

**TINJAUAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP KEWAJIBAN IZIN  
PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL  
(Studi PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi  
Pegawai Negeri Sipil)**

**SKRIPSI**

**OLEH:**

**AHMADA SIRAJA**

**NIM. 210201110049**



**PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG  
2025**

**TINJAUAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP KEWAJIBAN IZIN  
PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL  
(Studi PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi  
Pegawai Negeri Sipil)**

**SKRIPSI**

**OLEH:**

**AHMADA SIRAJA**

**NIM 210201110049**



**PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG  
2025**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

### **TINJAUAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP KEWAJIBAN IZIN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL**

**(Studi PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi  
Pegawai Negeri Sipil)**

Benar-benar merupakan skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika dikemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal hukum.

Malang, 17 April 2025

Penulis,



Ahmada Siraja

NIM. 210201110049

## HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi Saudara Ahmada Siraja, NIM. 210201110049, mahasiswa Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

### **TINJAUAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP KEWAJIBAN IZIN**

### **PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL**

**(Studi PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil)**

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

Mengetahui,  
Ketua Program Studi,



Erik Sabti Rahmawati, MA., M.Ag  
NIP. 197511082009012003

Malang, 17 April 2025  
Dosen Pembimbing,



Dr. Miftahul Huda, S.HI, M.H  
NIP. 197410292006041001



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG  
FAKULTAS SYARIAH

Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimili (0341) 559399  
Website fakultas: <http://syariah.uin-malang.ac.id> atau Website Program Studi: <http://hk.uin-malang.ac.id>

**BUKTI KONSULTASI**

Nama : Ahmada Siraja  
NIM : 210201110049  
Program Studi : Hukum Keluarga Islam  
Dosen Pembimbing : Dr. H. Miftahul Huda, S.HI, M.HI.  
Judul Skripsi : Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Kewajiban Izin Perceraian  
Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin  
Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil)

No.	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	10 Oktober 2024	Konsultasi Proposal Skripsi	
2.	4 November 2024	Perbaikan Proposal Skripsi	
3.	3 Desember 2024	ACC Sempro	
4.	14 Januari 2025	Konsultasi Bab 1-3	
5.	11 April 2025	Revisi Bab 2	
6.	14 April 2025	Konsultasi Bab 3	
7.	15 April 2025	Revisi Bab 3	
8.	16 April 2025	Konsultasi Bab 4 dan Abstrak	
9.	17 April 2025	Revisi Abstrak	
10.	21 April 2025	ACC Skripsi	

Malang, 17 April 2025  
Mengetahui,  
Ketua Program Studi Hukum Keluarga Islam

**Erik Sabti Rahmawati, M.A. M.Ag**  
NIP. 197511082009012003

## PENGESAHAN SKRIPSI

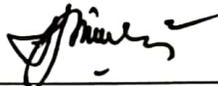
Dewan Penguji Skripsi saudara **Ahmada Siraja, NIM: 210201110049**, mahasiswa Program Studi Hukum Keluarga Islam, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

**TINJAUAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP KEWAJIBAN IZIN  
PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL  
(Studi PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi  
Pegawai Negeri Sipil)**

Telah dinyatakan **LULUS** dalam sidang ujian skripsi yang dilaksanakan pada tanggal  
25 April 2025

Dengan Penguji:

1. Prof. Dr. Mufidah Ch., M.Ag  
NIP. 196009101989032001

  
Ketua Penguji

2. Abdul Haris, M.HI.  
NIP. 198806092019031006

  
Penguji I

3. Dr. H. Miftahul Huda, S.HI, M.H  
NIP. 197410292006041001

  
Penguji II

Malang, 30 April 2025  
Dekan  
  
Prof. Dr. Sudirman, MA.  
NIP. 197708222005011003

**MOTTO:**

*“Menolak hak asasi seseorang berarti menolak kemanusiaannya. Memaksakan pandangan kita sebagai satu-satunya kebenaran, dan menolak orang lain untuk berpikir dan hidup secara berbeda, bukan hanya penindasan—itu adalah penyangkalan terhadap kemanusiaan bersama kita. Kebebasan sejati bukan hanya bebas dari rantai, tapi hadirnya keadilan, martabat, dan kesetaraan.”*

(Nelson Mandela)

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puja dan puji kami panjatkan *kehadirat* Allah SWT. Yang telah memberikan nikmat berupa kesehatan, ketakwaan dan kesempatan dalam mencari ilmu di tingkatan perguruan tinggi. Sehingga terciptalah penelitian yang berjudul **“TINJAUAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP KEWAJIBAN IZIN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil)”** terselesaikan dengan baik.

*Shalawat* beserta salam tercurahkan kepada baginda alam yakni Nabi Muhammad SAW. Yang telah memberi tauladan yang sangat baik bagi umatnya, serta yang telah memberikan keadilan dalam berkepemimpinan dan kehakiman dalam menegakan hukum. Sehingga merubah *umat* dari zaman *kejahilan* hingga zaman terang-benerang yaitu *Ad-dinul Islam*, dengan bertujuan untuk mencapai *ridho* dan karunia Allah SWT.

Dengan kerendahan hati terhadap segala bimbingan, dukungan, bantuan, arahan, didikan serta *Do'a* yang telah diberikan. Peneliti menyampaikan banyak terimakasih sebesar- besarnya kepada:

1. Prof. Dr. M. Zainuddin, MA selaku Rektor UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Sudirman, MA. selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Erik Sabti Rahmawati, MA, M.Ag selaku Ketua Program Studi Hukum Keluarga Islam Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Dr. H. Miftahul Huda, S.HI., M.H selaku Dosen pembimbing penulis yang telah mencurahkan waktu untuk memberikan arahan dan motivasi dalam penulisan skripsi ini sehingga terselesaikan dengan baik.
5. Ahsin Dinal Mustafa, M.H selaku Dosen Wali penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
6. Segenap Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Penulis mengucapkan terimakasih sebanyak-banyaknya karena telah memberikan ilmu dan motivasinya.
7. Segenap Staff Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah membantu menyelesaikan skripsi peneliti.
8. Kedua orang tua saya Abah Hamim Ardani dan Ibu Zitni Nur Hayati yang telah memberikan kasih sayangnya yang tidak terhingga dengan cara mendidik, mendukung, menasehati, serta mendoakan peneliti dari semenjak kecil hingga dewasa ini.

9. KH. Subhan Efendi, S.T., M.A.P dan Dr. KH. M. Asrori Alfa, MA, yang telah memberikan banyak ilmu, motivasi, dan semangat kepada peneliti untuk menyelesaikan skripsi ini
10. Teman-teman seperjuangan Program Studi Hukum Keluarga Islam angkatan 2021 (Arsenio Generation), terkhusus teman-teman dekat penulis dari Seduluran Group, terimakasih atas semangat, doa, dan motivasi yang telah diberikan.

Semoga dengan segala kebaikan, dukungan serta pengorbanannya. Menjadi amal kebaikan, dan semoga dibalas dan di ganti dengan yang lebih dari Allah SWT. juga peneliti menyadari bahwa proposal ini sangat jauh dari kesempurnaan, karena kesempurnaan hanyalah milik Allah SWT.

Selanjutnya peneliti menyadari bahwa penelitian ini jauh dari kata sempurna. Untuk itu peneliti mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun, untuk memperbaiki dan menyempurnakan menyempurnakan penelitian skripsi ini.

Malang, 17 April 2025  
Penulis,

Ahmada Siraja  
NIM. 210201110049

## **PEDOMAN TRANSLITERASI**

Transliterasi adalah pengubahan aksara Arab ke aksara Indonesia (Latin), bukan penerjemahan dari bahasa Arab ke bahasa Indonesia. Yang termasuk dalam kategori ini adalah, khusus nama Arab dari bangsa negara Arabia, sedangkan nama Arab dari bangsa Arabia ditulis sesuai ejaan bahasa negara tersebut, atau biasa dikenal dengan referensi dimana Tuliskan pada suatu buku menjadi rujukan. baik dalam Tuliskan judul buku, pada catatan kaki maupun daftar pustaka selalu menggunakan susunan transliterasi.

terdapat banyak pilihan dan ketentuan dalam transkripsi yang dapat digunakan saat menulis artikel ilmiah, baik dalam standar nasional maupun internasional. yang Istilah hal tersebut secara khusus digunakan oleh beberapa penerbit. Adapun transkrip yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD plus, khusus transkripsi berdasarkan Keputusan Umum (SKB) Menteri Agama, Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 22 Januari. 1998, Nomor 159/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tercantum berdasarkan dalam Pedoman Transliterasi Arab (Arabic Transliteration Manual), INIS Fellow 1992.

### **A. Konsonan**

Fonem konsonan arab dalam sistem penulisan arab dilambangkan dengan huruf, dalam transkripsi ini ada yang dilambangkan dengan huruf dan ada pula yang dilambangkan dengan tanda, dan ada pula huruf yang dilambangkan secara bersamaan dengan huruf lainnya hingga dengan tanda atau lambang.

Berikut adalah daftar huruf arab dan transliterasinya dalam huruf latin

Arab	Indonesia	Arab	Indonesia
ا	‘	ط	ṭ
ب	b	ظ	ẓ
ت	t	ع	‘
ث	th	غ	gh
ج	j	ف	f
ح	ḥ	ق	q
خ	kh	ك	k
د	d	ل	l
ذ	dh	م	m
ر	r	ن	n
ز	z	و	w
س	s	هـ	h
ش	sh	ء	‘
ص	ṣ	ي	y
ض	ḍ		

*Hamzah* (ء) biasa dilambangkan dengan alif, bila di awal kata tidak diberi tanda bila ditranskripsikan dengan bunyi vokal, namun bila di tengah atau di akhir kata maka ditandai dengan koma di atas (‘).

## B. Vokal, Panjang dan Diftong

Vokal bahasa Arab, dan vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong. Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Vokal	Panjang	Diftong
اَ = Fathah	Ā	قَالَ = Dibaca Qola
اِ = Kasrah	Ī	قِيلَ = Dibaca Qila
اُ = Dhamah	Ū	دُونُ = Dibaca Duna

Khusus dalam membaca *ya' nisbat* tidak boleh diganti dengan "i", tetapi selalu ditulis dengan "iy" untuk mendeskripsikan *ya' nisbat* di akhir. Begitu pula untuk bunyi diftong, *wawu* dan *ya'* setelah *fathah* ditulis dengan "aw" dan "ay". Perhatikan contoh berikut ini:

Diftong	Contoh
Aw = و	قَوْلٌ = Qawlun
Ay = ي	خَيْرٌ = Khayrun

## C. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harakat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ اِ اُ	Fathah dan alif atau ya	ā	a dan garis di atas

ي	Kasrah dan ya	ī	i dan garis di atas
و	Dammah dan wau	ū	u dan garis di atas

Contoh:

مَاتَ = māta

رَمَى = ramā

قِيلَ = qīla

يَمُوتُ = yamūtu

#### D. Ta' Marbûthah (ة)

*Ta' marbûthah (ة)* ditransliterasi untuk *ta marbûṭah* ada dua, yaitu:

*ta marbûṭah* yang hidup atau mendapat harakat *fathah*, *kasrah*, dan *dhammah*, transliterasinya adalah (t). Sedangkan *ta marbûṭah* yang mati atau mendapat harakat *sukun*, maka transliterasinya adalah (h).

Apabila pada kata yang berakhir dengan *ta marbûṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al-*serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbûṭah* itu ditransliterasikan dengan ha (h).

Arab	Bunyinya
رَوْضَةَ الْأَطْفَالِ	raudah al-athfāl

المَدِينَةُ الْفَاضِلَةُ	al-madīnah al-fadīlah
الحِكْمَةُ	al-ḥikmah

### E. Syaddah (*Tasydīd*)

*Syaddah* atau *tasydīd* yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *tasydīd*, dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda *syaddah*.

