-2019)**. Thesis. Islamic Family Law Department, Sharia Faculty, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Advisor: Erfaniah Zuhriah, M.H.

Keywords: *The role of regional personnel agency, divorce of civil servants*

In Indonesia, the divorce rate has reached an extremely high number, including the divorce of civil servants. There are many important factors to reduce the divorce rate. One factor is the role of a government institution such as the regional personnel agency. The regional personnel agency has the task of providing guidance and mediation for civil servants who will carry out divorce under PP. Number 10 of 1983 jo. PP. Number 45 of 1990 concerning marriage and divorce permits for civil servants. Civil servants who carry out divorce must first obtain permission from local officials before proceeding to the religious courts. The regional personnel agency is a government agency with authority. It is expected to have a positive impact on minimizing the occurrence of divorce. This study aimed to determine the role of the Malang City regional personnel agency in mediating civil servants who are going to divorce and find out the obstacles in mediating civil servants in Malang City.

This research is classified as empirical juridical or field research. It used a sociological juridical approach. Besides, the data collection method used observation and interviews. The data analysis method used descriptive qualitative. It is used to determine the role of regional personnel agency in mediating civil servants.

Based on the results, the role of the Malang City regional personnel agency in mediating civil servants has not been maximized due to the lack of support from husband and wife, so the success rate is very low. Many factors influence civil servants to divorce, including economic problems, the presence of a third person (infidelity), communication, and other confidential personal issues. The most serious obstacle in the mediation of civil servants is the length of time or the series of processes in mediating because it is difficult to find common ground for the parties, so many civil servants divorces without permission from local officials. It causes a severe violation because it violates the applicable laws and regulations.

نبذة مختصرة

فيتري هداية الله ، رقم الجامعي : ١٣٢١٠٠٦٣ ، ٢٠٢٠ . دور وكالة التوظيف الإقليمية لمدينة مالانج في أداء وساطة الطلاق لموظفي الخدمة الحكومية (دراسة حالة في ٢٠١٧-٢٠١٩). البحث العلمي. قسم الأحوال الشخصية ، كلية الشريعة ، جامعة الإسلامية الحكومية مولانا مالك إبراهيم مالانج.

المشرفة : عرفانية زهرية ، ماجستير في القانون.

الكلمات الدالة : دور وكالة التوظيف الإقليمية ، طلاق الموظفي الخدمة الحكومية. وصل معدل الطلاق في إندونيسيا إلى رقم مرتفع للغاية ، بما في ذلك طلاق الموظفي الخدمة الحكومية. هناك العديد من العوامل المهمة لتقليل معدل الطلاق ، أحدها دور المؤسسة الحكومية مثل وكالة التوظيف الإقليمية. بشكل عام ، لدى وكالة التوظيف الإقليمية مهمة لتوفير التوجيه والوساطة لموظفي الخدمة الحكومية الذين سينفون الطلاق ، وهذا وفقاً باللوائح الحكومية رقم ١٠ لسنة ١٩٨٣ باللوائح الحكومية رقم ٤٥ لسنة ١٩٩٠ في شأن تصاريح الزواج والطلاق لموظفي الخدمة الحكومية. ويجب أن يحصل الطلاق الذي يقوم به موظفو الخدمة الحكومية أولاً على إذن من المسؤولين المحليين قبل التوجه إلى المحاكم الدينية. من المتوقع أن يكون دور وكالة التوظيف الإقليمية بصفتها وكالة حكومية لديها السلطة تأثير إيجابي لتقليل حدوث الطلاق. كان الغرض من هذه الدراسة هو تحديد دور وكالة التوظيف الإقليمية لمدينة مالانج في التوسط بين موظفي الخدمة الحكومية الذين سيطلقون الطلاق وأيضاً لمعرفة العقبات التي تواجههم عند التوسط لموظفي الخدمة الحكومية في مدينة مالانج.

يصنف هذا النوع من البحث على أنه بحث قانوني تجريبي أو بحث ميداني باستخدام منهج قانوني اجتماعي. وفي الوقت نفسه ، فإن طريقة جمع البيانات المستخدمة هي المراقبة والمقابلات التي أجريت في وكالة التوظيف الإقليمية لمدينة مالانج. إن طريقة تحليل البيانات المستخدمة وصفية نوعية تستخدم لتحديد دور وكالة التوظيف الإقليمية في التوسط لموظفي الخدمة الحكومية من نتائج البيانات التي تم الحصول عليها في البحث.

بناءً على نتائج الدراسة ، لم يتم تعظيم دور وكالة التوظيف الإقليمية لمدينة مالانج في التوسط لموظفي الخدمة الحكومية ، بسبب عدم وجود دعم من الزوج والزوجة بحيث يكون معدل النجاح ضئيلاً للغاية. هناك العديد من العوامل التي تؤثر على موظفي الخدمة الحكومية للطلاق ، بما في ذلك المشاكل الاقتصادية ، ووجود شخص ثالث (الخيانة الزوجية) ، والتواصل ، وغيرها من المشاكل الشخصية السرية. وأخطر عقبة في وساطة موظفي الخدمة الحكومية هي طول الوقت أو سلسلة العمليات في الوساطة لأنه من الصعب إيجاد أرضية مشتركة للأطراف بحيث يطلق العديد من موظفي الخدمة الحكومية الطلاق دون إذن من المسؤولين المحليين. وهذا يسبب انتهاكات جسيمة لأنه يخالف أحكام القوانين واللوائح المعمول بها.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Islam ialah sebuah kepercayaan yang mengatur hubungan antara manusia dengan Allah, yang mengatur masalah perkawinan secara rinci yang secara alamiah dibutuhkan oleh manusia. Agar kehidupan manusia semakin romantis dan hubungan antara laki-laki dengan perempuan mampu menciptakan kasih sayang, maka Allah menetapkan suatu ikatan suci yaitu perkawinan.

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa sesuai Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan.² Maka dari itu, dalam ajaran Islam perkawinan itu mempunyai nilai ibadah, sehingga di dalam KHI Pasal 2 mengatakan bahwa pernikahan merupakan ikrar janji yang sangat tangguh (*mitqon gholidhan*), merupakan suatu ibadah apabila mentaati dan melaksanakan perintahNya.³

Pernikahan pada hakikatnya bertujuan untuk berkembang biak dan melestarikan kehidupannya setelah mereka menjalankan perannya sesuai

² Lembaga Negara No.1 Tahun 1974.

³ Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 7, cet. 5

dengan yang Allah kehendaki,⁴ akan tetapi pada kenyataannya semua tidak akan sesuai dengan keinginan, meskipun sudah diusahakan dengan semaksimal mungkin oleh pasangan suami isteri, jika hal ini menyebabkan masalah dan mengganggu kerukunan pasangan maka putusnya perkawinanpun bisa terjadi.

Perceraian merupakan jalan alternatif yang baik bagi pasangan yang sudah tidak mempunyai keharmonisan dalam rumah tangganya meskipun di dalam hukum Islam merupakan suatu perbuatan halal yang mempunyai prinsip dilarang oleh Allah SWT. Berdasarkan hadis Nabi Muhammad saw. sebagai berikut :

عَنِ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ :

“ أَبْغَضُ الْحَلَالِ إِلَى اللَّهِ الطَّلَاقُ ” رواه ابوداود وابن ماجه

“Ibnu Umar r.a. berkata, Rasulullah SAW, bersabda : “Perbuatan halal yang dimurkai Allah adalah talak (perceraian)”. (HR. Abu Dawud, dan Ibnu Majah).⁵

Dalam hadist tersebut menunjukkan bahwa alternatif terakhir dalam memutus suatu hubungan adalah dengan melakukan perceraian apabila di dalam rumah tangganya sudah tidak dapat dipertahankan kembali setelah menempuh mediasi diantara para pihak.

Putusnya perkawinan atau perceraian serta akibat-akibatnya, diatur dalam pasal 38 sampai dengan pasal 41 Undang-Undang Perkawinan.

⁴ Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah 6*, (Bandung: PT Alma'arif, 1980), 7

⁵ Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Terjemahan Bulughul Maram*, (Jakarta: Pustaka Amani), 516

Namun, tata cara perceraian diatur dalam pasal 14 sampai dengan pasal 36 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975, dan teknisnya diatur dalam Peraturan Menteri Agama No. 3 Tahun 1975.⁶

Tetapi ada perbedaan antara prosedur perceraian non PNS dengan PNS, dikarenakan PNS mempunyai peraturan khusus yang melekat pada dirinya sebagai abdi negara. Peraturan perceraian bagi PNS diatur dalam PP. Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP. Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin Perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Oleh karenanya sebagai Aparatur Negara, PNS harus menjadi contoh yang baik bagi masyarakat baik dalam tindakan, tingkah laku maupun ketaatan kepada peraturan perundang-undangan, sehingga PNS dalam melaksanakan tugasnya tidak akan terganggu oleh masalah-masalah yang dialami di dalam rumah tangganya, maka dari itu PNS harus menjalin keluarga yang serasi dan penuh keharmonisan.⁷

Perihal perceraian ini, maka di dalam PP. Nomor 10 Tahun 1983 jo Surat Edaran Kepala BAKN No. 08/SE/1983 tanggal 26 April 1983 menerangkan bahwa PNS yang ingin bercerai harus melakukan izin terlebih dahulu dari pejabat setempat. Hal ini sama dengan apa yang disebutkan di dalam pasal 3 ayat 1 PP. Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP. Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun seorang PNS dapat mengajukan perceraian jika syarat-syaratnya

⁶ Zainuddinn Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, 74

⁷ Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1987), 438

terpenuhi seperti perbuatan zinah yang dilakukan oleh salah pihak, menjadi pemabok atau penjudi, melakukan kekejaman, meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut dan pudarnya keharmonisan di dalam keluarga, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang melihat perbuatan tersebut.⁸

Salah satu bentuk perhatian pemerintah dalam meminimalisir terjadinya perceraian khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil maka dibentuklah sebuah lembaga Badan Kepegawaian Daerah (BKD) guna membina ataupun mengawasi PNS sebagai Aparatur Negara.

Peran BKD sangatlah peting dalam memanajemen PNS agar semua tata kerja berjalan disiplin termasuk BKD Kota Malang. Hal ini diatur dalam Peraturan Walikota (Perwal) Malang Nomor 61 Tahun 2012 mengenai penjelasan tugas pokok, fungsi dan tata kerja Badan Kepegawain Daerah, yang mana fungsi dan tugas pokok diberikan oleh Walikota sesuai dengan bidangnya.

Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara sekaligus menjadi tauladan bagi masyarakat seharusnya mempunyai kedisiplinan yang tinggi. Namun dalam prakteknya banyak PNS yang melakukan perceraian baik yang mendapat izin dari atasan maupun yang tidak, ini dibuktikan dengan angka pengajuan perceraian PNS di Pengadilan Agama Kota Malang yang semakin meningkat. Hal ini juga tidak luput dari peran BKD Kota Malang yang mempunyai tugas menasihati, membina bahkan memediasi PNS yang akan

⁸ Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, 442

bercerai, meskipun dalam menjalankan tugasnya BKD Kota Malang mengalami banyak hambatan untuk mendamaikan pasangan PNS yang tetep bertekad untuk bercerai.

Tabel Data Jumlah Mediasi Perceraian PNS di BKD Kota Malang.

Tahun	Penggugat	Tergugat	Penolakan	Jumlah
2017	14	8	4	26
2018	12	3	3	18
2019	9	9	2	20

Hasil dari beberapa kasus perceraian PNS yang ditangani oleh BKD Kota Malang setiap tahun mengalami kenaikan yaitu pada tahun 2017 tercatat ada 26 kasus, tahun 2018 menjadi 18 kasus, dan tahun 2019 terjadi 20 kasus perceraian yang dilakukan oleh PNS Kota Malang. Dari data tersebut diperoleh berbagai macam alasan perceraian PNS seperti, perselingkuhan, kekerasan jasmani (KDRT), tidak adanya keharmonisan, poligami, dan yang paling banyak terjadi disebabkan karena alasan faktor ekonomi yang memicu terjadinya perceraian di kalangan PNS sehingga presentase keberhasilan dalam melakukan mediasi sangatlah kecil.