Contoh;

رَبَّنَا = Rabbanā

نَجَّيْنَا = Najjainā

الْحَقُّ = Al-Haqq

الْحَجُّ = Al-Hajj

نُعِمَّ = Nu''ima

عَدُوُّ = 'Aduwwu

Jika huruf ع bertasydīd di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf berharakat kasrah, maka ia ditransliterasi seperti huruf *maddah* (ī).

Contoh:

عَلِيّ = ‘Alī (bukan ‘Aliyy atau ‘Aly)

عَرَبِيّ = ‘Arabī (bukan ‘Arabiyy atau ‘Araby)

## F. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistematika penulisan bahasa arab dilambangkan dengan huruf khususnya (ال), namun dalam transliterasi ini dibedakan menjadi kata sandang yang diikuti huruf *Syamsiyyah* dan kata sandang yang diikuti huruf *Qamariyyah*.

### 1. Kata Sandang Yang Diikuti Huruf *Syamsiyyah*

Yaitu kata sandang yang diikuti huruf *Syamsiyyah* ditransliterasi menurut bunyinya, yaitu huruf /I/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang terletak tepat setelah kata sandang tersebut.

### 2. Kata Sandang Yang Diikuti Huruf *Qamariyyah*

Yaitu Kata sandang yang diikuti huruf *Qamariyyah*, ditranskrip menurut kaidah yang telah ditetapkan sebelumnya dan

menurut pengucapannya. Baik yang diikuti huruf *Syamsiyyahi* maupun huruf *Qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata berikutnya dan dihubungkan dengan tanda hubung.

Berikut ini adalah contohnya:

Kata sandang	Arab	Bunyinya
Dengan Diikuti Huruf <i>Syamsiyyah</i>	الشَّمْسُ	<i>al-syamsu</i> (bukan <i>asy-syamsu</i> )
	الزَّلْزَلَةُ	<i>al-zalzalāh</i> (bukan <i>az-zalzalāh</i> )
Dengan Diikuti Huruf <i>Qamariyyah</i>	الْفَلَسْفَةُ	<i>al-falsafah</i>
	الْبِلَادُ	<i>al-bilādu</i>

### G. Hamzah

*Hamzah* ditransliterasikan dengan tanda kutip (‘) atau dengan istilah *apostrof*. Namun hal ini hanya berlaku pada *hamzah* yang terletak di tengah dan akhir kalimat. Apabila letaknya di awal kalimat, maka *hamzah* tidak dilambangkan, karena dalam aksara Arab adalah *alif*.

Berikut ini adalah contohnya:

Arab	Bunyinya
تَأْمُرُونَ	Ta’muruna
النَّوْءُ	Al-nau’
شَيْءٌ	Sya’un
أُمِرْتُ	Umirtu

## H. Penulisan Penulisan Kata Arab Yang Lazim Digunakan Dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata Alquran (dari al-Qur'ān), sunnah, hadis, khusus dan umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh. Contoh:

Fī zilāl al-Qur'ān

Al-Sunnah qabl al-tadwīn

Al-'Ibārāt Fī 'Umūm al-Lafz lā bi khuṣūṣ al-sabab

### I. Lafadz al-jalalah (الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf jarr dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *muḍāf ilaih* (frasa nominal), ditransliterasikan tanpa huruf hamzah. Contoh:

دِينُ اللَّهِ = *Dinullah*

Adapun *ta marbūṭah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafz aljalālah* ditransliterasi dengan huruf [t]. Contoh:

هُم فِي رَحْمَةِ اللَّهِ = *Hum fii rahmatillah*

## J. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital (All Caps), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila mana diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (Al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP, CDK, dan DR).

Contoh:

*Wa mā Muḥammadun illā rasūl,*

*Inna awwala baitin wuḍi‘a linnāsi lallaẓī bi Bakkata, mubārakan*

*Syahru Ramaḍān al-laẓī unzila fīh al-Qur‘ān,*

*Naṣīr al-Dīn al-Ṭūs, Abū Naṣr al-Farābī,*

*Al-Gazālī,*

*Al-Munqiz min al-Ḍalāl.*

## DAFTAR ISI

<b>BAB I</b> .....	<b>1</b>
<b>PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	<b>1</b>
B. Rumusan Masalah .....	<b>4</b>
C. Tujuan Penelitian .....	<b>4</b>
D. Manfaat Penelitian .....	<b>5</b>
E. Metode Penelitian.....	<b>6</b>
F. Definisi Operasional.....	<b>10</b>
G. Penelitian Terdahulu .....	<b>12</b>
H. Sistematika Pembahasan .....	<b>18</b>
<b>BAB II</b> .....	<b>20</b>
<b>TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>20</b>
A. Kerangka Teori.....	<b>20</b>
1. Perceraian.....	<b>20</b>
2. Hak Asasi Manusia .....	<b>29</b>
3. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) .....	<b>35</b>
4. Pegawai Negeri Sipil.....	<b>44</b>

<b>BAB III</b> .....	<b>47</b>
<b>PEMBAHASAN</b> .....	<b>47</b>
A. Tujuan Terbentuknya PP No.45 Tahun 1990.....	47
B. Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Pasal 3 PP. No. 45 Tahun 1990 .....	52
1. Intervensi Pemerintah dalam Kehidupan Pribadi.....	52
2. Potensi Penyalahgunaan Kekuasaan (Abuse of Power).....	54
3. Kedudukan Peraturan Pemerintah dalam Hirarki Perundang-Undangan.....	56
4. Relevansi dengan Hak Asasi Manusia .....	57
<b>BAB IV</b> .....	<b>64</b>
<b>PENUTUP</b> .....	<b>64</b>
A. Kesimpulan .....	64
B. Saran.....	65
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>67</b>
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b> .....	<b>72</b>

## ABSTRAK

Ahmada Siraja, 210201110049, **“TINJAUAN HAK ASASI MANUSIA TERHADAP KEWAJIBAN IZIN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil)”**, Skripsi, Program Studi Hukum Keluarga Islam, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing: Dr. H. Miftahul Huda, S.HI., M.H.

---

Kata kunci: *Perceraian, PNS, Hak Asasi Manusia, PP No. 45 Tahun 1990, Izin Atasan*

Dalam konteks negara hukum yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, kewajiban izin kepada atasan sebelum mengajukan gugatan cerai oleh PNS menimbulkan dilema yuridis dan etis. Di satu sisi, negara beralasan bahwa regulasi tersebut diperlukan untuk menjaga stabilitas dan kedisiplinan ASN. Namun di sisi lain, aturan ini dapat dianggap sebagai bentuk pembatasan terhadap kebebasan individu dalam menentukan jalan hidupnya, termasuk keputusan untuk mengakhiri hubungan perkawinan.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber data berasal dari bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan nasional dan instrumen HAM internasional, serta bahan hukum sekunder dan tersier. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan teori-teori HAM untuk menilai kesesuaian ketentuan PP No. 45 Tahun 1990 terhadap hak-hak dasar individu, khususnya dalam hal kebebasan pribadi, kesetaraan di depan hukum, serta perlindungan atas integritas moral dan emosional PNS.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa lahirnya ketentuan kewajiban izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pasal 3 PP No. 45 Tahun 1990 dilatarbelakangi oleh tujuan pemerintah untuk menjaga disiplin, stabilitas, serta citra dan moralitas aparatur sipil negara. Pemerintah menilai bahwa perilaku pribadi PNS, termasuk perceraian, berdampak pada profesionalitas dan nama baik instansi, sehingga pengawasan melalui mekanisme perizinan dianggap perlu. Namun secara substansial, ketentuan ini perlu ditinjau ulang karena berpotensi bertentangan dengan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR). Kewajiban memperoleh izin dari atasan membatasi hak pribadi PNS dalam mengambil keputusan penting dalam hidupnya. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi PP No. 45 Tahun 1990 dengan mengganti mekanisme kewajiban izin menjadi kewajiban pemberitahuan administratif, agar hak kebebasan pribadi tetap terlindungi tanpa mengabaikan kepentingan negara dalam menjaga wibawa dan etika profesi ASN.

## ABSTRACT

Ahmada Siraja, 210201110049, “**A Human Rights Review of the Mandatory Divorce Approval Requirement for Civil Servants (A Study of Government Regulation No. 45 of 1990 on Marriage and Divorce Permits for Civil Servants)**”, Undergraduate Thesis. Islamic Family Law Study Program, Faculty of Sharia. State Islamic University of Maulana Malik Ibrahim Malang. **Supervisor:** Dr. H. Miftahul Huda, S.HI., M.H.

---

**Keywords:** Divorce, Civil Servants, Human Rights, Government Regulation No. 45 of 1990, Supervisor’s Approval

In the context of a state governed by law that upholds Human Rights, the requirement for civil servants (PNS) to obtain permission from their superiors before filing for divorce presents both juridical and ethical dilemmas. On one hand, the state argues that this regulation is necessary to maintain the stability and discipline of the civil service. On the other hand, such a rule can be seen as a restriction on individual freedom in determining one's life path, including the decision to end a marital relationship.

This research employs a normative juridical method with a statutory and conceptual approach. The data sources consist of primary legal materials such as national legislation and international human rights instruments, as well as secondary and tertiary legal materials. The analysis is carried out qualitatively using human rights theories to assess the compatibility of Government Regulation No. 45 of 1990 with fundamental individual rights, particularly in terms of personal freedom, equality before the law, and protection of the moral and emotional integrity of civil servants.

The research findings show that the establishment of the divorce approval requirement for Civil Servants (PNS) in Article 3 of Government Regulation No. 45 of 1990 was motivated by the government's aim to maintain discipline, stability, as well as the image and moral standards of the civil service. The government considers that the personal behavior of civil servants, including matters of divorce, impacts the professionalism and reputation of public institutions; therefore, oversight through a permission mechanism by superiors is deemed necessary. However, substantively, this provision needs to be reviewed, as it potentially contradicts the principles of Human Rights guaranteed by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). The obligation to obtain approval from superiors restricts the personal rights of civil servants in making significant life decisions. Therefore, a reformulation of Government Regulation No. 45 of 1990 is necessary by replacing the approval mechanism with an administrative notification requirement, so that personal freedom rights remain protected without neglecting the state's interest in maintaining the dignity and ethical standards of the civil service profession.

## خلاصة

أحمدا سراج، ٢١٠٢٠١١١٠٠٤٩، "دراسة لحقوق الإنسان بشأن إلزامية الحصول على إذن الطلاق لموظفي الدولة (دراسة لائحة الحكومة رقم ٤٥ لسنة ١٩٩٠ بشأن تصاريح الزواج والطلاق لموظفي الدولة)"، أطروحة، برنامج دراسة الأحوال الشخصية، جامعة مولانا مالك إبراهيم مالانج. المشرف: الدكتور ح. مفتاح الهدا، ش.ه.إ.م.ه.

الكلمات المفتاحية: الطلاق، موظفو الدولة، حقوق الإنسان، اللائحة الحكومية رقم ٤٥ لسنة ١٩٩٠، موافقة الرئيس المباشر

في سياق دولة قانون تُعلي من شأن حقوق الإنسان، تُثير مسألة إلزام الموظف المدني (PNS) بالحصول على إذن من رئيسه المباشر قبل رفع دعوى الطلاق إشكالية قانونية وأخلاقية. فمن جهة، ترى الدولة أن هذا التنظيم ضروري للحفاظ على استقرار وانضباط الجهاز الإداري. ومن جهة أخرى، يمكن اعتبار هذا الشرط نوعاً من التقييد على حرية الفرد في تقرير مصيره، بما في ذلك اتخاذ قرار إنهاء العلاقة الزوجية.

تعتمد هذه الدراسة على المنهج القانوني النظري باستخدام المقاربة التشريعية والمفهومية. وتستند مصادر البيانات إلى المواد القانونية الأساسية مثل التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى المواد القانونية الثانوية والثالثية. ويتم تحليل البيانات بشكل نوعي باستخدام نظريات حقوق الإنسان لتقييم مدى توافق أحكام اللائحة الحكومية رقم ٤٥ لسنة ١٩٩٠ مع الحقوق الأساسية للأفراد، ولا سيما في ما يتعلق بالحرية الشخصية، والمساواة أمام القانون، وحماية الكرامة الأخلاقية والعاطفية للموظفين المدنيين.

تُظهر نتائج البحث أن نشأة شرط الحصول على إذن بالطلاق لموظفي الدولة (PNS) في المادة ٣ من اللائحة الحكومية رقم ٤٥ لسنة ١٩٩٠ كانت بدافع سعي الحكومة إلى الحفاظ على الانضباط والاستقرار وكذلك صورة المعايير الأخلاقية لجهاز الخدمة المدنية. وترى الحكومة أن السلوك الشخصي لموظفي الدولة، بما في ذلك قضايا الطلاق، يؤثر على المهنية وسمعة المؤسسات العامة، لذلك اعتُبرت الرقابة من خلال آلية الإذن من الرؤساء المباشرين ضرورية. ومع ذلك، فإن هذا النص يحتاج من الناحية الجوهرية

إلى مراجعة، حيث إنه قد يتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان التي يكفلها دستور جمهورية إندونيسيا لعام ١٩٤٥ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) إن إلزام موظفي الدولة بالحصول على إذن من الرؤساء المباشرين يقيّد حقوقهم الشخصية في اتخاذ قرارات مصيرية في حياتهم. لذلك، هناك حاجة إلى إعادة صياغة اللائحة الحكومية رقم ٤٥ لسنة ١٩٩٠ من خلال استبدال آلية الإذن بآلية الإخطار الإداري، بحيث تظل حقوق الحرية الشخصية محمية دون الإخلال بمصلحة الدولة في الحفاظ على كرامة وأخلاقيات جهاز الخدمة المدنية

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat, ditentukan, diangkat, dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional oleh Pejabat Pembina Kepegawaian serta mendapatkan mandat tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya yang kemudian disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN).<sup>1</sup> PNS di Indonesia memiliki peran penting dalam memastikan berjalannya fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien. Sebagai pilar utama dalam administrasi publik, PNS bertanggung jawab untuk menjalankan tugas-tugas negara yang mencakup berbagai hal, mulai dari pendidikan, kesehatan, keamanan, hingga tata kelola pemerintahan.<sup>2</sup> Tugas-tugas tersebut menuntut tingkat profesionalisme yang tinggi, integritas, dan loyalitas terhadap negara, yang menjadi landasan utama dalam kinerja sehari-hari para PNS.

Namun, pekerjaan sebagai abdi negara bukanlah satu-satunya aspek yang membentuk kehidupan seorang PNS. Seperti halnya warga negara lainnya, PNS juga memiliki kehidupan pribadi yang mencakup banyak hal, termasuk hubungan perkawinan dan keputusan untuk bercerai. Kehidupan pribadi PNS, meskipun bersifat privat akan tetapi tetap berada di bawah pengawasan dan diatur oleh berbagai aturan

---

<sup>1</sup> Kim Dongil, I Ketut Putra Erawan, and I Made Mardika, "Perbandingan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Indonesia Dan Korea," *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik* 6, no. 1 (2021): 66–73, <https://doi.org/10.22225/pi.6.1.2021.66-73>.

<sup>2</sup> Dongil, Erawan, and Mardika, "Perbandingan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Indonesia Dan Korea," *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik* 6, no. 1 (2021): 66–73.

yang telah ditetapkan oleh pemerintah.<sup>3</sup> Aturan ini bertujuan untuk memastikan bahwa kehidupan pribadi seorang PNS tidak bertentangan dengan peran profesional mereka sebagai pelayan publik.

Salah satu regulasi penting yang mengatur kehidupan pribadi PNS adalah Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah ini dikeluarkan dengan tujuan untuk menjaga stabilitas dan keharmonisan dalam institusi PNS serta mencegah adanya konflik yang mungkin muncul sebagai akibat dari keputusan-keputusan pribadi yang tidak sejalan dengan tugas sebagai abdi negara.<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah tersebut mewajibkan setiap PNS yang ingin menikah atau bercerai untuk mendapatkan izin dari atasan langsung mereka sebelum melaksanakan keputusan tersebut.<sup>5</sup> Hal ini bertujuan agar setiap keputusan pribadi tidak mempengaruhi kinerja, disiplin, dan reputasi PNS di mata masyarakat umum.

Namun, di balik tujuan regulasi ini, terdapat berbagai isu yang berkaitan dengan hak asasi manusia (HAM). Regulasi yang mengatur izin perkawinan dan perceraian ini menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana negara berhak campur tangan dalam urusan pribadi seorang individu. Dalam perspektif HAM, setiap individu memiliki hak atas kebebasan pribadi, termasuk dalam menentukan pasangan hidup dan

---

<sup>3</sup> Muhammad Ansori Lubis, Ria Sinta Dhevi, and Muhammad Yasid, "Penegakan Hukum Terhadap Aparat Sipil Negara Yang Melakukan Pelanggaran Hukum Dalam Mewujudkan Good Governance," *Jurnal Darma Agung* 28, no. 2 (2020): 269, <https://doi.org/10.46930/ojsuda.v28i2.649>.

<sup>4</sup> Lakoni, "Rekontruksi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil," 2023.

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah RI, "Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil" (Jakarta, 1990).

mengambil keputusan untuk bercerai. Kebebasan ini diakui secara universal dan dilindungi oleh berbagai instrumen hukum internasional yang menjamin hak-hak individu untuk menentukan nasib mereka sendiri tanpa intervensi yang tidak semestinya dari pihak lain, termasuk negara.<sup>6</sup>

Aturan yang terkandung Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ini bisa dianggap sebagai upaya negara untuk menjaga moralitas dan stabilitas dalam lingkup PNS, akan tetapi di sisi lain, aturan tersebut juga berpotensi melanggar hak individu atas kebebasan pribadi. Terlebih lagi, dalam konteks perceraian, keputusan ini biasanya melibatkan berbagai pertimbangan yang sangat personal dan emosional, yang seharusnya sepenuhnya berada di bawah kendali individu yang bersangkutan. Pembatasan melalui izin atasan ini dapat menjadi bentuk intervensi negara yang berlebihan, yang tidak hanya mengganggu hak atas kebebasan pribadi, tetapi juga bisa berdampak pada kesejahteraan emosional dan psikologis PNS yang bersangkutan.

Dalam penelitian ini, akan dikaji secara mendalam bagaimana aturan perceraian bagi PNS yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tersebut dilihat dari perspektif hak asasi manusia. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai keseimbangan antara kepentingan negara dalam menjaga stabilitas institusi PNS dengan hak individu dalam menentukan kehidupan pribadi mereka. Selain itu, penelitian ini juga akan menyajikan rekomendasi yang dapat digunakan untuk memperbaiki regulasi tersebut agar lebih sesuai dengan

---

<sup>6</sup> Sri Rahayu Wilujeng, "Hak Asasi Manusia: Tinjauan Dari Aspek Historis Dan Yuridis," 2013, 6, <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.14710/humanika.18.2>.

prinsip-prinsip HAM, sehingga dapat menciptakan lingkungan kerja yang lebih adil dan menghormati hak-hak individu tanpa mengorbankan tugas dan tanggung jawab sebagai abdi negara.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat dijabarkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tujuan terbentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil?
2. Bagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Pasal 3 mengenai izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan perspektif Hak Asasi Manusia di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan tujuan penelitiannya sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui latar belakang terbentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
2. Untuk mengetahui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Pasal 3 mengenai izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan perspektif Hak Asasi Manusia di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat untuk masyarakat. Adapun Manfaat penelitian ini dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu secara teoritis dan praktis. Penjelasan masing-masing manfaat meliputi:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan ilmu hukum dan HAM dengan memperkaya literatur mengenai hubungan antara regulasi negara dan hak individu, khususnya dalam konteks aturan perceraian bagi PNS. Penelitian ini juga akan memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang bagaimana regulasi negara dapat memengaruhi hak-hak pribadi individu, serta menjadi dasar untuk analisis lebih lanjut mengenai batas-batas intervensi negara dalam ranah privat. Selain itu, penelitian ini juga berperan dalam kajian kebijakan publik, dengan menyediakan referensi yang dapat digunakan dalam pengembangan regulasi yang lebih adil dan seimbang antara kepentingan negara dan hak asasi manusia.

##### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi konkret bagi pemerintah, khususnya bagi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) serta Badan Kepegawaian Negara (BKN), terkait dengan potensi perbaikan atau revisi atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Rekomendasi ini bertujuan untuk menciptakan regulasi yang lebih menghargai hak-hak individu tanpa

mengabaikan tanggung jawab sebagai abdi negara. Selain itu, penelitian ini juga dapat meningkatkan kesadaran di kalangan pembuat kebijakan dan PNS itu sendiri mengenai pentingnya perlindungan hak asasi manusia, terutama dalam hal kebebasan individu dalam mengambil keputusan pribadi seperti perceraian. Dengan demikian, diharapkan tercipta lingkungan kerja yang lebih menghormati hak-hak pribadi PNS tanpa mengurangi profesionalisme dan integritas mereka sebagai pelayan public.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu pengetahuan mengenai prosedur atau langkah-langkah sistematis dan logis dalam mencari data yang berhubungan dengan masalah tertentu dengan tujuan untuk diolah, dianalisa, diambil kesimpulan dan kemudian dicari cara pemecahannya.<sup>7</sup> Metode penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu metode yang berfokus pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen hukum yang relevan. Tujuannya adalah untuk memahami dan mengkaji aturan hukum yang berlaku terkait dengan perceraian bagi PNS sebagaimana diatur dalam PP No. 45 Tahun 1990, serta menilai kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip HAM.

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986).

Objek utama dalam penelitian berjudul "Tinjauan Hak Asasi Manusia terhadap Kewajiban Izin Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS)" adalah kewajiban izin perceraian bagi PNS yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Fokus penelitian ini adalah untuk menganalisis aturan yang mewajibkan PNS mendapatkan izin dari atasan sebelum memutuskan bercerai. Kewajiban ini dipandang sebagai bentuk intervensi negara dalam kehidupan pribadi PNS, yang menimbulkan pertanyaan tentang keseimbangan antara hak individu dan kepentingan negara. Dari perspektif HAM, penelitian ini akan menyoroti sejauh mana aturan tersebut melindungi atau justru membatasi kebebasan pribadi PNS dalam menentukan keputusan hidup yang bersifat pribadi. Dengan demikian, objek-objek penelitian ini mencakup peraturan pemerintah terkait izin perceraian, kewajiban izin perceraian sebagai intervensi negara, serta tinjauan HAM yang digunakan untuk mengevaluasi aspek kebebasan individu yang terkandung dalam aturan tersebut.

## 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berhubungan dengan suatu permasalahan hukum

yang sedang ditangani.<sup>8</sup> Pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis aturan hukum terkait perceraian PNS, khususnya dalam PP No. 45 Tahun 1990, serta peraturan terkait lainnya seperti UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat memahami bagaimana aturan tersebut diterapkan dan apakah terdapat keistimewaan bagi PNS dibandingkan dengan masyarakat umum. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan juga doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide yang melahirkan pengertian pengertian hukum, konsep hukum, dan asas yang relevan dengan isu yang sedang dihadapi.<sup>9</sup> Pendekatan tersebut digunakan untuk mengkaji prinsip-prinsip HAM yang relevan, seperti hak atas kebebasan pribadi dan kesetaraan di hadapan hukum, guna menilai apakah aturan tersebut sejalan dengan standar HAM yang diakui secara internasional dan nasional.