Berdasarkan pembahasan latarbelakang yang sudah diuraikan diatas, maka penulis ingin melakukan penelitian bagaimana peran BKD Kota Malang dalam upaya mediasi perceraian PNS yang terus meningkat, apakah sudah maksimal dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan ataukah belum, maka dari itu peneliti mengambil judul “PERAN BADAN

KEPEGAWAIAN DAERAH (BKD) KOTA MALANG DALAM UPAYA MEDIASI PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi Kasus Tahun 2017-2019)".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembahasan latarbelakang yang sudah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan, yaitu :

1. Bagaimanakah peran BKD Kota Malang dalam upaya mediasi perceraian Pegawai Negeri Sipil tahun 2017-2019 ?
2. Apa kendala yang dihadapi BKD Kota Malang dalam upaya mediasi perceraian Pegawai Negeri Sipil tahun 2017-2019 ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan. yaitu :

1. Untuk mengetahui peran BKD Kota Malang dalam upaya mediasi perceraian Pegawai Negeri Sipil-tahun tahun 2017-2019.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi BKD Kota Malang dalam upaya mediasi perceraian Pegawai Negeri Sipil tahun tahun 2017-2019.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari pembahasan penelitian diatas diantaranya adalah :

1. Secara Teoritis, penelitian ini dapat memberikan gambaran tentang peran BKD Kota Malang dalam upaya pembinaan atau mediasi bagi PNS di Kota Malang.
2. Secara Praktis, penelitian ini dapat memberikan kontribusi :
 - a. Bagi masyarakat
Masyarakat bisa lebih mengerti tentang *management* kepegawaian sebagai tugas pemerintah daerah sehingga masyarakat mengetahui peran BKD dalam upaya mediasi perceraian di Kota Malang.
 - b. Bagi pemerintah
Pemerintah bisa lebih tegas dalam penanganan dan pengembangan SDM yang ada di BKD mengenai peranan BKD dalam upaya mediasi perceraian PNS di Kota Malang, sehingga tata kerja akan menjadi baik dan disiplin.
 - c. Bagi mahasiswa
Bagi Mahasiswa penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi untuk karya ilmiah selanjutnya untuk melengkapi penelitian ini, karena peneliti sadar masih banyak kekurangan dalam penelitian ini mengenai peran BKD Kota Malang dalam upaya mediasi perceraian PNS.

E. Definisi Operasional

Beberapa kata kunci untuk memperjelas penelitian ini adalah :

1. Peran : Adalah proses dinamis kedudukan (status). Peranan adalah apabila seseorang sudah melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Peran dan peranan tidak dapat dipisahkan karena keduanya saling ketergantungan antara satu dengan lainnya.⁹
2. Mediasi : Secara etimologi, istilah mediasi berasal dari bahasa Latin “*mediare*” yang berarti berada di tengah. Hal ini menunjukkan bahwa menjadi penengah (mediator) harus mempunyai sifat netral dan sejajar antara para pihak, hal ini dimaksudkan untuk menumbuhkan rasa percaya (*trust*) dari para pihak sehingga masalah dapat diselesaikan dengan baik dan antara para pihak tidak ada yang dirugikan.
3. Perceraian : Merupakan putusannya suatu ikatan perkawinan yang terjadi karena di dalam rumah tangganya sudah tidak dapat dipertahankan keutuhannya dan sudah tidak mempunyai keharmonisan.

F. Sistematika Pembahasan

BAB I, yang berisi tentang pendahuluan, menjelaskan mengenai latarbelakang masalah, rumusan masalah yang berisi tentang masalah yang diteliti, tujuan penelitian untuk menjelaskan maksud dari rumusan yang diteliti, manfaat penelitian yang berisi tentang kegunaan dan manfaat penelitian, definisi operasional menjelaskan beberapa kata

⁹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), 212

kunci yang ada di dalam penelitian dan sistematika pembahasan yang berisi tentang logika pembahasan dari mulai pendahuluan sampai penutup.

BAB II, berisi tentang tinjauan pustaka, langkah pertama dalam menerangkan isi maksud dari penelitian terdahulu, dan kemudian menerangkan tentang kerangka teori permasalahan yang akan diteliti sebagai landasan yuridis dan analisis data.

BAB III, dalam bab ini menjelaskan tentang metode penelitian yang akan dipakai dalam membuat karya ilmiah, diantaranya adalah jenis dan pendekatan penelitian, sumber data penelitian, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan analisis data yang digunakan oleh peneliti.

BAB IV, berisi hasil penelitian dan pembahasan. Dalam bab ini menjelaskan inti dari apa yang diteliti, karena data primer maupun data sekunder dikumpulkan dan dianalisis untuk mendapatkan hasil atau jawaban dari rumusan masalah yang sudah dicantumkan.

BAB V, dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran-saran kemudian diakhiri kata penutup.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian Erwin Syahrudin (8111411190), 2015, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang tentang “Pelaksanaan Peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Dalam Menegakkan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Penjabaran Tugas Dan Fungsi BKD Di Kota Semarang”. Dalam skripsi ini menitikberatkan pada peran BKD dalam mendisiplinkan PNS berdasarkan Peraturan Walikota Semarang dengan cara memberikan sosialisasi disiplin PNS secara optimal dan faktor penghambat kurang terlaksananya disiplin PNS karena kurangnya ikatan yang kuat antara atasan dengan pegawai yang bekerja dan juga perlunya tempat yang layak yang memadai.¹⁰

Penelitian Nur Hasanah (112111009), 2015, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang tentang “Peran BP4 Kota Semarang Dalam Penanganan Perceraian PNS Tahun 2013”. Dalam skripsi ini membahas tentang peran BP4 dalam menangani perceraian dan belum maksimalnya upaya yang dilakukan oleh BP4 dalam menangani perceraian, hal ini dikarenakan tidak adanya *support* dari pasangan yang mendaftarkan

¹⁰ Erwin Syahrudin, “Pelaksanaan Peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Dalam Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Penjabaran Tugas Dan Fungsi BKD Di Kota Semarang”, *Skripsi* Diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang (2015)

masalahnya di BP4 di Kota Semarang dan kebanyakan permasalahan yang ditangani di BP4 sudah berat, sehingga tingkat keberhasilan dalam menyelesaikan permasalahan sangatlah kecil, disamping itu kurangnya tenaga dan waktu dalam proses penanganan juga mempengaruhi tingkat penyelesaian yang berjalan kurang maksimal.¹¹

Penelitian Raynaldo Nugroho (11110004200014), 2016, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta tentang “Peran Penghulu Dalam Mengurangi Angka Perceraian Di KUA Karang Tengah Kota Tangerang”. Dalam skripsi ini membahas tentang upaya dan peran apa saja yang dilakukan oleh penghulu untuk menekan angka perceraian dan juga mengetahui faktor apa saja yang menjadi penyebab utama perceraian khususnya di KUA Karang Tengah dengan meningkatkan P3N, sosialisasi, pembinaan keluarga sakinah dan juga memberikan penyuluhan berkala. Sehingga ditemukan bahwa faktor terbesar dalam perceraian ini adalah faktor ekonomi, pendidikan, dan lingkungan.¹²

Tabel Penelitian Terdahulu.

No.	IDENTITAS	SUBSTANSI	PEMBEDA
1.	Erwin Syahrudin, Judul skripsi : “Pelaksanaan Peran	Meneliti Peran BKD dalam mendisiplinkan PNS berdasarkan	Penelitian dilakukan untuk mengetahui Peran BKD dalam

¹¹ Nur Hasanah, “Peran BP4 Kota Semarang Dalam Penanganan Perceraian PNS Tahun 2013”, *Skripsi* Diterbitkan, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Walisongo (2015)

¹² Raynaldo Nugroho, “Peran Penghulu Dalam Mengurangi Angka Perceraian Di KUA Karang Tengah Kota Tangerang, *Skripsi* Diterbitkan, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta (2016)

	<p>Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Dalam Menegakkan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Penjabaran Tugas Dan Fungsi BKD Di Kota Semarang.”</p>	<p>Peraturan Walikota Semarang dengan cara memberikan sosialisasi disiplin PNS secara optimal dan faktor penghambat kurang terlaksananya disiplin PNS dikarenakan belum ada kesadaran yang kuat akan pengawasan antara pimpinan dan staf, disamping itu kurang tersedianya tempat yang memadai.</p>	<p>mendisiplinkan PNS dalam Peraturan Walikota Semarang. Berbeda dengan yang penulis lakukan yang lebih menitikberatkan peran BKD dalam mediasi perceraian PNS di wilayah Kota Malang karena banyaknya kasus perceraian yang setiap tahun semakin meningkat.</p>
2.	<p>Nur Hasanah, Judul skripsi : “Peran BP4 Kota Semarang Dalam Penanganan Perceraian PNS Tahun 2013”</p>	<p>Membahas tentang peran BP4 dalam menangani perceraian dan upaya BP4 dalam mencegah perceraian belum begitu maksimal, hal ini dikarenakan tidak adanya dukungan pasangan suami istri yang mendaftarkan masalahnya di BP4 di Kota Semarang dan rata-rata permasalahan yang masuk di BP4 sudah parah, sehingga tingkat keberhasilan dalam menyelesaikan</p>	<p>Penelitian skripsi ini dilakukan terhadap peran BP4 dalam menangani perceraian PNS dengan menjadikan kesimpulan terhadap tingkat keberhasilan dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Hal ini juga dilakukan oleh penulis, namun penulis juga mencari faktor-faktor permasalahannya dengan cara memediasi para pihak</p>

		permasalahan sangatlah kecil, disamping itu kurangnya tenaga dan waktu dalam proses penanganan juga mempengaruhi tingkat penyelesaian yang berjalan kurang maksimal.	yang ingin bercerai.
3.	Raynaldo Nugroho Judul Skripsi : “Peran Penghulu Dalam Mengurangi Angka Perceraian Di KUA Karang Tengah Kota Tangerang”	Membahas tentang upaya dan peran apa saja yang dilakukan oleh penghulu untuk menekan angka perceraian dan juga mengetahui faktor apa saja yang menjadi penyebab utama perceraian khususnya di KUA Karang Tengah dengan meningkatkan P3N, sosialisasi, pembinaan keluarga sakinah dan juga memberikan penyuluhan berkala. Sehingga ditemukan bahwa faktor terbesar dalam perceraian ini adalah faktor ekonomi, pendidikan, dan lingkungan	Penelitian skripsi ini dilakukan untuk mengetahui peran Penghulu dalam mengurangi angka perceraian yang semakin meningkat. Hal ini juga dilakukan oleh penulis tapi lebih menitikberatkan kepada peran BKD kota Malang.

Dalam penelitian terdahulu diatas sama-sama mengkaji tentang peran suatu lembaga pemerintahan yang mempunyai tugas untuk meminimalisir angka perceraian yang terjadi, tetapi dalam penelitian ini lebih luas karena mencangkup peran Badan Kepagawaian Daerah dalam mediasi PNS di luar Pengadilan (non litigasi). Dari tiga penelitian diatas belum ada yang membahas tentang bagaimana peran BKD dalam upaya mediasi perceraian PNS, padahal banyak sedikitnya kasus perceraian yang dilakukan oleh PNS itu tak luput dari peran BKD sehingga proses penanganan perceraian tersebut dapat dijadikan sebagai gambaran berfungsinya peran BKD dalam menjalankan tugasnya.

Maka dari itu perlunya penulis untuk mengkaji bagaimana peran BKD Kota Malang dalam upaya mediasi perceraian PNS dan juga kendal-kendala yang sering menghambat jalannya proses pembinaan bagi PNS yang akan bercerai sehingga tingkat keberhasilan BKD dalam upaya mediasi perceraian PNS di Kota Malang dapat terlihat.