### 3. Jenis Data

#### a. Data Primer

Data primer adalah data yang menjadi bahan utama penelitian, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Penetapan, atau

---

<sup>8</sup> Djulaeka and Devi Rahayu, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, ed. Devi Rahayu (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2019).

<sup>9</sup> Djulaeka and Rahayu, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, ed. Devi Rahayu.

KUHPer.<sup>10</sup> Beberapa bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- 3) Kompilasi Hukum Islam
- 4) Instrumen hukum nasional dan internasional terkait HAM, seperti Deklarasi Universal HAM, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung penjelasan dari data primer. Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini mencakup penelitian sebelumnya, referensi dari buku-buku, jurnal, serta artikel yang relevan dengan topik yang diteliti.<sup>11</sup>

c. Data Tersier

Sumber data tersier adalah sumber data yang membantu menjelaskan data primer dan sekunder, yang meliputi kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia, serta informasi yang diperoleh dari internet atau berita di berbagai situs website.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2007).

<sup>11</sup> Djulaeka and Rahayu, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*.

<sup>12</sup> Djulaeka and Rahayu, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Bahan hukum dikumpulkan dari sumber primer seperti peraturan perundang-undangan, dokumen hukum resmi, serta literatur hukum yang relevan, termasuk hasil penelitian terdahulu dan kajian literatur.

#### 5. Metode Pengolahan Data

Bahan hukum akan diolah melalui analisis kualitatif dengan metode interpretasi hukum. Peneliti akan menafsirkan ketentuan hukum yang berlaku untuk memahami makna, tujuan, dan implikasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dalam kaitannya dengan HAM. Penelitian ini juga akan melakukan kajian perbandingan terhadap ketentuan hukum yang mengatur perceraian di luar lingkup PNS untuk melihat perbedaan perlakuan hukum dan menilai apakah perbedaan tersebut sesuai dengan prinsip HAM.

### **F. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan beberapa kata-kata yang perlu diperjelas secara lebih rinci agar lebih mudah dipahami oleh pembaca. Berikut definisi operasional pada penelitian ini, yaitu:

#### 1. Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia atau yang biasa disebut dengan HAM diartikan sebagai hak-hak yang melekat pada diri manusia yang wajib dihormati dan

dilindungi.<sup>13</sup> Hak-hak ini harusnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia serta harus dijamin dan dilindungi oleh negara. Dalam konteks ini, hak asasi manusia yang dimaksud adalah hak-hak dasar yang dimiliki oleh setiap manusia yang wajib dilindungi, termasuk bagi individu yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil.

## 2. Perceraian

Perceraian adalah proses hukum yang mengakhiri ikatan perkawinan antara dua orang yang telah menikah. Dalam konteks hukum, perceraian melibatkan pengesahan oleh pengadilan mengenai pemutusan hubungan suami istri, yang dapat terjadi karena berbagai alasan, termasuk ketidakcocokan, perselisihan yang tidak dapat didamaikan, atau pelanggaran terhadap kewajiban dalam pernikahan.<sup>14</sup>

## 3. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat, ditentukan, diangkat, dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional oleh Pejabat Pembina Kepegawaian serta

---

<sup>13</sup> Ajis Supangat and Linda Auliana, "Peran Kantor Urusan Agama Sangatta Utara Dalam Meminimalisir Perceraian Di Pengadilan Agama Sangatta," *Al-Usroh : Jurnal Hukum Keluarga Islam* 1, no. 01 (2023): 1–13, <https://doi.org/10.55799/alusroh.v1i01.251>.

<sup>14</sup> Moh. Hasan, Nur Imamah, and Ach. Baidowi, "Upaya Preventif Kantor Urusan Agama (KUA) Dalam Mencegah Perceraian Masyarakat Waru Pamekasan," *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Penelitian Thawalib* 1, no. 2 (2022): 77–88, <https://doi.org/10.54150/thame.v1i2.73>.

mendapatkan mandat tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya yang kemudian disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN).<sup>15</sup>

#### 4. Izin Perceraian bagi PNS

Prosedur dalam perceraian bagi PNS tidak sama dengan prosedur perceraian pada umumnya. perceraian bagi PNS cenderung lebih rumit karena diharuskan izin kepada atasan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Pasal 3 mengenai izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.<sup>16</sup>

#### 5. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 merupakan suatu regulasi yang mengatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. fokus penelitian ini terdapat pada pasal 3 yang mengatur izin perceraian, serta bagaimana aturan ini dipertimbangkan dari perspektif HAM

### **G. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu merupakan bagian yang menjelaskan dan menyajikan data untuk mengidentifikasi perbedaan dan kesamaan dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh orang lain. Pada bagian ini juga berfungsi sebagai pertimbangan dan dasar dalam penelitian yang sedang dilakukan oleh peneliti. Penelitian terdahulu yang peneliti sertakan adalah sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> Dongil, Erawan, and Mardika, "Perbandingan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Indonesia Dan Korea."

<sup>16</sup> Bella Yulfarida, "Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Anak Hasil Perkawinan Siri," *Journal of Law, Society, and Islamic Civilization* 9, no. 2 (2021): 55, <https://doi.org/10.20961/jolsic.v9i2.54950>.

*Pertama*, Penelitian yang dilakukan oleh Azizul Hakim dengan judul Tinjauan Hukum Islam Terhadap PP No. 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 3 Ayat 1 Tentang Kewajiban Izin Perceraian Bagi PNS).<sup>17</sup> Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui makna ketentuan dan tinjauan Hukum Islam terhadap Pasal 3 PP No. 45 Tahun 1990 tentang proses perceraian bagi PNS. Persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yakni sama-sama membahas tentang PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Adapun perbedaannya terdapat pada pisau analisis yakni penelitian terdahulu ditinjau berdasarkan hukum Islam sedangkan penelitian ini ditinjau berdasarkan Hak Asasi Manusia.

*Kedua*, penelitian yang dilakukan oleh Much Agung Wijayanto, Kasuwi Saiban dengan judul Izin Pernikahan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Perspektif Maqashid Syariah.<sup>18</sup> Tujuan dari penelitian ini adalah Menganalisis kejelasan aturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 terkait izin perkawinan dan perceraian bagi PNS dari perspektif Maqashid al-Syariah, mengkaji kesesuaian aturan izin bagi PNS pria untuk beristri lebih dari satu dengan prinsip-prinsip Maqashid al-Syariah, khususnya terkait perlindungan agama (hifdzu al-Din), jiwa (hifdzu al-Nafsi), dan harta (hifdzu al-Mal), mengevaluasi ketentuan Pasal 4 Ayat 2 yang melarang PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dalam konteks tujuan Maqashid al-Syariah, dan menilai sejauh mana Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

---

<sup>17</sup> Azizul Hakim, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pp No. 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 3 Ayat 1 Tentang Kewajiban Izin Perceraian Bagi PNS)" (2022).

<sup>18</sup> Agung. Saiban Kasuwi Wijayanto, Much, "Izin Pernikahan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Perspektif Maqashid Syariah," *Jurnal Hukum Keluarga* 4 (2023).

memenuhi tujuan syariah dalam melindungi hak-hak dan kesejahteraan PNS wanita yang terlibat dalam pernikahan poligami. Persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terdapat pada pembahasan mengenai regulasi yang mengatur perceraian bagi PNS yakni PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun perbedaannya yakni penelitian terdahulu menggunakan hukum Islam sebagai tinjauannya sedangkan penelitian ini ditinjau berdasarkan Hak Asasi Manusia.

*Ketiga*, penelitian yang dilakukan oleh Aulia Farisa Islamia dengan judul Tinjauan Hukum Islam terhadap Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Memberi Nafkah kepada Bekas Istri Pasca Perceraian. (Studi Analisis Terhadap PP No. 10 Th. 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990).<sup>19</sup> Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar pertimbangan hukum lahirnya PP No. 10 Th. 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990, menganalisa penerapan nafkah kepada bekas isteri menurut pasal 8 PP No. 10 Tahun 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990 tentang kewajiban Pegawai Negeri Sipil memberi nafkah kepada bekas isteri pasca perceraian, dan meninjau berdasarkan hukum Islam Peraturan Pemerintah tersebut. persamaan antara penelitian terdahulu dan penelitian ini terdapat pada regulasi yang digunakan sebagai dasar hukumnya. Adapun perbedaannya yakni penelitian terdahulu membahas nafkah kepada bekas istri pasca perceraian PNS sedangkan penelitian ini lebih kepada menganalisa PP No. 45 Tahun 1990 pada bagian kewajiban izin perceraian bagi PNS. Perbedaan lain yakni penelitian terdahulu ditinjau

---

<sup>19</sup> Aulia Farisa, Islamia, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Memberi Nafkah Kepada Bekas Istri Pasca Perceraian," 2023.

berdasarkan hukum Islam sedangkan penelitian ini menggunakan Hak Asasi Manusia dalam peninjauannya.

*Keempat*, penelitian yang dilakukan oleh Fandi Wijaya dengan judul Tinjauan Fikih Terhadap Pembatasan Poligami PNS Menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.<sup>20</sup> Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa alasan Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil membatasi Poligami terhadap PNS dan Untuk mengetahui pandangan fikih terhadap pembatasan poligami PNS menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada regulasi yang digunakan sebagai dasar hukum yakni PP No. 45 Tahun 1990. Perbedaannya adalah penelitian terdahulu berfokus pada pembatasan poligami bagi PNS sedangkan penelitian ini membahas mengenai kewajiban izin perceraian bagi PNS.

*Kelima*, penelitian yang dilakukan oleh Reza Krisnawan, dengan judul Kedudukan Mediasi Struktural Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.<sup>21</sup> Penelitian ini bertujuan untuk

---

<sup>20</sup> Fandi Wijaya, "Tinjauan Fikih Terhadap Pembatasan Poligami Pns Menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Danperceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil" (2020), <https://www.unhcr.org/publications/manuals/4d9352319/unhcr-protection-training-manual-european-border-entry-officials-2-legal.html?query=excom> 1989.

<sup>21</sup> R Krisnawan, "Kedudukan Mediasi Struktural Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Dihubungkan Dengan Undang ...," *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara* 10 (2020), <http://ojs.uninus.ac.id/index.php/MJN/article/view/1911/1026>.

menganalisa mengenai efektivitas penerapan asas persamaan di hadapan hukum dalam pengaturan perceraian Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, Mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan mediasi struktural perceraian Pegawai Negeri Sipil, dan Mengevaluasi kendala dalam penerapan aturan mediasi dalam proses perceraian Pegawai Negeri Sipil dan menawarkan solusi untuk meningkatkan efektivitas mediasi. Persamaannya terletak pada regulasi yang menjadi dasar pembahasannya yaitu PP No. 45 Tahun 1990. Adapun perbedaannya yaitu penelitian terdahulu membahas mengenai kedudukan mediasi struktural perceraian PNS dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sedangkan penelitian ini membahas mengenai kewajiban izin perceraian bagi PNS ditinjau berdasarkan Hak Asasi Manusia.

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu

No	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Azizul Hakim, <i>Tinjauan Hukum Islam Terhadap PP No. 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 3 Ayat 1 Tentang Kewajiban Izin Perceraian Bagi PNS)</i> .	Mengkaji PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil	Penelitian terdahulu menggunakan hukum Islam sebagai tinjauan dalam mengkaji kewajiban izin perceraian bagi PNS sedangkan penelitian ini ditinjau berdasarkan Hak Asasi Manusia
2.	Much Agung Wijayanto, Kasuwi Saiban, <i>Izin Pernikahan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Perspektif Maqashid Syariah</i>	Kesamaan dalam pembahasan tentang PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil	Yang dikaji lebih condong kepada izin poligami, larangan PNS sebagai istri kedua, ketiga, atau keempat dan ditinjau dengan perspektif <i>Maqashid Syariah</i> .

No	Judul	Persamaan	Perbedaan
3	Aulia Farisa Islamia, <i>“Tinjauan Hukum Islam terhadap Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Memberi Nafkah kepada Bekas Istri Pasca Perceraian. (Studi Analisis Terhadap PP No. 10 Th. 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990)”</i>	Menganalisa PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil	Yang menjadi fokus adalah penerapan nafkah kepada bekas isteri menurut pasal 8 PP No. 10 Tahun 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990 tentang kewajiban Pegawai Negeri Sipil memberi nafkah kepada bekas isteri pasca perceraian ditinjau berdasarkan hukum Islam.
4	Fandi Wijaya, <i>“Tinjauan Fikih Terhadap Pembatasan Poligami PNS Menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil”</i>	Mengkaji PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil	Membahas mengenai alasan Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil membatasi Poligami terhadap PNS dan pandangan fikih terhadap pembatasan poligami tersebut.
5	Reza Krisnawan, <i>“Kedudukan Mediasi Struktural Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan”</i>	Sama membahas tentang Pegawai Negeri Sipil dan PP No. 45 Tahun 1990.	Membahas mengenai efektivitas penerapan asas persamaan di hadapan hukum dalam pengaturan perceraian Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan PP. No. 45 Tahun 1990, Mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan mediasi struktural perceraian Pegawai Negeri Sipil, dan Mengevaluasi kendala dalam penerapan aturan mediasi dalam proses perceraian Pegawai Negeri Sipil

## **H. Sistematika Pembahasan**

Penelitian harus tersusun secara sistematis. Maka daripada itu, agar penyusunan skripsi ini lebih terarah dan sistematis, peneliti secara umum menguraikannya menjadi empat bab, yaitu:

Bab I (pertama). Pendahuluan yang di dalamnya menjelaskan secara komprehensif dalam bentuk gambaran awal dari penelitian. Pendahuluan ini berisi latar belakang permasalahan atau kronologi permasalahan yang membuat tertarik penulis untuk meneliti tentang judul yang dibahas, kemudian ada rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, penelitian terdahulu, dan sistematika penulisan yang berisi gambaran umum mengenai skripsi yang dibahas.

Bab II (kedua). Tinjauan Pustaka tentang landasan teori yang membahas terkait pokok-pokok teori yang membangun kerangka penelitian ini. Pembahasan teori pada bab ini mengenai pernikahan, perceraian, dan Hak Asasi Manusia . Dengan tinjauan pustaka yang telah peneliti paparkan di atas, akan memberikan sebuah landasan bagi tahap penelitian peneliti selanjutnya.

Bab III (ketiga). Hasil Penelitian dan Analisis yang disajikan dalam bentuk data-data yang telah diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang mana kemudian dilanjutkan dengan proses analisis sehingga didapat jawaban atas permasalahan yang diangkat oleh peneliti. Pada bab ini penulis akan memaparkan tentang Analisa kewajiban izin perceraian bagi PNS ditinjau dengan teori Hak Asasi Manusia. Penelitian ini akan menganalisa sejauh mana negara berhak campur tangan dalam urusan pribadi seorang individu.

Bab IV (keempat). Penutup yang merupakan bagian akhir dari penulisan skripsi, yang berisi kesimpulan dan pemaparan secara singkat, padat, dan jelas berkaitan dengan jawaban dari permasalahan dalam rumusan masalah yang disajikan dalam bentuk poin rumusan. Pada bab ini, dan terdapat saran-saran. Selain itu pada bagian yang terakhir disini juga berisi tentang daftar pustaka, lampiran-lampiran, dan daftar riwayat hidup peneli

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kerangka Teori**

Kerangka teori merupakan salah satu sub pembahasan yang menjabarkan mengenai teori-teori yang akan digunakan pada suatu penelitian. Oleh karena itu, kerangka teori pada penelitian dengan judul Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Kewajiban Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil) antara lain:

1. Perceraian
  - a. Definisi Perceraian

Perceraian menurut bahasa Indonesia berarti “pisah” dari kata dasar “cerai”. Menurut istilah perceraian merupakan sebutan untuk melepaskan ikatan pernikahan.<sup>22</sup> Perceraian juga memiliki pengertian sebagai putusnya ikatan perkawinan antara suami dan istri yang sah secara hukum, yang hanya dapat dilakukan melalui putusan pengadilan setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang.<sup>23</sup> Hal ini tercantum dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menegaskan bahwa perceraian hanya sah apabila dilakukan di depan sidang pengadilan dan setelah pengadilan berusaha mendamaikan kedua belah pihak.

---

<sup>22</sup> Khoirul Abror, *Hukum Perkawinan Dan Perceraian Akibat Perkawinan*, 2017. 161

<sup>23</sup> Undang-Undang RI, “Pasal 39 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan” (Jakarta, 1974).

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor I Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagai aturan pelaksana menyebutkan bahwa perceraian hanya dapat diajukan dengan alasan-alasan tertentu. Secara normatif, Pasal 39 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyatakan bahwa "Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa antara suami istri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami istri."<sup>24</sup> Ketentuan ini kemudian diperjelas dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor I Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang memuat enam alasan yang dapat dijadikan dasar gugatan perceraian. Alasan-alasan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>25</sup>

- 1) Salah satu pihak melakukan perzinahan atau menjadi pemabuk, pematik, penjudi, dan sejenisnya yang sulit disembuhkan.
- 2) Salah satu pihak meninggalkan pasangannya selama dua tahun berturut-turut tanpa alasan yang sah.
- 3) Salah satu pihak dijatuhi pidana penjara lima tahun atau lebih setelah perkawinan berlangsung.

---

<sup>24</sup> Undang-Undang RI, "Pasal 39 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan" (Jakarta, 1974).

<sup>25</sup> Peraturan Pemerintah RI, "Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor I Tahun 1974 Tentang Perkawinan" (Jakarta, 1975).

- 4) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat terhadap pasangannya sehingga membahayakan keselamatan jiwa atau raga.
- 5) Salah satu pihak mengalami cacat tubuh atau penyakit yang menghalangi pelaksanaan kewajiban sebagai suami atau istri.
- 6) Terjadinya perselisihan dan pertengkaran terus-menerus antara suami dan istri, sehingga tidak ada harapan untuk hidup rukun kembali.

Selain enam alasan tersebut, dalam praktik peradilan agama dikenal pula dua alasan tambahan yang sering dijadikan dasar pertimbangan oleh hakim. Alasan tambahan tersebut adalah:<sup>26</sup>

- 7) Suami melanggar taklik talak, yaitu janji yang diucapkan oleh suami dalam akad nikah, yang dapat menjadi dasar bagi istri untuk mengajukan gugatan cerai apabila dilanggar.
- 8) Salah satu pihak berpindah agama (murtad) yang menyebabkan terganggunya keharmonisan dan kestabilan rumah tangga.

Dengan demikian, secara yuridis formal terdapat enam alasan utama perceraian yang diakui oleh peraturan perundang-undangan, serta dua alasan tambahan yang berkembang dalam praktik hukum, khususnya di lingkungan peradilan agama. Keseluruhan alasan tersebut menekankan pentingnya pembuktian adanya keretakan yang tidak dapat diperbaiki

---

<sup>26</sup> Instruksi Presiden RI, "Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam Tahun 1991" (Jakarta, 1991).

dalam hubungan suami istri, sebagai syarat agar pengadilan dapat mengabulkan permohonan cerai. Pendekatan ini mencerminkan kehati-hatian negara dalam membatasi perceraian, guna menjaga keutuhan keluarga sebagai unit dasar masyarakat.

Bagi pasangan Muslim, definisi perceraian juga diatur dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), yang menyatakan bahwa perceraian adalah putusannya perkawinan melalui talak oleh suami atau gugatan cerai oleh istri, dengan ketentuan bahwa prosesnya harus dilakukan di Pengadilan Agama.<sup>27</sup>

#### b. Dasar Hukum Perceraian

Dasar hukum perceraian di Indonesia diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Diantaranya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, khususnya Pasal 39, menyatakan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan berupaya mendamaikan kedua belah pihak.<sup>28</sup> Pelaksanaan teknisnya dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, yang juga mengatur alasan-alasan sah untuk perceraian sebagaimana diatur dalam Pasal 19, seperti perselingkuhan, kekerasan

---

<sup>27</sup> Muhammad Arsad Nasution, "Perceraian Menurut Kompilasi Hukum Islam (KHI) Dan Fiqh," *Jurnal El-Qanuniy: Jurnal Ilmu-Ilmu Kesyarahan Dan Pranata Sosial* 4, no. 2 (2018): 157–70, <https://doi.org/10.24952/el-qanuniy.v4i2.2385>.

<sup>28</sup> Undang-Undang RI, "Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan" (Jakarta, 1974).

dalam rumah tangga (KDRT), penelantaran, penyakit berat yang tidak dapat disembuhkan, atau perselisihan terus-menerus.<sup>29</sup>

Bagi pasangan Muslim, perceraian diatur secara lebih spesifik dalam KHI yang ditegaskan melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam. Pasal 116 KHI secara tegas merinci alasan-alasan diperbolehkannya perceraian, yang pada dasarnya sejalan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor I Tahun 1974 tentang Perkawinan, termasuk pelaksanaan perceraian melalui talak oleh suami atau gugat cerai oleh istri. Adapun isi Pasal 116 KHI adalah sebagai berikut:<sup>30</sup>

- 1) Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pematat, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan.
- 2) Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak yang lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.
- 3) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung.

---

<sup>29</sup> Peraturan Pemerintah RI, “Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan” (Jakarta, 1975).

<sup>30</sup> Instruksi Presiden RI, “Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam Tahun 1991.”

- 4) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain.
- 5) Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau istri.
- 6) Antara suami dan istri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.
- 7) Suami melanggar taklik talak.
- 8) Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.

Kewenangan menyelesaikan perkara perceraian bagi pasangan Muslim ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.<sup>31</sup> Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa perkara-perkara yang berkaitan dengan perkawinan, termasuk perceraian, menjadi kewenangan absolut dari Peradilan Agama, yang berperan sebagai lembaga yudikatif bagi umat Islam di Indonesia dalam masalah hukum keluarga, waris, wakaf, hingga ekonomi syariah.

Namun, dalam konteks ajaran Islam, meskipun perceraian diperbolehkan sebagai jalan keluar dalam kondisi tertentu, hal tersebut

---

<sup>31</sup> Nasution, "Perceraian Menurut Kompilasi Hukum Islam (KHI) Dan Fiqh."

sangat tidak disukai oleh Allah SWT. Meskipun diperbolehkan dalam hukum syar'i, perceraian bukanlah langkah yang dianjurkan jika masih ada kemungkinan untuk memperbaiki hubungan antara suami dan istri.<sup>32</sup> Hal ini tercermin dalam sebuah hadis yang terkenal yang mengungkapkan bahwa, meskipun halal, perceraian adalah perkara yang sangat dibenci oleh Allah SWT. Rasulullah SAW bersabda:

أَبْغَضُ الْحَالِلِ إِلَى اللَّهِ الطَّلَاقُ<sup>33</sup>"

Artinya:

“Perkara halal yang paling dibenci oleh Allah adalah talak (perceraian).”