B. Tinjauan Umum tentang BKD Kota Malang

1. Sejarah Singkat BKD

Badan ini dibangun setelah pelaksanaan *autonomy* daerah Tahun 1999. Badan ini mengelola semua yang berkaitan dengan administrasi

kepegawaian baik dalam tingkat kabupaten, kota, dan provinsi. Di tingkat Provinsi masih sedikit yang menggunakan BKD akan tetapi lebih banyak menggunakan Biro Kepegawaian dan sebaliknya pada tingkat Kabupaten maupun Kota hampir semuanya menggunakan BKD. Sesuai dengan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah kewenangan mengelola kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun berada di Kabupaten atau Kota. Pembentukan Badan ini sesuai dengan dengan peraturan daerah masing-masing karena urusan kepegawaian hanya berada dipusat sebelum pelaksanaan *autonomy* daerah dan yang ada di daerah hanya bertugas sebagai pelaksana administrasi kepegawaian dari kebijakan pusat.¹³

Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan PP. No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi mulai terbentuk Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang, menjadikan semakin besarnya kewenangan dan dampak bagi kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah Kota Malang, sehingga dalam struktur Organisasi Pemerintah Daerah harus dirubah karena bertambahnya kewenangan di bidang kepegawaian, hal ini sesuai dengan ditetapkannya Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2000.

2. Tugas Pokok dan Fungsi BKD Kota Malang

Berdasarkan Peraturan Walikota Malang No. 61 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata Kerja BKD Kota Malang

¹³ Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2005), 17

mempunyai tugas pokok membantu Walikota untuk melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang kepegawaian daerah.

Untuk melaksanakan tugas tersebut di atas, maka BKD Kota Malang mempunyai fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang kepegawaian
- b. Melaksanakan program kepegawaian dan perencanaannya
- c. Pelaksanaan administrasi mutasi pegawai
- d. Pelaksanaan pembinaan disiplin pegawai
- e. Pelaksanaan pelatihan dan pendidikan pegawai
- f. Pelaksanaan penyiapan tunjangan dan gaji pegawai
- g. Penyusunan pengadaan dan formasi pegawai
- h. Penyusunan bahan kebijakan kesejahteraan pegawai
- i. Penyusunan sistem informasi pegawai
- j. Penyusunan pensiun pegawai dan bahan pemberhentiannya
- k. Pelaksanaan kegiatan keagamaan dalam rangka pembinaan mental pegawai
- l. Pelaksanaan pembelian atau pembangunan aset atau pengadaan tetap terwujud yang digunakan sebagai penunjang tugas pokok dan fungsi.
- m. Pelaksanaan pemeliharaan barang milik daerah untuk penunjang tugas pokok dan fungsi

- n. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan barang milik daerah dalam penguasaanya;
- o. Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM)
- p. Penyusunan dan pelaksanaan *Standard* Operasional Prosedure (SOP) dan Standar Pelayanan *Minimum* (SPM)
- q. Pelaksanaan pengukuran *Index* Kepuasan Masyarakat (IKM) yang bertujuan untuk memperbaiki tingkat kepuasan pelayanan.
- r. Mengelola aduan masyarakat di bidang kepegawaian
- s. Penyampaian data informasi dan hasilnya terkait pelayanan publik secara berjenjang melalui *website* Pemerintah Daerah
- t. Pengelolaan administrasi umum seperti ketatausahaan, keuangan, dan penyusunan program ketatalaksanaan
- u. Pembinaan dan pemberdayaan jabatan fungsional
- v. Mengevaluasi dan pelaporan tugas pokok dan fungsi
- w. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas pokoknya.¹⁴

Tugas dan fungsi diatas digunakan sebagai landasan berfikir. Hal ini tentunya membuat agar BKD dapat bertindak sesuai dengan perencanaan sehingga dapat mempermudah dalam mencapai tujuan dalam memanjajemen kepegawaian khususnya di Kota Malang.

3. Visi dan Misi BKD Kota Malang

¹⁴ <http://bkd.malangkota.go.id/index.php/profil-bkd/tupoksi> (diakses pada tanggal 11 Agustus 2019)

Visi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang “*Terwujudnya Aparatur Pemerintahan yang Berkualitas dan Profesional Guna Mendukung Pelayanan Publik Kota Bermartabat*”.

Visi ini digunakan sebagai sarana penunjang Visi Pemerintah Kota Malang yaitu : “Terwujudnya Kota Malang Sebagai Kota Bermartabat”.

Sedangkan Misi pemerintah Kota Malang yang sesuai dengan Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah Misi 5 : “Meningkatkan Reformasi Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik Yang Profesional, Akuntabel dan Berorientasi Pada Kepuasan Masyarakat”.

Dan untuk mendukung Misi Pemerintah Kota Malang ditetapkan Misi BKD Kota Malang adalah :

“Meningkatkan pelayanan administrasi aparatur pemerintah daerah yang berkualitas”.

Pelaksanaan misi yang merupakan sasaran pengembangan Pegawai Negeri Sipil Daerah diharapkan akan bermuara pada terbangunya aparatur Pemerintah yang berkualitas dan Profesional di bidang tugasnya dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (*Clean Government*).

4. Struktur Organisasi BKD Kota Malang

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang merupakan Lembaga Teknis daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 61 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata

Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang. Tugas Pokok Badan Kepegawaian Daerah membantu Walikota dalam melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang kepegawaian daerah. Adapun struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah sebagai berikut :

1. Kepala Badan
2. Sekretaris, terdiri dari :
 - 1) Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan
 - 2) Sub Bagian Umum dan Kepegawaian
3. Bidang Mutasi
 - 1) Sub Bidang Kepangkatan dan Pemberhentian
 - 2) Sub Bidang Mutasi dan Promosi
 - 3) Sub Bidang Formasi dan Pengadaan
4. Bidang Kinerja dan Penghargaan
 - 1) Sub Bidang Penghargaan dan Disiplin
 - 2) Sub Bidang Data dan Informasi
 - 3) Sub Bidang Penilaian dan Evaluasi Kinerja
5. Bidang Pengembangan Kompetensi dan Fasilitas Profesi
 - 1) Sub Bidang Pengembangan Kompetensi
 - 2) Sub Bidang Pendidikan dan Pelatihan
 - 3) Sub Bidang Fasilitas Profesi
6. Kelompok Jabatan Fungsional.

Dalam sistem organisasi ini sesuai dengan bidangnya masing-masing. Setiap bidang mempunyai sub bidang dalam pembagian kerja sehingga diharapkan setiap bidang bisa saling bekerjasama dan menjaga guna mencapai tujuan yang diharapkan dalam manajemen kepegawaian.

C. Tinjauan Umum tentang Mediasi

1 Pengertian Mediasi

Mediation mempunyai arti penyelesaian sengketa dengan cara menengahi. Secara etimologi, istilah mediasi berasal dari bahasa Latin “*mediare*” yang berarti berada di tengah. Hal ini menunjukkan bahwa menjadi penengah atau bisa disebut mediator harus bersifat netral dan tidak memihak antara para pihak, hal ini dimaksudkan untuk menumbuhkan rasa percaya (*trust*) dari para pihak sehingga masalah dapat diselesaikan dengan baik dan tidak ada yang dirugikan diantara para pihak.¹⁵ Secara tegas Peraturan Mahkamah Agung No. 2 tahun 2003 Pasal 1 ayat 6 menjelaskan “ mediasi adalah penyelesaian sengketa melalui proses perundingan para pihak dengan dibantu oleh mediator”.¹⁶

Istilah mediasi cukup gencar dipopulerkan oleh berbagai kalangan baik pemerintah, akademis, dan praktisi. Melalui riset dan studi akademik para ilmuwan mencoba mengungkapkan makna secara jelas tentang mediasi. Begitupun dengan para praktisi yang tertarik tentang masalah mediasi ini. Namun, karena cakupan mediasi ini cukup luas

¹⁵ Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, & Hukum Nasional*, (Jakarta: Kencana, 2009), 2

¹⁶ Muhammad Syaifullah, *Mediasi Dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, (Semarang: Walisongo Press, 2009), 76

maka hal ini tidak mudah untuk didefinisikan. Mediasi tidak hanya satu model yang mudah diuraikan secara terperinci dan harus dibedakan dari proses pengambilan keputusan lainnya.¹⁷

Dari berbagai rumusan diatas, dapat memberikan kesimpulan mengenai pengertian mediasi yang mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- a Mediasi merupakan suatu proses penyelesaian sengketa berdasarkan asas sukarela melalui perundingan.
- b Dapat diterimanya mediator yang terlibat dalam perundingan para pihak yang bersengketa.
- c *Mediator* mempunyai tugas membantu menyelesaikan masalah yang dihadapi para pihak.
- d Selama perundingan mediator tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan suatu masalah.
- e Mencapai dan menghasilkan kesepakatan sesuai dengan keinginan dan kesepakatan para pihak yang bersengketa merupakan tujuan mediasi.¹⁸

2 Peran dan Fungsi Mediasi

Mediator mempunyai fungsi dan peran dalam menentukan suatu proses mediasi. Peran yang ditampilkan oleh mediator juga menentukan

¹⁷ Gatot Sumartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), 119

¹⁸ Nurnaningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), 61

tingkat keberhasilan dalam menyelesaikan masalah. Peran utama yang harus dimainkan mediator adalah menjembatani dan menuntun para pihak mencapai suatu kesepakatan bersama. Pada posisi ini, *mediator* menjadi *katalisator* agar para pihak terlibat bediskusi secara terbuka dan akhirnya mendapatkan kesepakatan bersama.

Dalam memimpin pertemuan yang dihadiri kedua belah pihak, mediator berperan mendampingi, mengarahkan dan membantu para pihak untuk membuka komunikasi positif dua arah, karena lewat komunikasi yang terbangun akan memudahkan proses mediasi selanjutnya. Pada peran ini mediator harus menggunakan bahasa-bahasa yang santun, lembut, dan tidak menyinggung para pihak, sehingga para pihak terkesan rileks dalam berkomunikasi satu sama lain.¹⁹

Mediator sebagai pihak yang adil dapat menampilkan peran sesuai dengan kapasitasnya. Mediator bisa melaksanakan peranya dari yang paling lemah sampai yang paling kuat. Sisi peran terlemah adalah apabila mediator hanya menjalankan peranya sebagai berikut :

- a Menyelenggarakan pertemuan.
- b Pemimpin diskusi rapat.
- c Penjagaan dan pemeliharaan secara beradab melalui proses perundingan.
- d Pengendali perasaan emosi para pihak.

¹⁹ Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, & Hukum Nasional*, 78

- e Pendorong bagi para pihak yang kurang mampu untuk mengemukakan pendapatnya.

Kemudian adapun sisi peran mediator yang kuat dalam melakukan proses perundingan, sebagai berikut :

- a Membuat dan mempersiapkan notulen dalam pertemuan.
- b Merumuskan kesepakatan dan titik temu para pihak.
- c Membantu menyadarkan para pihak bahwa sengketa bukanlah suatu perlombaan yang harus dimenangkan tetapi untuk diselesaikan.
- d Mengusulkan dan menyusun jalan yang baik untuk menyelesaikan masalah.
- e Membantu menganalisa jalan yang terbaik untuk menyelesaikan masalah.²⁰

Selain mediator mempunyai beberapa peran diatas, terdapat pula beberapa fungsi mediator. Fungsi mediator ini lebih ditekankan pada tugas khusus dalam proses mediasi. Menurut Leonard L.Riskin dan James E.Westbrook, sebagaimana dikutip oleh Rachmadi Usman²¹ bahwa mediator mempunyai 7 (tujuh) fungsi yaitu : sebagai *catalys* (katalisator), *educator* (pendidik), *translator* (penerjemah), *resource person* (narasumber), *bearer of bad news* (penyandang berita jelek), *agent of reality* (agen realitas), dan *scapegoat* (kambing hitam).