Hadis ini menegaskan bahwa meskipun perceraian dibolehkan, Islam menekankan agar dilakukan dengan sangat hati-hati dan sebagai pilihan terakhir. Tujuannya adalah untuk menjaga keadilan, keharmonisan keluarga, dan menghormati hak-hak setiap pihak yang terlibat. Oleh karena itu, meskipun ada dasar hukum yang membolehkan perceraian, baik dalam konteks syariat maupun hukum positif Indonesia, perceraian tetap dianggap sebagai langkah yang sangat dibenci oleh Allah SWT.

Untuk pasangan non-Muslim, ketentuan terkait perceraian diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Beberapa pasal, seperti Pasal 207 hingga 209, menjelaskan alasan-alasan perceraian

---

<sup>32</sup> Rusdaya Basri, *Fikih Munakahat 2* (Parepare: IAIN Parepare Nusantara Press, 2020).

<sup>33</sup> Daud, *Sunan Abu Daud* dalam Bab *Karahiyyati al-Talaq* (CD Romm), Maktabah Syamilah, Juz.6, h. 91

tertentu.<sup>34</sup> Selain itu, hukum acara yang berlaku di masing-masing pengadilan, baik Pengadilan Agama bagi pasangan Muslim maupun Pengadilan Negeri bagi pasangan non-Muslim, juga menjadi dasar pelaksanaan perceraian sesuai dengan peraturan yang berlaku.

c. Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil

Prosedur perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur secara ketat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil<sup>35</sup> serta Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 48/SE/1990. Setiap PNS yang hendak bercerai wajib terlebih dahulu memperoleh izin tertulis dari pejabat yang berwenang. Permohonan ini diajukan secara tertulis melalui jalur hierarki, baik oleh pihak yang menjadi penggugat maupun tergugat. Dalam hal menjadi tergugat, PNS wajib melaporkan gugatan tersebut paling lambat enam hari kerja sejak menerima surat gugatan. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan sejumlah dokumen pendukung seperti fotokopi surat nikah, SK pangkat terakhir, surat keterangan dari kepala desa atau lurah mengenai alasan perceraian, surat pernyataan pembagian gaji (untuk PNS pria), dan

---

<sup>34</sup> Rahmat Fadillah and Syahrui Syahrui, "Hak Cerai Bagi Perempuan Dan Faktor Penyebabnya," *Mitsaqan Ghalizan* 3, no. 1 (2023): 1–15, <https://doi.org/10.33084/mg.v3i1.5449>.

<sup>35</sup> Peraturan Pemerintah RI, "Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil."

surat pengantar dari instansi tempatnya bekerja yang menunjukkan telah dilakukan upaya pembinaan untuk merukunkan pasangan.<sup>36</sup>

Atasan langsung PNS yang menerima permohonan wajib berusaha mendamaikan pasangan terlebih dahulu. Jika upaya tersebut gagal, permohonan diteruskan ke pejabat yang berwenang untuk diproses lebih lanjut. Pejabat kemudian memutuskan untuk memberikan atau menolak izin cerai berdasarkan beberapa pertimbangan seperti alasan yang diajukan, tidak bertentangan dengan agama dan peraturan perundang-undangan, serta didukung bukti yang sah. Dalam hal terjadi perceraian, khususnya jika atas kehendak suami, maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk bekas istri dan anak-anaknya. Pembagian gaji umumnya dilakukan dengan proporsi sepertiga untuk suami, sepertiga untuk istri, dan sepertiga untuk anak-anak. Namun, apabila istri terbukti bersalah seperti berzina, melakukan KDRT, atau meninggalkan suami tanpa alasan yang sah, maka hak atas bagian gaji tersebut tidak diberikan kepadanya.<sup>37</sup>

Jika PNS melakukan perceraian tanpa melalui prosedur dan tanpa izin dari pejabat, atau tidak melaporkan perceraian setelah terjadi, maka ia dapat dikenai sanksi berupa hukuman disiplin berat sesuai dengan PP

---

<sup>36</sup> Anggy Lavencia Mauren Salendu, "Tinjauan Hukum Terhadap Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990," *Journal of Chemical Information and Modeling* 4, no. 9 (2016): 1689–99.

<sup>37</sup> Salendu, "Tinjauan Hukum Terhadap Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil..," *Journal of Chemical Information and Modeling* 4, no. 9 (2016): 1689–99.

Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Hukuman ini mencakup penurunan pangkat, pemindahan jabatan, pembebasan dari jabatan, hingga pemberhentian tidak dengan hormat.<sup>38</sup> Oleh karena itu, mekanisme ini bertujuan menjaga wibawa dan disiplin PNS dalam kehidupan pribadi agar tidak mengganggu tugas kedinasan serta tetap menjadi teladan bagi masyarakat.

## 2. Hak Asasi Manusia

### a. Definisi Hak Asasi Manusia

Definisi Hak Asasi Manusia memiliki berbagai versi. Meskipun ada perbedaan dari masing-masing versi namun pada dasarnya memiliki prinsip-prinsip yang sama. Berikut berbagai pendapat tentang HAM:

#### 1) Mariam Budiardjo

HAM adalah hak-hak yang dimiliki oleh manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran dan kehadirannya dalam hidup masyarakat. Hak ini ada pada manusia tanpa membedakan bangsa, ras, agama, golongan, jenis kelamin, karena itu bersifat asasi dan universal. Dasar dari semua hak asasi adalah bahwa semua orang harus memperoleh kesempatan berkembang sesuai dengan bakat dan cita-citanya.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Salendu, "Tinjauan Hukum Terhadap Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil..," *Journal of Chemical Information and Modeling* 4, no. 9 (2016): 1689–99.

<sup>39</sup> Wilujeng, "Hak Asasi Manusia: Tinjauan Dari Aspek Historis Dan Yuridis." 2013, 6. <https://doi.org/DOI: https://doi.org/10.14710/humanika.18.2>

## 2) Thomas Jefferson

HAM pada dasarnya adalah kebebasan manusia yang tidak diberikan oleh Negara. Kebebasan ini berasal dari Tuhan yang melekat pada eksistensi manusia individu. Pemerintah diciptakan untuk melindungi pelaksanaan hak asasi manusia.<sup>40</sup> Negara hanya bertugas menjamin, melindungi, dan tidak boleh melanggar hak-hak tersebut. Keberadaan pemerintah bukan sebagai sumber hak, melainkan sebagai penjaga agar pelaksanaan HAM tidak terabaikan. Jika negara justru menjadi pelanggar HAM, maka negara telah menyimpang dari tujuan pembentukannya.

## 3) Universal Declaration of Human Right

Dalam pembukuan dari deklarasi ini dinyatakan bahwa hak asasi manusia adalah hak kodrati yang diperoleh oleh setiap manusia berkat pemberian Tuhan Semesta Alam, sesungguhnya tidak dapat dipisahkan dari hakekat manusia. Oleh karena itu setiap manusia berhak memperoleh kehidupan yang layak, kebebasan, keselamatan dan kebahagiaan pribadi.<sup>41</sup>

## 4) Undang-Undang Republik Indonesia No. 39 tahun 1999

Hak asasi manusia adalah separangkat hak dasar yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang

---

<sup>40</sup> Wilujeng, "Hak Asasi Manusia: Tinjauan Dari Aspek Historis Dan Yuridis."

<sup>41</sup> Wilujeng, "Hak Asasi Manusia: Tinjauan Dari Aspek Historis Dan Yuridis."

Maha Esa dan merupakan anugrahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.<sup>42</sup>

b. Macam-Macam Hak Asasi Manusia

1) Hak Asasi Sipil (*Civil Rights*)

Hak-hak pribadi yang dimiliki setiap orang seperti hak untuk hidup, memeluk agama, kebebasan beribadah kepada Tuhan Yang Maha Esa.<sup>43</sup> Berikut pasal-pasal yang berkaitan:

a) Pasal 28 A: Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak memertahankan hidup dan kehidupannya.

b) Pasal 28 B:

(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah

(2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

---

<sup>42</sup> Undang-Undang RI, “Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia” (Jakarta, 1999).

<sup>43</sup> Jumardin, Fadlan, and Muhammad Yusuf Muhlis, “Hak Asasi Manusia Dalam Bingkai Hukum,” *Vifada Assumption Jurnal Of Law* 1, no. 2 (2023): 9–16.

c) Pasal 28 D:

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian yang adil serta pengakuan yang sama di hadapan hukum

(4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraannya.

d) Pasal 28 E:

(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan. Memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali

(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

e) Pasal 28 G:

(3) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dan ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Pasal 28 I: Hak untuk hidup, hak untuk tidak dipaksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan

hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia dalam keadaan apapun.

## 2) Hak Asasi Politik (*Political Rights*)

Hak-hak yang dimiliki setiap orang di bidang politik, seperti hak memilih dan dipilih dalam Pemilihan Umum, hak mendirikan partai politik, memasuki organisasi sosial politik, serta hak mengajukan petisi dan kritik atau saran.<sup>44</sup> Berikut pasal-pasal yang berkaitan:

### a) Pasal 28 D:

(3) Setiap warga negara memperoleh kesempatan dalam pemerintahan.

### b) Pasal 28 E:

(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

### c) Pasal 28 G:

(2) Setiap orang berhak untuk memperoleh suaka politik dari negara lain.

## 3) Hak Asasi Ekonomi (*Economy Rights*)

Hak-hak ekonomi yang dimiliki oleh setiap orang, seperti hak untuk memiliki sesuatu barang (rumah, tanah, perlengkapan rumah tangga, dan lain-lain), hak membeli dan menjual, hak memanfaatkan

---

<sup>44</sup> Jumardin, Fadlan, and Muhlis, "Hak Asasi Manusia Dalam Bingkai Hukum," *Vifada Assumption Jurnal Of Law* 1, no. 2 (2023): 9–16.

barang milik pribadi, hak mengadakan suatu perjanjian atau kontrak, hak berusaha memperoleh penghidupan yang layak, dan sebagainya.<sup>45</sup>

a) Pasal 28 D:

(2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

b) Pasal 28 H:

(1) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

#### 4) Hak Asasi Sosial-Budaya (*Social and Cultural Rights*)

Hak-hak yang dimiliki setiap orang di bidang kehidupan sosial budaya, seperti hak memperoleh pendidikan, hak memperoleh pelayanan sosial, hak memperoleh pelayanan kesehatan, kebebasan bergaul dalam masyarakat, kebebasan berhasil karya, dan hak mengembangkan kebudayaan yang disukai.<sup>46</sup> Berikut pasal-pasal terkait:

a) Pasal 28 C:

(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan

---

<sup>45</sup> Jumardin, Fadlan, and Muhlis, "Hak Asasi Manusia Dalam Bingkai Hukum," *Vifada Assumption Jurnal Of Law* 1, no. 2 (2023): 9–16.

<sup>46</sup> Jumardin, Fadlan, and Muhlis, "Hak Asasi Manusia Dalam Bingkai Hukum."

memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dengan memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

b) Pasal 28 F: Setiap orang berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan segala jenis saluran yang tersedia.

c) Pasal 28 H:

(3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

### 3. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

#### a. Definisi ICCPR dan Ratifikasi oleh Indonesia

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) atau Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik merupakan salah satu instrumen utama dalam sistem hukum internasional yang mengatur mengenai hak-hak sipil dan politik individu. Kovenan ini diadopsi oleh

Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 16 Desember 1966 dan mulai berlaku secara efektif sejak 23 Maret 1976. ICCPR merupakan turunan dari Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948 dan menegaskan komitmen komunitas internasional dalam menjamin perlindungan hak-hak dasar manusia yang bersifat sipil dan politik, seperti hak atas kebebasan berpendapat, kebebasan berekspresi, kebebasan beragama, hak atas keadilan, serta perlindungan dari tindakan diskriminatif dan perlakuan yang sewenang-wenang.<sup>47</sup>

Indonesia secara resmi telah meratifikasi ICCPR melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.<sup>48</sup> Dengan ratifikasi ini, maka Indonesia tidak hanya menunjukkan komitmennya secara moral di hadapan masyarakat internasional, tetapi juga memiliki konsekuensi hukum untuk menjadikan prinsip-prinsip dalam ICCPR sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Ratifikasi ini memperkuat posisi hak asasi manusia dalam tatanan hukum nasional dan menjadi pijakan penting dalam melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk kebijakan administratif terhadap aparatur sipil negara. Prinsip *pacta sunt servanda* dalam hukum internasional mewajibkan negara yang telah meratifikasi

---

<sup>47</sup> Adnan Buyung Nasution and A. Patra M. Zen, *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).

<sup>48</sup> Undang-undang RI, "Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Internasional Covenant on Civil and Political Rights" (Jakarta, 2005).

suatu kovenan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuannya dengan itikad baik.<sup>49</sup> Oleh karena itu, norma-norma dalam ICCPR dapat dijadikan instrumen teoretis untuk menilai apakah suatu peraturan nasional, khususnya yang membatasi hak individu, sesuai dengan standar internasional yang telah disepakati.

b. Prinsip Dasar ICCPR

Sebagai instrumen hukum internasional yang mengikat, ICCPR memuat sejumlah prinsip fundamental yang menjadi fondasi perlindungan hak asasi manusia, khususnya dalam bidang sipil dan politik. Prinsip-prinsip ini tidak hanya bersifat deklaratif, melainkan memiliki kekuatan normatif yang dapat dijadikan pedoman dalam pembentukan dan evaluasi kebijakan negara. Dalam konteks Indonesia sebagai negara pihak yang telah meratifikasi ICCPR, prinsip-prinsip ini harus dijadikan acuan utama dalam mengembangkan sistem hukum nasional yang menjamin penghormatan dan perlindungan terhadap martabat dan kebebasan individu.<sup>50</sup> Di antara prinsip-prinsip tersebut, terdapat beberapa yang relevan untuk dianalisis secara lebih mendalam dalam kerangka kajian terhadap kebijakan negara, khususnya dalam hal pembatasan hak-hak sipil terhadap kelompok aparatur sipil negara, seperti: prinsip non-diskriminasi, kebebasan berpendapat dan berekspresi, serta perlindungan terhadap kehidupan pribadi dan keluarga.

---

<sup>49</sup> Nasution and Zen, *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*.

<sup>50</sup> Nasution and Zen, *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*.

## 1) Prinsip Non-Diskriminasi dan Kesetaraan di Hadapan Hukum

Salah satu asas fundamental dalam ICCPR adalah prinsip non-diskriminasi dan persamaan di hadapan hukum, sebagaimana tertuang secara eksplisit dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 26. Ketentuan ini mewajibkan setiap negara pihak untuk menjamin bahwa semua individu yang berada dalam yurisdiksinya dapat menikmati hak-hak yang diakui dalam kovenan ini tanpa adanya diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik, kebangsaan atau asal sosial, kekayaan, kelahiran, atau status lainnya.<sup>51</sup> Pasal 26 bahkan menekankan bahwa semua orang adalah sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi.

Dalam praktiknya, prinsip ini memiliki implikasi luas terhadap pembentukan dan pelaksanaan kebijakan negara, termasuk dalam hal regulasi internal terhadap aparatur sipil negara. Ketika negara menetapkan ketentuan yang hanya berlaku pada kelompok tertentu, misalnya mewajibkan PNS untuk meminta izin atasan sebelum melakukan perceraian, maka kebijakan tersebut perlu diuji melalui lensa prinsip non-diskriminasi ini. Negara harus membuktikan bahwa

---

<sup>51</sup> Hukum Internasional, "Pasal 2 Ayat 1 Dan Pasal 26 International Covenant on Civil and Political Rights Tahun 1976," 1976.

kebijakan tersebut bukan bentuk perlakuan yang tidak adil atau merugikan satu kelompok atas dasar status kepegawaian. Apabila tidak terdapat justifikasi objektif dan rasional, maka ketentuan tersebut dapat dianggap sebagai bentuk diskriminasi struktural yang bertentangan dengan ICCPR. Prinsip ini sejalan pula dengan doktrin *equal protection of the law* yang menjadi prinsip universal dalam sistem hukum hak asasi manusia di berbagai negara demokratis.<sup>52</sup>

## 2) Hak atas Kebebasan Berpendapat dan Bereksprei

ICCPR secara tegas melindungi hak atas kebebasan berpendapat dan bereksprei melalui Pasal 19. Ketentuan ini memberikan perlindungan terhadap dua aspek penting: pertama, kebebasan untuk memiliki dan mempertahankan pendapat tanpa gangguan; dan kedua, kebebasan untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi serta ide-ide dalam bentuk apa pun dan melalui media apa pun, tanpa memandang batas negara. Perlindungan ini tidak hanya berlaku untuk pendapat yang populer atau disetujui mayoritas, tetapi juga untuk pendapat yang bersifat kontroversial, menyakitkan, atau menyinggung.<sup>53</sup> Inilah esensi dari kebebasan bereksprei dalam sistem demokratis, yaitu menjamin pluralitas suara dalam ruang publik.

---

<sup>52</sup> Dina Susiani, *Hukum & Hak Asasi Manusia* (Sukoharjo: Tahta Media Group, 2022).

<sup>53</sup> Hukum Internasional, "Pasal 19 International Covenant on Civil and Political Rights Tahun 1976," 1976.

Meskipun demikian, ICCPR juga mengatur bahwa kebebasan ini bukan tanpa batas. Dalam ayat (3) Pasal 19 dijelaskan bahwa pembatasan terhadap hak ini hanya dapat dilakukan jika diatur secara tegas oleh hukum dan diperlukan untuk menghormati hak atau reputasi orang lain, atau untuk melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan atau moral publik. Pembatasan ini harus melewati uji tiga syarat: legalitas, tujuan yang sah, dan proporsionalitas. Hal ini penting agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan negara untuk membungkam kritik atau membatasi kebebasan berpendapat secara sewenang-wenang.<sup>54</sup> Dalam konteks kontemporer, terutama terkait kampanye politik di media sosial, ketentuan ini menjadi sangat relevan. Negara harus memastikan bahwa regulasi terhadap aktivitas digital, termasuk konten kampanye dan ujaran publik, tidak melanggar substansi hak atas kebebasan berekspresi sebagaimana dijamin dalam ICCPR.

### 3) Hak atas Privasi dan Kehidupan Pribadi

Pasal 17 ICCPR menegaskan bahwa tidak seorang pun boleh dikenai gangguan sewenang-wenang atau tidak sah terhadap kehidupan pribadinya, keluarganya, tempat tinggalnya, atau korespondensinya,

---

<sup>54</sup> Hukum Internasional, “Pasal 19 Ayat 3 International Covenant on Civil and Political Rights Tahun 1976,” 1976.

serta serangan terhadap kehormatan dan nama baiknya.<sup>55</sup> Negara wajib memberikan perlindungan hukum terhadap gangguan tersebut, baik yang dilakukan oleh negara maupun oleh pihak ketiga. Hak atas privasi ini memiliki cakupan yang luas, termasuk hak untuk menjalani kehidupan pribadi tanpa pengawasan atau campur tangan yang tidak sah dari otoritas publik.

Dalam konteks kebijakan nasional, pasal ini sangat penting untuk mengevaluasi regulasi negara yang masuk ke dalam ranah privat warga negara, termasuk urusan rumah tangga, perceraian, atau hubungan keluarga. Ketika negara mewajibkan seorang PNS untuk meminta izin atasan sebelum mengajukan gugatan cerai, maka ketentuan tersebut perlu diuji melalui prinsip ini. Apakah intervensi negara tersebut proporsional dan memiliki dasar hukum yang jelas, apakah negara memiliki kepentingan sah yang cukup kuat untuk mencampuri keputusan pribadi yang berkaitan dengan relasi pernikahan seseorang. Bila jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini tidak memadai, maka kebijakan tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran atas hak privasi sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ICCPR. Hal ini menunjukkan bahwa hak asasi tidak hanya melindungi individu dari tindakan represif negara, tetapi juga menuntut negara

---

<sup>55</sup> Hukum Internasional, “Pasal 17 International Covenant on Civil and Political Rights Tahun 1976,” 1976.

untuk menahan diri dalam mengatur ranah yang sifatnya sangat pribadi dan tidak berpengaruh langsung terhadap kepentingan publik.

c. ICCPR sebagai Instrumen Evaluasi terhadap Kebijakan Negara

ICCPR tidak hanya menjadi deklarasi moral atau simbol komitmen internasional semata, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen yuridis yang dapat dijadikan alat ukur dalam mengevaluasi dan menguji kebijakan negara. Negara yang telah meratifikasi ICCPR, seperti Indonesia, memiliki kewajiban untuk menyelaraskan seluruh kebijakan nasionalnya dengan prinsip-prinsip dalam kovenan tersebut. Hal ini sejalan dengan prinsip *domestication of international human rights law*, di mana norma-norma internasional harus diinternalisasi ke dalam hukum nasional agar dapat terlaksana secara efektif. Maka, setiap peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik, termasuk yang mengatur hak dan kewajiban aparatur sipil negara, perlu ditinjau kesesuaiannya dengan hak-hak yang dijamin oleh ICCPR.<sup>56</sup>

Dalam hal peraturan mengenai keharusan PNS meminta izin atasan sebelum mengajukan perceraian, evaluasi terhadap kebijakan ini perlu dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip dalam ICCPR. Pertama, apakah ketentuan tersebut melanggar hak atas privasi sebagaimana dijamin dalam Pasal 17 ICCPR. Kedua, apakah kebijakan tersebut mengandung elemen

---

<sup>56</sup> Desy Kiat, Arman Anwar, and Wilshen Leatemia, "Pemenuhan Hak Atas Pekerjaan Dan Penghidupan Yang Layak Dalam Negara Yang Mengalami Krisis Ekonomi" 4, no. 5 (2024): 327–36.

diskriminasi atau perlakuan tidak setara terhadap kelompok tertentu (dalam hal ini, PNS) dibandingkan warga negara lainnya, sebagaimana dilarang dalam Pasal 2 dan Pasal 26. Ketiga, apakah ada pembatasan terhadap kebebasan berekspresi atau hak untuk menentukan kehidupan pribadi yang tidak proporsional dengan tujuan kebijakan. Jika jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini menunjukkan bahwa kebijakan tersebut tidak memiliki dasar hukum yang kuat, tidak proporsional, atau melanggar esensi hak-hak sipil, maka kebijakan tersebut dapat dikatakan bertentangan dengan ICCPR.

Selain itu, ICCPR juga memberikan landasan untuk melakukan *judicial review* terhadap peraturan yang dianggap melanggar hak asasi. Di banyak negara, kovenan ini dijadikan rujukan oleh lembaga yudikatif dalam menguji konstitusionalitas suatu peraturan atau praktik administrasi negara. Meskipun Indonesia menganut sistem dualisme dalam implementasi hukum internasional, namun dengan ratifikasi melalui undang-undang, ICCPR telah menjadi bagian dari sistem hukum nasional yang memiliki kekuatan mengikat.<sup>57</sup> Dengan demikian, ICCPR dapat dijadikan dasar normatif maupun argumentatif dalam mengkritisi dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan yang berdampak pada hak sipil individu, termasuk yang menyangkut kehidupan pribadi pegawai negeri sipil.