²⁰ Nurnaningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, 63

²¹ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakri, 2003), 90-92

Sebagai “katalisator” bahwa kehadiran mediator dalam proses perundingan untuk memperbaiki komunikasi di antara para pihak sehingga nantinya akan mencapai kesepakatan bersama.

Fungsi mediator sebagai “pendidik” dimana ia berusaha memperbaiki tingkah laku dan sikap antar para pihak agar mampu menagkap alasan-alasan para pihak menerima atau menyetujui usulan.

Fungsi berikutnya seorang mediator sebagai “penerjemah” bertujuan untuk memberikan wawasan dengan cara menyampaikan dan merumuskan usulan pihak satu dengan yang lainnya dengan bahasa yang mudah dimengerti melalui proses perundingan.

Selanjutnya fungsi mediator adalah “penyandang berita jelek” yaitu dalam memediasi mediator harus siap dengan segala kemungkinan yang terjadi terhadap sikap emosional para pihak. Hal ini bisa terjadi karena kemungkinan memanasnya perdebatan dan penolakan usulan dari salah satu pihak. Dalam hal ini mediator harus menampung usulan para pihak kemudian diselesaikan secara bersama.

Disamping itu, mediator berfungsi sebagai “agen realitas”.yaitu mediator secara terus menerus harus memberikan pengertian kepada para pihak bahwasanya penyelesaian masalah tidak akan terjadi apabila masih ada usulan-usulan yang belum teridentifikasi oleh para pihak. Fungsi

terakhir sebagai “kambing hitam” yaitu mediator menjadi bagian yang selalu dipersalahkan.²²

3 Manfaat dan Keuntungan mediasi

Mediasi merupakan salah satu bentuk dari alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Tujuan dilakukan mediasi adalah menyelesaikan sengketa antara para pihak dengan melibatkan pihak ketiga yang *netral* dan *imparsial*. Mediasi dapat mengantarkan para pihak pada perwujudan kesepakatan damai yang permanen dan lestari, mengingat penyelesaian sengketa melalui mediasi menempatkan kedua belah pihak pada posisi yang sama, tidak ada pihak yang dimenangkan atau pihak yang dikalahkan (*win-win solution*). Dalam mediasi para pihak yang bersengketa pro aktif dan memiliki kewenangan penuh dalam pengambilan keputusan. Mediator tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan, tetapi ia hanya membantu pihak dalam menjaga proses mediasi guna mewujudkan kesepakatan damai mereka.

Penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi sangat dirasakan manfaatnya, karena para pihak telah mencapai kesepakatan yang mengakhiri persengketaan mereka secara adil dan saling menguntungkan. Bahkan jika gagalpun, dimana para pihak belum mencapai kesepakatan masih ada manfaatnya meskipun terasa kecil. Menurut Gatot

²² Muhammad Syaifullah, *Mediasi Dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, 80-81

Soemartono, mediasi dapat memberikan beberapa keuntungan penyelesaian antara lain:²³

- a Penyelesaian sengketa di dalam mediasi memungkinkan diselesaikan secara cepat dan relatif murah daripada harus dibawa ke pengadilan atau lembaga arbitrase.
- b Penyelesaian mediasi bukan hanya tertuju pada hak-hak hukumnya, akan tetapi lebih memfokuskan kepada kepentingan dan kebutuhan emosional atau psikologis para pihak.
- c Keikut sertaanya para pihak melalui mediasi memberikan kesempatan bagi para pihak untuk berpartisipasi menyelesaikan masalah yang terjadi.
- d Mediasi membantu para pihak untuk mengontrol setiap proses dan hasilnya.
- e Mediasi mampu membantu menciptakan rasa saling pengertian diantara kedua pasangan yang bersengketa karena mereka sendirilah yang memutuskan hasilnya.
- f Mediasi dapat membantu meminimalisir terjadinya konflik atau pertengkaran yang hampir selalu terjadi dalam proses mediasi.

Mediasi juga mempunyai beberapa keuntungan dalam menyelesaikan perkara. Sehingga dapat dijadikan pilihan yang tepat dibandingkan dengan mengikuti persidangan di Pengadilan. Menurut

²³ Gatot Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, 139-140

Acmad Ali, keuntungan mediasi yaitu prosesnya cepat, bersifat rahasia, tidak mahal, adil, dan berhasil baik.²⁴

Dibalik adanya keuntungan dari mediasi, para pihak harus bisa introspeksi diri dengan hasil yang dicapai saat mediasi baik itu menggembirakan ataupun mengecewakan. Karena hasil dari mediasi itu lebih baik daripada persengketaan yang terus menerus tidak menemui titik temu.²⁵

D. Perceraian Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri merupakan unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat. Ditinjau dari ilmu Administrasi, Aparatur negara merupakan aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagai alat untuk mencapai tujuan Nasional. Aspek administrasi itu dapat berupa kelembagaan (organisasi) dan dapat pula berupa manusia yang disebut pegawai.²⁶ Dalam hal ini kedudukan Pegawai Negeri menjadi sangat penting sebab lancar dan tidak lancarnya pemerintahan dan pembangunan negara tidak terlepas dari peranan dan keikutsertaan Pegawai Negeri.

²⁴ Achmad Ali, *Sosiologi Hukum; Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, Cet I, (Jakarta; Badan Penerbit IBLAM, 2004), 25

²⁵ Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, & Hukum Nasional*, 26

²⁶ A.W.Widjaja, *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1986), 151

Pengertian Pegawai Negeri dapat diacak melalui perkembangan sejarah perundang-undangan yang menyangkut masalah Pegawai Negeri yang dapat di pahami melalui :

- a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan pendapat Hoge Raad.
- b Undang-Undang No. 18 Tahun 1961, tentang ketentuan-ketentuan pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Th. 1961 Nomor 263).
- c Undang-Undang No. 8 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55).²⁷

Berdasarkan salah satu pengertian PNS Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian jo. Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian memberikan pengertian mengenai Pegawai Negeri Sipil adalah :

“Setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”²⁸

Terkait pengertian PNS diatas dapat memberikan beberapa rincian yaitu :

- a Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan

²⁷ Ahmad Ghufro dan Sudarsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: PT. Melton Putra, 1991), 4

²⁸ Moch. Faisal Salam, *Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia menurut Undang-Undang No. 43 tahun 1999*, (Bandung: CV. Mandar maju, 2003), 4

- b Diangkat oleh pejabat yang berwenang
- c Diserahi tugas dalam sesuatu jabatan Negeri, dan
- d Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁹

Kedudukan dan tugas Pegawai Negeri sebagai Unsur Aparatur Negara harus dijalankan dengan sebaik-baiknya untuk mewujudkan tujuan Nasional dengan melayani kehendak masyarakat sesuai dengan kedudukan dan fungsinya masing-masing sebagai Unsur Aparatur Negara. Unsur pelayanan dalam suatu organisasi adalah penting dan menentukan dalam mencapai tujuan negara. Baiknya suatu pelayanan terhadap masyarakat akan mendorong masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan.³⁰

Pegawai Negeri dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 merupakan pengembangan dari pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, membagi Pegawai Negeri menjadi 3 (tiga) yaitu :

- a Pegawai Negeri Sipil;
- b Anggota Tentara Nasional Indonesia dan
- c Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, terdiri dari dari :

- a Pegawai Negeri Sipil Pusat.

²⁹ Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Djembatan, 1984), 8

³⁰ A.W.Widjaja, *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*, 154

Adapun yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Pusat yaitu PNS yang gajinya dibebankan pada APBN dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan lembaga Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan negara lainnya.

b Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Pegawai Negeri Sipil Daerah yaitu PNS yang gajinya dibebankan kepada APBD dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya. Terhadap Pegawai Negeri Sipil Daerah yang dipekerjakan di luar instansi induk gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.³¹

2. Prosedure Pegawai Negeri Sipil Dalam Melakukan Perceraian.

Penyelesaian masalah perceraian bisa dilakukan melalui Pengadilan (litigasi) maupun diluar Pengadilan (non litigasi) yang biasa disebut ADR (*Alternative Dispute Resolution*) sebagai alternatif penyelesaian sengketa. Baik melalui keluarga atau lembaga-lembaga yang berkecimpung di bidang tersebut. Di Indonesia, nilai-nilai konfrontasi dan kompromi masih bisa kita temui di dalam masyarakat tradisional.³²

Begitu juga dengan lembaga-lembaga non litigasi yang berkecimpung dalam mediasi seperti lembaga Badan Kepegawaian Daerah yang bertugas manajemen PNS, ketika dalam ruang lingkup

³¹ Moch. Faisal Salam, *Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia menurut Undang-Undang No. 43 tahun 1999*, 6

³² Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, 3

keluarga tidak dapat menyelesaikan persengketaan para pihak, maka PNS yang ingin bercerai wajib mendapatkan izin secara tertulis oleh pejabat setempat dengan melakukan mediasi terlebih dahulu. Pejabat yang menjadi mediator harus menjadi penengah yang berarti harus bersifat adil, netral, dan tidak memihak diantara salah pihak yang bersengketa.

Prosedur perceraian bagi PNS diatur dalam PP. No. 10 Tahun 1983 jo. PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun prosedur nya dalam Pasal 3 adalah sebagai mana berikut :³³

- a. Pegawai Negeri Sipil yang ingin melakukan perceraian wajib mendapatkan izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat.
- b. Sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) bahwa PNS yang berkedudukan sebagai Tergugat maupun Penggugat harus mendapatkan izin atau surat keterangan secara tertulis dari pejabat setempat.
- c. Dalam mendapatkan surat izin atau surat keterangan secara tertulis bagi Penggugat atau Tergugat harus didasari oleh alasan yang kuat dan lengkap.
- d. Dalam pasal 5 nya, ditegaskan bahwa izin tersebut harus diajukan kepada pejabat secara tertulis dimana PNS itu bekerja. Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa setiap pimpinan yang menerima permintaan izin dari PNS dalam lingkungannya, baik untuk

³³ Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, 442-443

melakukan perceraian dan atau beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada Pejabat melalui saluran hirarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.

Izin dapat diberikan jika didasari oleh alasan-alasan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Izin akan di tolak apabila terdapat alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama yang dianut PNS yang bersangkutan.
- b. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau alasan yang dikemukakan bertentang dengan akal sehat.

Alasan perceraian menurut PP. No. 45 Tahun 1990 yaitu :

- a. Salah satu pihak berbuat zina.

Alasan perzinahan yang dilakukan oleh salah satu pihak harus dibuktikan dengan keputusan Pengadilan dengan menghadirkan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang sudah dewasa, atau perzinahan itu tertangkap tangan oleh salah satu pihak istri maupun suami.

- b. Salah satu pihak menjadi pemabok, pematik atau penjudi.

Adapun pembuktian dari salah satu pihak menjadi pemabok atau penjudi yaitu dengan membuat surat pernyataan

dari 2 (dua) orang saksi yang telah dewasa yang mengetahui perbuatan itu yang diketahui oleh pejabat yang berwajib, serendah-rendahnya camat dan surat keterangan dari dokter atau polisi dengan hasil pemeriksaan bahwa yang bersangkutan positif menjadi pemabok, pepadat, atau penjudi.

- c. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut turut.

Untuk pembuktian bahwa salah satu pihak telah meninggalkan selama 2 (dua) tahun tanpa alasan yang jelas yaitu dibuktikan dengan pernyataan dari Kepala Kelurahan yang disahkan oleh pejabat yang berwajib.

- d. Salah satu pihak melakukan kekejaman.

Salah satu pihak melakukan kekejaman dibuktikan dengan visum et repertum (VeR) dari dokter pemerintah.

- e. Salah satu pihak mendapatkan hukuman penjara 5 (lima) tahun.

Salah satu pihak mendapatkan hukuman penjara selama 5 (lima) tahun secara berturut-turut dibuktikan dengan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

- f. Terjadi perselisihan antara pasangan suami istri.

Terjadinya konflik antara suami dan istri secara terus menerus sehingga tidak ada harapan lagi untuk terciptanya sebuah keharmonisan di dalam rumah tangganya. Di buktikan dengan bukti surat pernyataan dari Kepala Kelurahan yang disahkan oleh pejabat setempat.

Sedangkan di dalam KHI pasal 116 ada penambahan dua alasan lagi selain yang disebutkan diatas:

- a. Suami melanggar taklik talak.
- b. Murtad atau pindah agama yang menyebabkan rumah tangganya menjadi tidak rukun dan harmonis.

Alasan-alasan tersebut tidaklah sepenuhnya di taati oleh seluruh PNS, sehingga mereka tidak mendapatkan izin dari pejabat setempat karena sebab perceraianya tidak memenuhi alasan-alasan yang sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PNS yang tidak mendapatkan izin atau surat keterangan kemudian bercerai dan tidak melaporkan perceraianya selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) bulan, maka dikualifikasi melanggar hukum khusus perceraian menurut pasal 15 ayat (1) PP. No. 45 Tahun 1990, dapat dijatuhi hukuman berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 jo. Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Tentang Peraturan Disiplin

Pegawai Negeri Sipil. Adapun tingkat dan macam hukuman disiplin menurut Peraturan Pemerintah yaitu:³⁴

- a. Hukuman Disiplin Ringan
- b. Hukuman Disiplin Sedang
- c. Hukuman Disiplin Berat.

³⁴ IG. Wursanto, *Manajemen Kepegawaian 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 1989), 112

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode merupakan suatu hal yang sangat penting untuk sebuah penelitian. Metode harus digunakan secara tepat untuk menghasilkan suatu penelitian yang maksimal. Maka dari itu peneliti menggunakan metode sebagai berikut :

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penentuan jenis penelitian merupakan salah satu modal dasar bagi seorang penulis. Dilihat dari jenisnya, penyusunan skripsi yang dibuat peneliti termasuk dalam penelitian yuridis empiris atau lapangan (*field research*). *Research* yuridis emperis merupakan penelitian dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat, penelitian ini memfokuskan kepada latar belakang keadaan suatu Lembaga Masyarakat yang akan diteliti sehingga penelitian ini difokuskan kepada BKD Kota Malang.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis hukum, yaitu pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat, dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi

dan mengklarifikasi temuan bahan nonhukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum.³⁵

B. Sumber Data Penelitian

Sumber data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian yang menjadi subjek dan data yang akan diteliti, yaitu :

a) Data Primer

Data primer merupakan data yang paling utama yang diperoleh melalui wawancara dengan informan Bapak Wahyu Arianto dan Ibu Anita di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Malang.

b) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang digunakan sebagai pendukung dari penelitian yang akan diteliti, seperti jurnal, buku-buku, dan semua yang berkaitan dengan penelitian tersebut.³⁶

C. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang baik, penelitian ini menggunakan pengumpulan data dengan beberapa teknik sebagai berikut :

a) Wawancara

Wawancara adalah cara untuk memperoleh data atau informasi dengan cara bertanya langsung kepada narasumber yang akan

³⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), 105

³⁶ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Grafindo persada, 2003), 114

diwawancarai.³⁷ Hasil wawancara ditentukan oleh arus informasi dan berbagai faktor interaksi, yaitu pewawancara, yang diwawancarai, dan topik penelitian.

Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan peneliti melakukan wawancara kepada pegawai BKD Kota Malang dengan maksud untuk memahami peran dan kendala yang dihadapi BKD Kota Malang dalam upaya mediasi kasus perceraian PNS.

b) Dokumentasi

Dokumentasi dalam penelitian merupakan data pelengkap yang dikumpulkan secara autentik yang bertujuan untuk menjadi pendukung penelitian seperti catatan, foto, buku, rekaman, dan lainnya. Sehingga dengan adanya data ini diharapkan kebutuhan penelitian terpenuhi dan penelitianpun dapat terselesaikan.

c) Observasi

Observasi merupakan metode atau cara yang digunakan untuk mengamati objek penelitian secara langsung. Mengamati bukan hanya melihat, melainkan juga mengukur, merekam, menghitung, dan mencatat kejadian yang berlangsung ditujukan untuk mengamati dan mempelajari proses alam, perilaku manusia, dan dilakukan pada responden yang tidak terlalu besar, agar peneliti memperoleh gambaran yang lebih luas tentang permasalahan yang diteliti.³⁸

³⁷ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, (Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2018), 226

³⁸ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, 226

D. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan dan analisis data yang dipakai adalah dengan cara data dikumpulkan, disusun, diklasifikasikan ke dalam tema-tema yang disajikan kemudian dianalisis dan dipaparkan dengan kerangka penelitian lalu diberi interpretasi sepenuhnya dengan jalan deskripsikan apa adanya.

Langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut :

a) Editing

Editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh para pencari data.³⁹ Peneliti mengumpulkan lagi data-data baik yang melalui wawancara maupun dokumentasi untuk diteliti kembali, ketika sudah cukup maka dilanjutkan ke proses selanjutnya.

b) Classifying

Tahapan ini penulis meneliti kembali secara seksama dan terperinci seluruh data wawancara dan dokumentasi. Lalu setelah melewati proses editing selanjutnya penulis mengelompokkan data tersebut berdasarkan variabel penelitian.

c) Verifying

³⁹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2004), 168

Tahapan selanjutnya setelah data diklasifikasikan sesuai dengan variable penelitian maka dilakukan pengecekan ulang kembali di tahap verifikasi agar validitas data dapat diakui serta mempermudah penulis dalam melakukan analisis data.

d) Analyzing

Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Pada metode ini penulis membuat kesimpulan dari data-data yang sudah diperoleh untuk mempermudah membaca dan memahami data yang sudah dikumpulkan.

e) Concluding

Concluding merupakan hasil suatu proses. Dalam metode ini penulis mengambil kesimpulan dari data yang diperoleh dari beberapa tahapan yang sudah dilakukan baik dari wawancara maupun dokumentasi.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

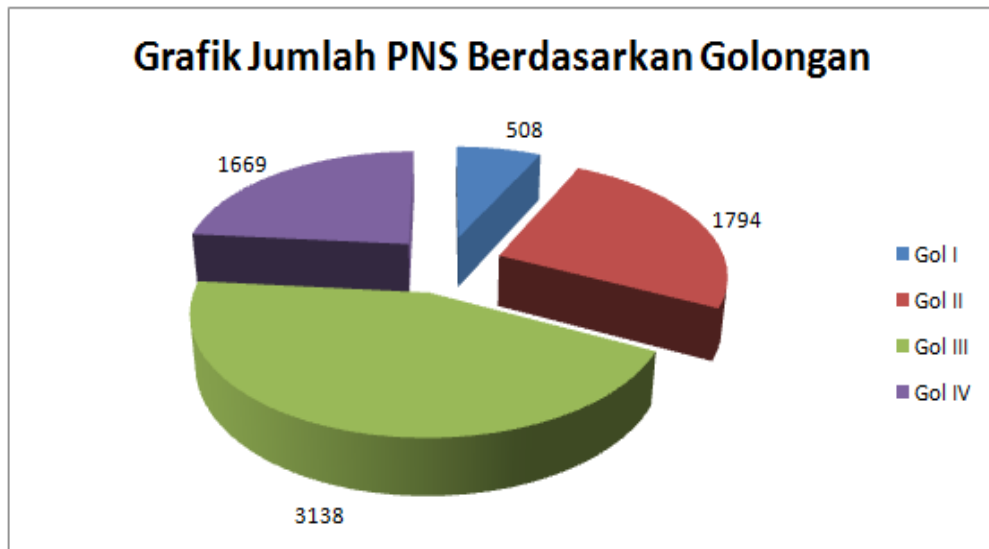
A. Gambaran Lokasi Penelitian

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang terletak di pusat Kota yaitu di Balai Kota Malang yang beralamat di Jalan Tugu No. 1 Desa Kiduldalem Kecamatan Klojen Kota Malang. Letaknya yang berada ditengah-tengah wilayah Kabupaten Malang secara astronomis wilayah Kota Malang berada diantara $112,06^{\circ}$ – $112,07^{\circ}$ Bujur Timur dan $7,06^{\circ}$ – $8,02^{\circ}$ Lintang Selatan. Adapun nomor telepon yang bisa dihubungi yaitu (0341) 328829. Adapun website yang dapat diakses bisa melalui www.bkpsdm.malangkota.go.id.

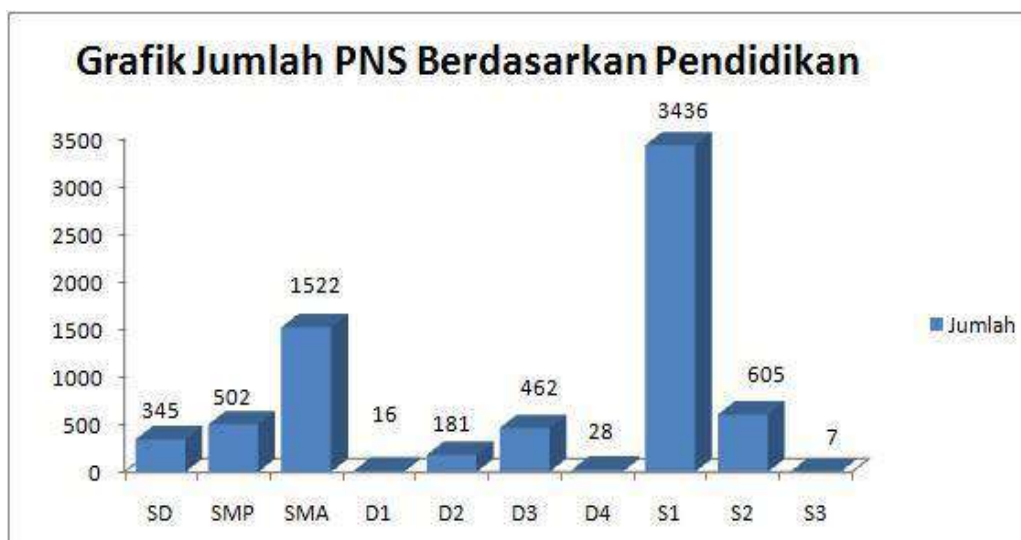
SK pembentukan BKD Kota Malang sesuai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Provinsi mulai terbentuk Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang. Pembentukan BKD Kota Malang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2019 tentang perubahan atas peraturan daerah Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah. Untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2019 atas Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, maka perlu menetapkan Peraturan Walikota Nomor 77 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Badan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia.

Badan Kepegawian Daerah Kota Malang mempunyai Pegawai Negeri Sipil dari berbagai kalangan dari tingkat golongan dan berdasarkan pendidikan.

Tabel 1. Grafik Jumlah PNS Berdasarkan Golongan.



Tabel 2. Grafik Jumlah PNS Berdasarkan Pendidikan.



B. Peran BKD Kota Malang Dalam Upaya Mediasi PNS

Suatu perkawinan dapat putus karena 3 alasan, yang pertama karena perceraian, kedua karena kematian, dan ketiga atas putusan pengadilan⁴⁰. Angka perceraian PNS yang semakin tinggi yang terjadi di BKD Kota Malang membuat pemerintah mulai membatasi dengan adanya PP. No. 10 Tahun 1983 jo. PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS yang menyebutkan dalam pasal 1 (satu) bahwa “Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin terlebih dari pejabat (yang berwenang).”

Sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Masyarakat, dan Abdi Negara seorang PNS harus menjadi tauladan yang baik bagi masyarakat, sehingga diharapkan PNS bisa menjaga tindakan, perilaku, dan ketaatan pada aturan yang berlaku. PNS hendaknya bisa menjaga kehidupan rumah tangga yang harmonis, rukun dan bahagia. Keharmonisan dalam sebuah rumah tangga akan berpengaruh positif pada kinerja PNS.

Namun demikian, ada kalanya suatu kehidupan rumah tangga tidak berjalan sesuai yang diharapkan seperti tujuan awal pernikahan. Seiring berjalannya waktu, muncul berbagai macam permasalahan dalam rumah tangga yang menyebabkan seseorang memilih untuk mengakhiri pernikahannya.

Membina atau mengawasi Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu sub tugas dan wewenang di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota

⁴⁰ Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1994), 111

Malang, seperti memediasi PNS yang ingin melakukan izin perceraian. Hal ini dilakukan untuk memberikan nasehat dan pembinaan baik kepada penggugat maupun tergugat yang ingin bercerai karena sebagai Aparatur Negara harus memberikan tauladan yang baik untuk masyarakat.

Di sisi lain bila mengamati dari segi peran dan wewenang BKD dalam memediasi perceraian PNS, maka keberadaan mediasi ini memiliki pengaruh yang cukup signifikan bagi masyarakat dalam meminimalisir terjadinya perceraian.

Hasil wawancara dengan Ibu Anita, SE mengatakan :

“Peran BKD ya sesuai dengan PP. No. 10 tahun 1983 jo. PP. No. 45 Tahun 1990, perannya ya kalau ada laporan dari OPD (Organisasi Perangkat Daerah) kita tindak lanjuti dengan mengadakan pembinaan panggilan 1, panggilan 2, dirasa kurang panggilan 3, kalau sudah cukup 3 dan sudah bisa disimpulkan maka, BKD akan membuat Nota Dinas kepada pak walikota disertai surat izin bagi penggugat kalau tergugat surat keterangan, yang ketiga surat penolakan kalau tidak ada titik temu waktu mediasi ya kita mengeluarkan surat penolakan.”⁴¹

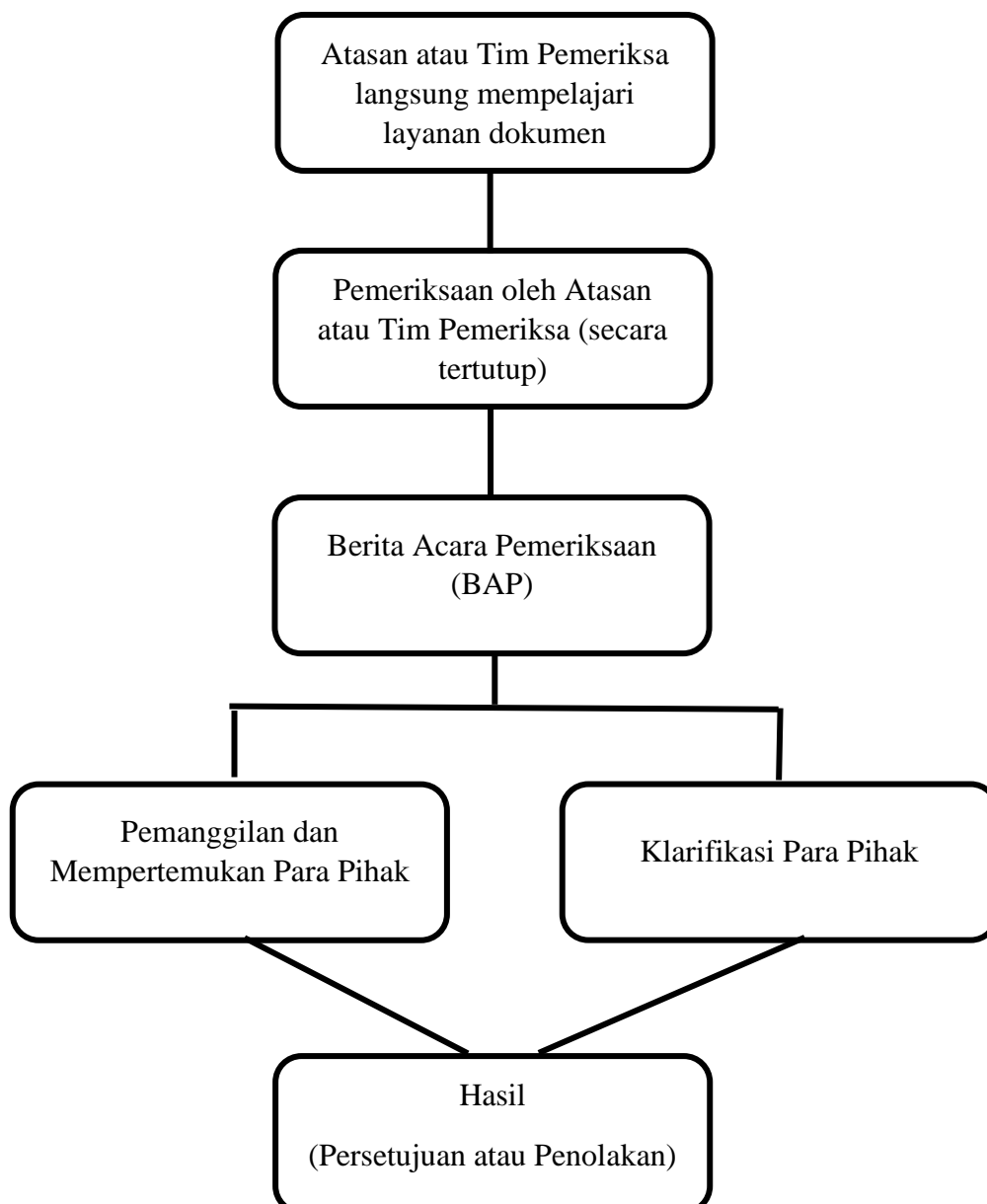
Berdasarkan penjelasan dari Ibu Anita di atas, peneliti berpendapat bahwasanya Peran BKD sangatlah penting untuk meminimalisir angka perceraian khususnya bagi PNS, dibuktikan dengan adanya berbagai rangkaian pembinaan yang dilakukan agar perceraian itu tidak terjadi sesuai dengan Peraturan Pemerintah yang ada. BKD mempunyai tugas untuk memberikan surat rekomendasi perceraian kepada PNS yang sudah tidak bisa berdamai lagi yang nantinya diajukan ke Pengadilan Agama, akan tetapi dalam perannya sebagai sebuah lembaga masyarakat kurang maksimal karena

⁴¹ Anita, wawancara (Malang, 23 Maret 2020)

kurangnya faktor pendukung dalam melakukan mediasi ataupun para pihak yang terus berpegang teguh untuk melakukan perceraian sehingga tingkat keberhasilannya pun kecil.

Prosedure dan tahap dalam mediasi perceraian PNS tercantum dalam Standart Pelayanan Pengajuan Izin Cerai yang dikeluarkan oleh Surat Edaran Kepala BAKN Nomor : 49/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksana PP No. 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS.

Alur Pemanggilan Untuk Melakukan Izin Perceraian PNS.



Permohonan izin perceraian ini dapat diteruskan kepada Walikota melalui BKD dengan dilengkapi persyaratan administrasi. BKD atas usul dari Kepala SKPD akan memanggil para pihak yang bersangkutan untuk dilakukan klarifikasi dan pembinaan sampai 3 (tiga) kali panggilan kemudian bisa dibuatkan Berita Acara Pembinaan. Jika hasil dari proses pembinaan dan mediasi para pihak mengurungkan niatnya untuk bercerai, maka pihak penggugat harus mencabut gugatannya. Akan tetapi jika PNS yang bersangkutan tetap ingin melakukan perceraian maka bisa diteruskan kepada Walikota. Kemudian setelah disetujui oleh Walikota maka akan diterbitkan surat izin melakukan perceraian (Penggugat) dan surat keterangan (Tergugat) yang nantinya bisa diteruskan ke Pengadilan Agama setempat.

Hal ini seperti apa yang dikatakan oleh Bapak Wahyu Arianto, S.STP dalam keterangannya :

“prosedurenya ya pertama para pihak dipanggil setelah kami menerima dokumen kemudian mengisi BAP dari pihak istri maupun suami, sendiri-sendiri, yang kedua dipertemukan di mediasi untuk dibuat damai, itu juga dicatat di BAP, kalau memang setuju berarti ada pernyataan persetujuan dari tergugat, kalau tidak ada kesepakatan panggilan ke tiga kita panggil lagi barangkali dalam senggang waktu dari panggilan kedua ketiga misalnya satu minggu ada komunikasi antara para pihak, jika tidak ada titik temu lagi bisa memanggil pihak lain, boleh orang tua atau anak yang sudah dewasa kita panggil begitu proses yang ada disini.”⁴²

Dalam penempatan mekanisme penanganan dalam perdamaian harus sama-sama sejajar yakni mediator harus netral dan tidak memihak antara para

⁴² Wahyu Arianto, wawancara (Malang, 23 Maret 2020)

pihak. Tindakan persuasif yaitu tindakan dengan membujuk secara halus (tidak memaksa) agar menjadi yakin merupakan pelaksanaan peran BKD yang harus dilakukan di lapangan. Setelah peneliti mengamati ditemukan bahwa tahapan untuk memediasi yaitu pihak yang bersangkutan datang ke BKD untuk mendaftarkan surat rekomendasi izin perceraian kemudian para pihak dipanggil untuk dimintai keterangan alasan kenapa bercerai, sekaligus memediasi pihak yang datang. Hal ini berlangsung selama maksimal 3 kali panggilan selama waktu satu bulan, jika tidak menemui titik temu dalam menyelesaikan masalah maka jalan terakhir adalah dengan memberikan surat izin perceraian yang nantinya akan diteruskan ke Pengadilan Agama.

Prosedur perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil diatur dalam PP. No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, sebagai berikut :

Pasal 3

1. Pegawai Negeri Sipil yang ingin melakukan perceraian wajib mendapatkan izin terlebih dahulu dari pejabat.
2. Sebagaimana yang disebutkan di dalam pasal 1 (satu), bahwa PNS yang berkedudukan sebagai Penggugat ataupun Tergugat harus mendapatkan surat izin secara tertulis dari pejabat.
3. Untuk mendapatkan surat permintaan izin atau surat keterangan bagi Penggugat maupun Tergugat harus mencantumkan alasan bercerai secara kuat dan lengkap.

BKD tidak akan memberikan surat izin perceraian jika para pihak tidak mentaati peraturan yang ada dan memenuhi alasan yang jelas untuk melakukan perceraian, karena dalam prosesnya izin perceraian ini bisa ditolak jika tidak memenuhi kriteria tersebut. Izin perceraian akan diberikan jika didasarkan kepada alasan yang sudah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, Adapun alasan-alasan izin perceraian yang tidak akan diterima diantaranya sebagai berikut :

- a. Bertentangan dengan peraturan dan ajaran agama yang diatnut.
- b. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Permohonan bisa ditolak oleh BKD apabila PNS yang akan melakukan perceraian terdapat alasan-alasan yang sudah disebutkan diatas.

C. Kendala-Kendala BKD Kota Malang dalam Upaya Mediasi PNS

Penyelesaian perkara perceraian dalam proses mediasi dapat dibantu oleh mediator yang tidak memihak antara para pihak, adil, serta dapat dipercaya untuk membantu mempercepat menyelesaikan masalah yang ada dengan keputusan bersama. Tetapi sebelum mencapai keputusan akhir pasti dalam prosesnya para mediator mempunyai kendala-kendala yang dihadapi ketika memediasi para pihak yang bersangkutan.

Hal ini seperti apa yang disampaikan oleh Ibu Anita :

“Kendalanya kalau salah satu pihak tidak hadir berarti ada panggilan ulang lagi, kedua kalau ke dua nya hadir (para pihak) tetapi salah satu menolak untuk digugat atau dicerai, kita panggil lagi sampai ketiga kalinya, jika dalam panggilan ketiga belum ada titik temu kita hadirkan pihak lain,

*anak dewasa atau orang tua. baru setelah panggilan ke empat kira beri waktu satu bulan untuk dikomunikasikan, kalau bisa berdamai ya berdamai kalau memang harus bercerai ya harus ada keputusan dari kedua belah pihak, itu kita beri waktu selam satu bulan. setelah satu bulan kita panggil lagi.*⁴³

Berdasarkan wawancara diatas dalam memediasi para pihak khususnya PNS membutuhkan waktu yang panjang jika dalam rangkaian aturannya tidak di ikuti oleh yang bersangkutan. Adapun kendala yang terjadi :

1. Salah satu pihak tidak hadir, ketika salah satu pihak tidak hadir maka akan menambah waktu dalam menyelesaikan masalah yang ada dengan pemanggilan ulang. Karena perkara ini harus mendapatkan persetujuan dari kedua belah pihak sebelum mencapai keputusan akhir.
2. Salah satu pihak menolak untuk bercerai, ketika salah satu pihak tidak mau untuk bercerai maka BKD harus mempelajari alasan-alasan kenapa salah satu pihak ingin melakukan perceraian, jika sesuai dengan perundang-undangan maka BKD akan memberikan surat izin perceraian kepada pihak terkait untuk dilanjutkan ke Pengadilan Agama.
3. Tidak adanya titik temu, ketika tidak adanya titik temu diantara para pihak maka BKD akan menghadirkan pihak lain baik itu orang dewasa atau orang tua dari pihak yang terkait.
4. Waktu satu bulan untuk berkomunikasi, ketika belum menemukan keputusan diantara kedua belah pihak maka akan diberikan waktu

⁴³ Anita, wawancara (Malang, 23 Maret 2020)

selama satu bulan untuk berkomunikasi sehingga nantinya dapat menghasilkan keputusan akhir diantara para pihak baik itu tetep ingin melakukan bercerai ataupun ingin berdamai.

Hukum Islam tidak melarang terjadinya perceraian apabila jalan yang terbaik untuk menyelesaikan masalah adalah dengan melakukan perceraian. Timbulnya suatu masalah pasti ada sesuatu hal yang menyebabkannya, begitu juga tentang halnya suatu perceraian. Perceraian yang terjadi antara pasangan suami isteri pasti ada alasan yang mendasarinya mengapa mereka ingin berpisah padahal ketika awal pernikahan yang sakral sudah berkomitmen untuk menjalin kehidupan bersama. Hal ini terjadi karena banyak faktor-faktor yang terjadi sehingga mereka ingin mengakhiri rumah tangganya. Faktor ini dapat disebabkan oleh faktor internal maupun eksternal.

Menurut Ibu Anita yang menangani atau memediasi para pihak yang ditanganinya, bahwa :

“Rata-rata permasalahan yang dihadapi oleh PNS untuk bercerai ya masalah ekonomi karena kan meskipun menurut masyarakat gaji PNS lumayan besar tetapi terdapat berbagai golongan yang tidak setara sehingga untuk istri atau kebutuhan menjadi kurang, kemudian masalah yang kedua yaitu adanya pihak ke tiga (selingkuh) dan juga kurangnya komunikasi.”⁴⁴

Ada banyak faktor-faktor yang melatarbelakngi seorang PNS ingin melakukan perceraian. Secara umum yang menjadi penyebab terjadinya perceraian di BKD Kota Malang antara lain :

1. Ekonomi

⁴⁴ Anita, wawancara (Malang, 23 Maret 2020)

Faktor ekonomi erat kaitanya dengan pendapatan yang dihasilkan oleh suatu keluarga. Kebergantungan ekonomi kepada keluarga memberikan suatu kepuasan batin bagi anggota keluarga lainnya. Seiring perkembangan zaman, jika anggota keluarga sudah tidak memiliki ketergantungan dan sudah mempunyai penghasilan sendiri, maka kemandirian mereka menyebabkan suatu kebebasan lebih untuk melakukan perceraian, hal ini tergantung kepada situasi dan kondisi keluarga tersebut. Sumber penghasilan yang jelas untuk memenuhi kebutuhan merupakan modal dasar seseorang untuk membangun rumah tangga. Kebutuhan yang terpenuhi akan memberikan kelangsungan hidup keluarga namun sebaliknya kecacuan dalam rumah tangga akan terjadi akibat kebutuhan yang tidak terpenuhi. *Management* keuangan sangatlah penting untuk kelangsungan hidup, hal ini harus bisa dikendalikan oleh pasangan, jika gagal maka akibatnya akan mendorong terjadinya konflik dalam keluarga dan menyebabkan berkurangnya sikap saling menghargai dan saling percaya.

2. Adanya Orang ketiga

Adanya orang ketiga akan membuat sebuah keharmonisan di dalam keluarga sirna. Perselingkuhan ini juga membuat hilangnya sebuah kepercayaan, bukan hanya itu masalah ekonomi juga ikut hancur. Komitmen ketika awal pernikahan merupakan suatu amanah yang harus dijaga dan dipertahankan seumur hidup. Adanya orang ketiga merupakan persoalan yang

ada diluar komitmen tersebut karena komitmen ini berlaku hanya diawal pernikahan. Perselingkuhan menyebabkan perasaan kecewa, marah, sakit hati, menghilangkan kepercayaan, dan depresi. Pelaku perselingkuhan menimbulkan sanksi moral dari lingkungan. Kondisi demikian akhirnya mendorong terjadinya rumah tangga yang tidak harmonis sehingga dorongan untuk bercerai semakin membesar. Oleh karena itu pasangan sudah tidak memikirkan kembali prinsip awal pernikahan yang sakral.

3. Komunikasi

Memang ironis sekali di zaman sekarang dimana alat komunikasi sudah sangat canggih, masih banyak pasangan yang kurang berkomunikasi dengan pasangannya, malah lebih sering komunikasi dengan teman kantor atau teman kerja. Kurangnya rasa saling perhatian dan komunikasi antara pasangan dan kurangnya kasih sayang pasangan akan menyebabkan sulitnya keinginan untuk bekerjasama menyesuaikan diri dalam pernikahan.

Kurangnya waktu dan komunikasi di dalam sebuah rumah tangga akan menyebabkan perselisihan antara pasangan. Padahal untuk menciptakan rumah tangga yang harmonis maka pasangan harus menyisihkan sedikit waktunya untuk berkomunikasi dengan baik dan saling bertukar pendapat agar apapun masalah yang dihadapi dapat terselesaikan.

Uraian diatas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa ke 3 (tiga) faktor diatas merupakan hal yang sering terjadi di dalam perceraian, namun masih banyak faktor-faktor yang terjadi selain diatas yang bersifat rahasia

bagi pasangan yang sudah mungkin lagi untuk dipertahankan rumah tangganya.

Permasalahan yang terjadi di BKD Kota Malang, banyak para PNS yang ketika mendapatkan masalah di dalam rumah tangganya dan ingin melakukan perceraian tidak melakukan izin perceraian di BKD Kota Malang, ini terjadi mungkin karena mereka ingin secepatnya menyelesaikan masalah rumah tangganya dengan bercerai. Hal ini tidak dibenarkan karena PNS sebagai Abdi Negara mempunyai aturan yang mengikat sehingga ketika PNS melanggar disiplin peraturan yang sudah ada maka akan dikenai sanksi disiplin PNS sesuai dengan PP. No. 30 Tahun 1980 jo. PP. No. 53 Tahun 2010 Tantang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Hasil wawancara dengan Ibu Anita, mengatakan bahwa :

“Apabila PNS melanggar ya jelas di hukum disiplin mas, dihukum disiplin berat itu sudah tercantum di PP. No. 30 Tahun 1980 jo. PP. No. 53 Tahun 2010, perceraian tanpa izin dari atasan dihukum berat terdapat dalam pasal 15 yaitu penurunan pangkat selama 3 tahun, ada pembebasan jabatan, ada pemberhentian.”⁴⁵

Dari hasil wawancara diatas sesuai dengan PP. No. 53 Tahun 2010 terdapat beberapa hukuman disiplin yang akan diberikan kepada PNS yang melanggar sesuai dengan pelanggaran yang diperbuat, antara lain :

1. Hukuman Disiplin Ringan
 - a. Teguran tertulis
 - b. Teguran lisan

⁴⁵ Wahyu Arianto, *wawancara* (Malang, 23 Maret 2020)

- c. Pernyataan tidak puas secara tertulis
2. Hukuman Disiplin Sedang
 - a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun.
 - b. Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun
 - c. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun.
 3. Hukuman Disiplin Berat
 - a. Penurunan Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah.
 - b. Pembebasan dari jabatan.
 - c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.
 - d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Sebelum menjatuhkan hukuman disiplin, pejabat yang berwenang menghukum wajib memeriksa terlebih dahulu PNS yang disangka melakukan pelanggaran disiplin. Tujuan pemeriksaan dimaksud adalah untuk mengetahui apakah PNS tersebut benar-benar telah melakukan pelanggaran atau tidak melakukan pelanggaran disiplin, serta mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh PNS tersebut. Dalam memberi hukuman disiplin kepada PNS, dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut:⁴⁶

1. Hukuman harus bersifat mendidik.

⁴⁶ IG. Wursanto, *Manajemen Kepegawaian 2*, 119

2. Jenis pelanggaran yang dilakukan.
3. Faktor-faktor yang mendorong atau menyebabkan terjadinya pelanggaran disiplin.
4. Hukuman disiplin harus setimpal dengan jenis pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan.
5. Hukuman disiplin harus bersifat adil.

Pegawai Negeri Sipil dapat dikenakan hukuman disiplin apabila tidak mentaati kewajiban atau melanggar larangan yang telah ditetapkan. Selama kurang lebih 3 tahun BKD kota Malang sudah memberikan hukuman disiplin kepada PNS sebanyak 7 orang yang dinyatakan sudah melanggar peraturan yang sudah ditetapkan oleh BKD berupa tidak melakukan izin perceraian. Adapun pada tahun 2017 sebanyak 2 orang, tahun 2018 sebanyak 3 orang dan 2019 sebanyak 2 orang. Mereka mendapatkan hukuman disiplin ringan berupa teguran tertulis yang ditujukan kepada pihak yang melanggar, sehingga setelah mendapatkan teguran secara tertulis mereka segera mengurus surat perizinan perceraian guna melengkapi data administrasi kepegawaian.

Adapun dalam memberikan hukuman disiplin harus sesuai dengan kode etik dengan mempertimbangkan 5 hal diatas agar prosesnya berjalan dengan baik dan lancar, begitu juga dengan BKD Kota Malang yang sudah melakukan hukuman disiplin bagi para pelanggar dengan mempertimbangkan 5 hal diatas sehingga terciptanya integritas dan profesionalisme di dalam instansi pemerintahan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dibahas diatas, maka peneliti menarik kesimpulan :

1. Peran BKD Kota Malang dalam prosedur penanganan perceraian yang dilakukan PNS, yaitu BKD melakukan mediasi dan pembinaan kepada para pihak yang berperkara agar mengurungkan niatnya untuk bercerai. BKD juga membantu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh para pihak agar menjalani rumah tangga dengan baik sesuai dengan komitmen ketika awal pernikahan. Tidak adanya dukungan dari pihak pasangan membuat pencegahan perceraian dalam upaya mediasi belum begitu maksimal. Mayoritas permasalahan yang masuk ke BKD sudah parah, sehingga sebagai jalan alternatif mereka dalam menyelesaikan masalah adalah perceraian dengan meminta surat izin kepada pejabat setempat yang kemudian diteruskan ke Pengadilan Agama.
2. Kendala BKD Kota Malang dalam memediasi dan membina PNS yang ingin bercerai adalah kurangnya kesadaran para pihak untuk mentaati peraturan yang sudah ada dan sulitnya menemukan jalan keluar bagi para pihak agar tidak ada yang dirugikan diantara mereka. Timbulnya suatu masalah pasti ada sesuatu hal yang menyebabkannya, begitu juga tentang

halnya suatu perceraian. Permasalahan yang terjadi di BKD Kota Malang, banyak para PNS yang ketika mendapatkan masalah di dalam rumah tangganya tidak melakukan izin perceraian di BKD Kota Malang, ini terjadi mungkin karena waktu untuk mendapatkan izin perceraian di BKD sangat lama sehingga mereka ingin secepatnya menyelesaikan masalah rumah tangganya dengan bercerai. Hal ini menyebabkan para PNS melakukan pelanggaran disiplin dengan tidak melakukan izin ke BKD sehingga para PNS yang melanggar akan mendapatkan hukuman berat seperti penurunan pangkat yang lebih rendah selama 3 tahun, pembebasan jabatan, dan pemberhentian secara tidak hormat.

B. Saran-saran

Berdasarkan pernyataan yang sudah diuraikan diatas, maka penulis memiliki beberapa saran, yaitu :

1. Hendaknya BKD Kota Malang selaku instansi daerah yang membidangi urusan kepegawaian dan mempunyai kewenangan dalam pembinaan perceraian PNS lebih intensif mensosialisasikan peraturan perundang-undangan terkait prosedur perceraian PNS supaya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterapkan dengan baik.
2. Hendaknya mengembangkan fungsi dan peran BKD Kota Malang agar tingkat perceraian yang dilakukan PNS semakin menurun.
3. Sebagai Abdi Negara yang menjadi contoh tauladan bagi masyarakat harusnya bisa lebih mengontrol perilaku dan tidakannya untuk melakukan

perceraian, karena perkawinan merupakan suatu ikatan yang sakral yang sudah sejak awal berkomitmen untuk membangun rumah tangga yang di ridhoi oleh Allah dan mewujudkan keluarga yang sakianah, mawaddah, dan rahmah.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abbas, Syahrizal. *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, & Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Ali, Achmad. *Sosiologi Hukum: Kajian Emperis Terhadap Pengadilan*, Cet I, Jakarta; Badan Penerbit IBLAM, 2004.
- Ali, Zainuddinn. *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Ali, Zainuddinn. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2004.
- Amriani, Nurnaningsih. *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012.
- Faisal Salam, Moch. *Penyelesaian Sengketa Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia menurut Undang-Undang No. 43 tahun 1999*, Bandung: CV. Mandar maju, 2003.
- Gani Abdullah, Abdul. *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gema Insani Press, 1994.
- Hajar Al-Asqalani, Ibnu. *Terjemahan Bulughul Maram*, Jakarta: Pustaka Amani.
- Marsono, dan Sastra Djatmika. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1984.
- Prakoso, Djoko dan I Ketut Murtika, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1987.
- Sabiq, Sayyid. *Fiqih Sunnah 6*, Bandung: PT Alma'arif, 1980.
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Sudarsono dan Ahmad Ghufron. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: PT. Melton Putra, 1991.

- Sumartono, Gatot. *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Grafindo persada, 2003.
- Syaifullah, Muhammad. *Mediasi Dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, Semarang: Walisongo Press, 2009.
- Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2018.
- Thoha, Miftah. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2005
- Usman, Rachmadi. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakri, 2003.
- Widjaja, A.W. *Administrasi Kepegawaian Suatu Pengantar*, Jakarta: CV. Rajawali, 1986.
- Wursanto, IG. *Manajemen Kepegawaian 2*, Yogyakarta: Kanisius, 1989.

B. KITAB / PERUNDANG-UNDANGAN

Al-Qur'an Al Karim

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah No. 45

Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri

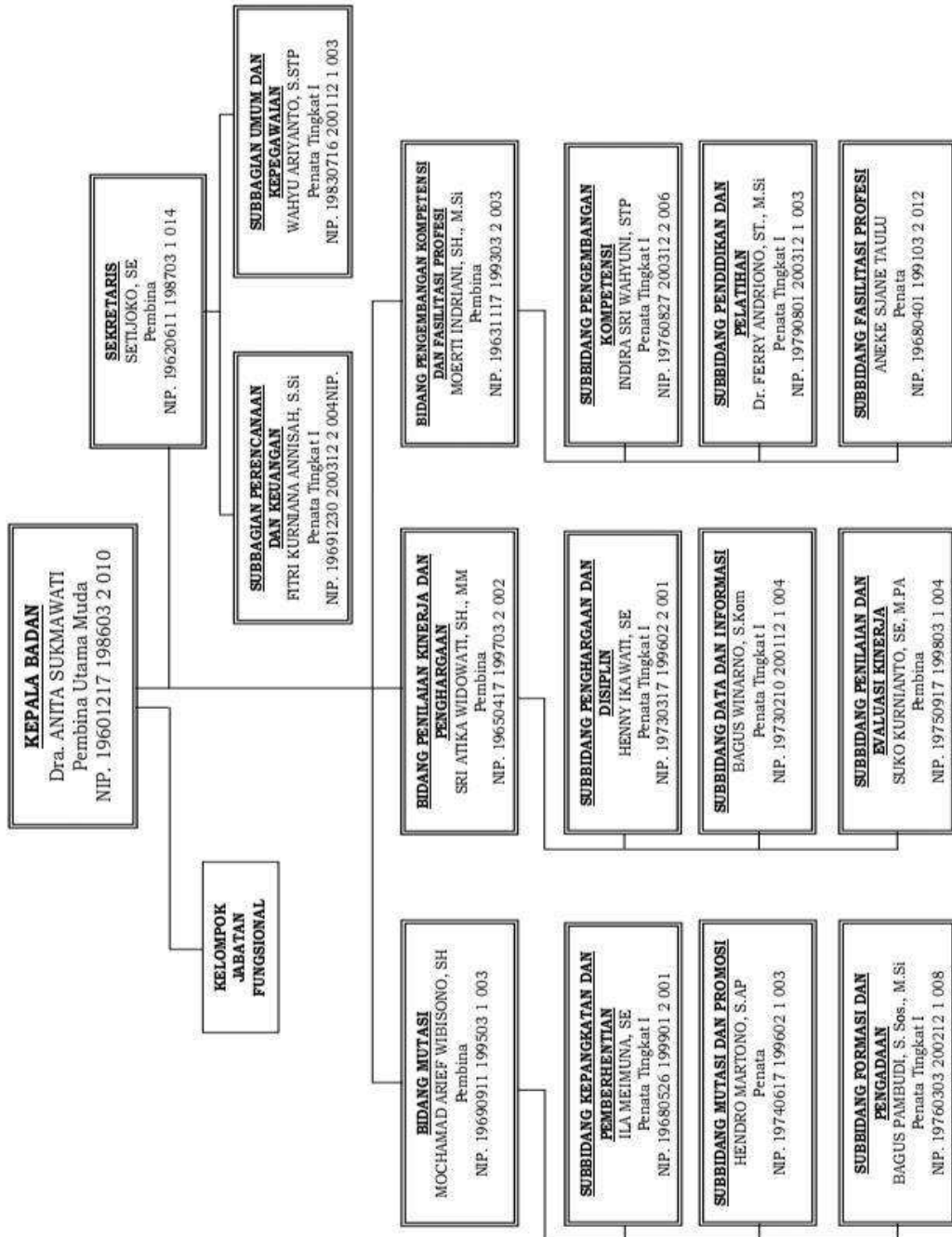
Sipil.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

PEDOMAN WAWANCARA

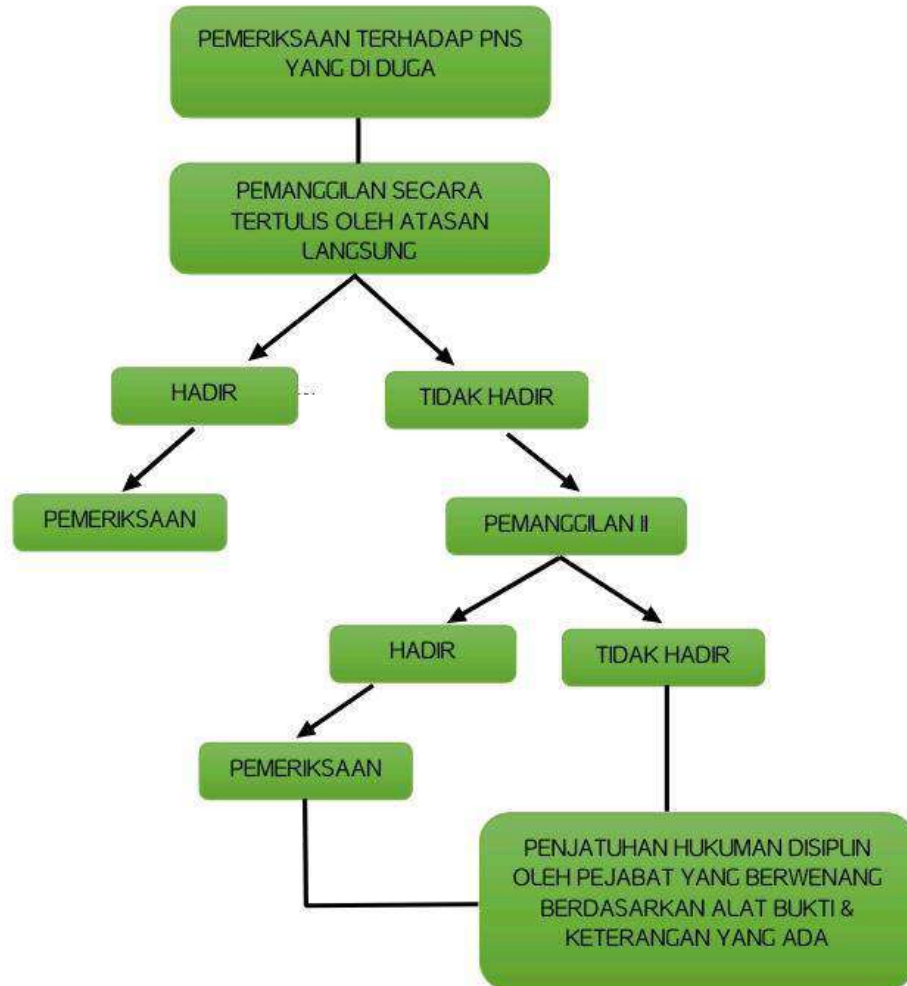
1. Bagaimanakah prosedur mediasi yang ada di BKD Kota Malang ?
2. Bagaimanakah Peran BKD Kota Malang dalam upaya mediasi perceraian PNS ?
3. Kendala apa saja yang dihadapi ketika memediasi atau membina PNS ?
4. Rata-rata masalah apa yang dihadapi oleh PNS sehingga ingin melakukan perceraian ?
5. Adakah hukuman jika PNS melanggar dengan tidak melakukan izin perceraian di BKD Kota Malang ?

Struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang Tahun 2020



Sumber : *Website* bkd.malangkota.go.id

Alur Pemanggilan Atas Dugaan Pelanggaran Disiplin



Sumber : *Website* bkd.malangkota.go.id

Halaman Depan Gedung BKD Kota Malang



Ruang Mediasi BKD Kota Malang



Wawancara dengan Wakil Kasubbid Disiplin PNS Kota Malang Ibu Anita, SE

Daftar Riwayat Hidup



Nama	Fitri Hidayatullah
Tempat Tanggal Lahir	Kendal, 21 Desember 1994
Alamat	Ds. Kebondalem, Kec. Kendal, Kab. Kendal.
No Hp	08999942121
Email	fangkye81@gmail.com

Riwayat Pendidikan

No	Nama Instansi	Alamat	Tahun Lulus
1	SDN 1 Kebondalem	Ds. Kebondalem, Kec. Kendal, Kab. Kendal.	2001-2007
2	MTs NU Nurul Huda Semarang	Jl. Kyai Gilang, Mangkang Kulon, Tugu, Kota Semarang	2007-2010
3	MA Al-Hikmah 02 Brebes	Ponpes Al-Hikmah 02 Benda Sirampog Kab. Brebes	2010-2013
4	UIN Maulana Malik Ibrahim Malang	Jl. Gajayana 50 Malang	2013-2020