---

<sup>57</sup> Wisnu Aryo Dewanto, "Penerapan Perjanjian Internasional Di Pengadilan Nasional: Sebuah Kritik Terhadap Laporan Delegasi Republik Indonesia Kepada Komite Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Implementasi Kovenan Internasional Sipil Dan Politik Di Indonesia," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 2014, <https://doi.org/10.22304/pjih.v1n1.a4>.

#### 4. Pegawai Negeri Sipil

##### a. Definisi Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat, ditentukan, diangkat, dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional oleh Pejabat Pembina Kepegawaian serta mendapatkan mandat tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya yang kemudian disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN).<sup>58</sup> PNS di Indonesia memiliki peran penting dalam memastikan berjalannya fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien. Sebagai pilar utama dalam administrasi publik, PNS bertanggung jawab untuk menjalankan tugas-tugas negara yang mencakup berbagai hal, mulai dari pendidikan, kesehatan, keamanan, hingga tata kelola pemerintahan.<sup>59</sup> Tugas-tugas tersebut menuntut tingkat profesionalisme yang tinggi, integritas, dan loyalitas terhadap negara, yang menjadi landasan utama dalam kinerja sehari-hari para PNS.

Tertulis pada Pasal 1 huruf (a) Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil adalah mereka atau seseorang yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat

---

<sup>58</sup> Dongil, Erawan, and Mardika, "Perbandingan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Indonesia Dan Korea."

<sup>59</sup> Dongil, Erawan, and Mardika, "Perbandingan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Indonesia Dan Korea."

yang berwenang dan disertai tugas dalam jabatan negeri atau disertai tugas negeri lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundangundangan serta digaji menurut peraturan yang berlaku.<sup>60</sup>

b. Jenis-Jenis Pegawai Negeri Sipil

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.<sup>61</sup> ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, serta perekat dan pemersatu bangsa. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, ASN harus menjunjung tinggi nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku yang telah ditetapkan. Undang-undang ini membagi ASN ke dalam dua jenis utama, masing-masing memiliki karakteristik dan mekanisme pengangkatan yang berbeda, sebagaimana berikut:

- 1) Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan

---

<sup>60</sup> Hadiana Nur Rahmah, “Efektivitas Kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dan Pegawai Tenaga Kerja Kontrak Daerah (TK2D) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kutai Timur (Work Effectiveness of Civil Servants and Contract Employees in Population and Civil Registration ,” *Journal of Government Science (GovSci)* 2020, no. 1 (2020): 1–11.

<sup>61</sup> Undang-Undang RI, “Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” (Jakarta, 2014).

pemerintahan.<sup>62</sup> Sebagai bagian dari ASN, PNS dituntut untuk menjunjung tinggi integritas, profesionalitas, dan netralitas, serta setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan pemerintah yang sah.

- 2) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah warga negara Indonesia yang juga memenuhi persyaratan tertentu, namun berbeda dengan PNS, PPPK diangkat berdasarkan perjanjian kerja dalam jangka waktu tertentu. Penempatan PPPK dilakukan untuk melaksanakan tugas pemerintahan sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah. Status mereka bersifat kontraktual, sehingga dalam banyak hal, PPPK tidak memiliki hak-hak kepegawaian seluas PNS, terutama dalam hal pensiun dan jenjang karier jangka panjang<sup>63</sup>

Pembagian dua jenis ASN ini menunjukkan adanya diferensiasi sistem kepegawaian yang fleksibel, dengan tujuan untuk menyesuaikan kebutuhan organisasi pemerintahan terhadap sumber daya manusia, sekaligus menciptakan sistem birokrasi yang profesional dan adaptif. Namun demikian, keduanya tetap tunduk pada sistem disiplin dan etika ASN sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

---

<sup>62</sup> Undang-Undang RI, “Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” (Jakarta, 2014).

<sup>63</sup> Undang-Undang RI, “Pasal 1 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” (Jakarta, 2014).

### **BAB III**

#### **PEMBAHASAN**

##### **A. Tujuan Terbentuknya PP No.45 Tahun 1990**

Tujuan mendasar terbentuknya Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990 adalah untuk menjaga stabilitas institusi pemerintahan. Sebagai aparatur negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki tanggung jawab besar dalam memastikan kelancaran jalannya birokrasi dan pelayanan publik. Namun, kehidupan pribadi yang tidak stabil, seperti perceraian, dapat mengganggu fokus dan produktivitas mereka dalam bekerja. Pemerintah menyadari bahwa keputusan pribadi seorang PNS memiliki dampak yang lebih besar dibandingkan dengan warga biasa, karena mereka juga menjadi representasi institusi negara di mata masyarakat.<sup>64</sup> Oleh karena itu, pengaturan yang ketat diperlukan untuk memastikan kehidupan pribadi PNS tidak mengganggu stabilitas lingkungan kerja.

Kehidupan pribadi yang tidak terkelola dengan baik berpotensi menciptakan ketegangan di lingkungan kerja. Perceraian, misalnya, sering kali menyebabkan dampak psikologis yang signifikan pada individu yang mengalaminya. Ketika hal ini terjadi pada seorang PNS, dampaknya tidak hanya dirasakan oleh individu tersebut, tetapi juga oleh rekan kerja dan lingkungan institusi secara keseluruhan. Dalam beberapa kasus, konflik rumah tangga yang melibatkan PNS bahkan dapat

---

<sup>64</sup> Muhammad Syaifuddin, Sri Turatmiyah, and Annalisa Yahanan, *Hukum Perceraian* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).

memengaruhi efektivitas kerja tim dan produktivitas organisasi.<sup>65</sup> Atas dasar itu, pemerintah memandang perlunya regulasi yang mampu mencegah dampak negatif dari kehidupan pribadi yang tidak stabil.

Regulasi ini juga bertujuan untuk melindungi citra dan kredibilitas aparatur negara. Sebagai figur publik, PNS sering kali menjadi panutan di masyarakat. Keputusan pribadi seperti perceraian, jika tidak diatur dengan baik, dapat mencoreng nama baik individu maupun institusi tempat mereka bekerja. Skandal yang melibatkan PNS dalam urusan pribadi, seperti perceraian yang kontroversial, berpotensi menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.<sup>66</sup> Dengan mewajibkan izin dari atasan, pemerintah berupaya memastikan bahwa setiap keputusan pribadi PNS dilakukan dengan penuh tanggung jawab dan tidak melanggar norma sosial maupun hukum yang berlaku.

PP No. 45 Tahun 1990 juga menciptakan mekanisme pengawasan internal yang lebih baik. Kewajiban untuk memperoleh izin dari atasan memberikan ruang bagi institusi untuk memantau dan mengevaluasi keputusan pribadi PNS yang berpotensi memengaruhi kinerja mereka. Atasan langsung berperan sebagai pengawas sekaligus mediator yang dapat membantu menyelesaikan konflik rumah tangga sebelum keputusan untuk bercerai diambil.<sup>67</sup> Prosedur ini tidak hanya membantu mencegah

---

<sup>65</sup> Umi Anugerah Izzati and Olievia Prabandini Mulyana, "Psikologi Industri & Organisasi," *Bintang Surabaya*, 2010, 16.

<sup>66</sup> Syaifuddin, Turatmiyah, and Yahanan, *Hukum Perceraian*.

<sup>67</sup> Fenny Desy Fitria et al., "Reformulasi Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Dalam Penyetaraan Hak Privat Warga Negara," *BULLET: Jurnal Multidisiplin Ilmu* 1, no. 1 (2022): 153–61.

perceraian yang tidak perlu tetapi juga memberikan perlindungan bagi semua pihak yang terlibat dalam konflik tersebut.

Selain menjaga stabilitas institusi dan menciptakan pengawasan yang lebih baik, regulasi ini juga berfungsi untuk meningkatkan profesionalisme PNS. Kehidupan pribadi yang harmonis menjadi salah satu prasyarat penting bagi kinerja optimal seorang PNS.<sup>68</sup> Dalam konteks ini, PP No. 45 Tahun 1990 bertujuan menciptakan keseimbangan antara kehidupan pribadi dan profesionalisme. PNS diharapkan dapat mempertimbangkan tanggung jawab mereka sebagai abdi negara dalam setiap keputusan pribadi yang diambil, termasuk perceraian.

Peraturan ini juga bertujuan untuk melindungi hak-hak keluarga PNS, termasuk pasangan dan anak-anak. Prosedur izin perceraian memberikan ruang bagi evaluasi atas dampak sosial dan psikologis dari keputusan yang diambil. Atasan yang memberikan izin harus memastikan bahwa hak-hak semua pihak yang terlibat terlindungi dengan baik.

Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak lepas dari proses formulasi peraturan yang melibatkan berbagai pihak dan pertimbangan hukum.<sup>69</sup> Proses ini bertujuan untuk memastikan bahwa regulasi yang dihasilkan dapat menjawab kebutuhan praktis sekaligus sejalan dengan prinsip hukum yang berlaku di Indonesia.

---

<sup>68</sup> Izzati and Mulyana, "Psikologi Industri & Organisasi."

<sup>69</sup> Nafiatul Munawaroh, "Peraturan Pemerintah: Materi Muatan Dan Proses Pembentukannya," Hukum Online.com, 2024, [https://www.hukumonline.com/klinik/a/peraturan-pemerintah%3A-materi-muatan-dan-proses-pembentukannya-lt62c2bb410faf1/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.hukumonline.com/klinik/a/peraturan-pemerintah%3A-materi-muatan-dan-proses-pembentukannya-lt62c2bb410faf1/?utm_source=chatgpt.com).

Proses formulasi dimulai dengan identifikasi masalah yang dihadapi oleh PNS terkait perkawinan dan perceraian. Pada masa sebelum 1990, banyak kasus perceraian di kalangan PNS yang tidak hanya berdampak pada kehidupan pribadi, tetapi juga memengaruhi kinerja mereka sebagai abdi negara. Konflik rumah tangga yang berujung pada perceraian sering kali tidak melalui prosedur yang tertib, sehingga menciptakan ketidakpastian hukum dan berpotensi merusak citra institusi pemerintah.<sup>70</sup> Hal ini mendorong pemerintah untuk menyusun regulasi yang memberikan kepastian hukum sekaligus menjaga stabilitas lingkungan kerja.

Langkah berikutnya dalam formulasi peraturan ini adalah mengumpulkan masukan dari berbagai pemangku kepentingan, termasuk kementerian terkait, akademisi, dan ahli hukum. Pemerintah berupaya memastikan bahwa peraturan yang disusun tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mempertimbangkan aspek sosial, budaya, dan hukum.<sup>71</sup> Diskusi yang melibatkan para ahli hukum bertujuan untuk memastikan bahwa peraturan ini selaras dengan prinsip-prinsip hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan.

Dasar hukum utama dari PP No. 45 Tahun 1990 adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal-pasal dalam undang-undang ini memberikan kerangka dasar bagi pengaturan perkawinan dan perceraian, termasuk hak dan

---

<sup>70</sup> Munawaroh, "Peraturan Pemerintah: Materi Muatan Dan Proses Pembentukannya," Hukum Online.com, 2024.

<sup>71</sup> Munawaroh, "Peraturan Pemerintah: Materi Muatan Dan Proses Pembentukannya," Hukum Online.com, 2024.

kewajiban suami istri. Selain itu, pemerintah juga merujuk pada prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini menegaskan pentingnya menjaga profesionalisme dan integritas PNS dalam menjalankan tugasnya, yang menjadi salah satu alasan utama untuk mengatur aspek kehidupan pribadi mereka.<sup>72</sup>

Selama proses penyusunan, pemerintah juga mempertimbangkan masukan dari berbagai kasus konkret yang telah terjadi sebelumnya. Pengalaman praktis menunjukkan bahwa tanpa regulasi yang jelas, konflik rumah tangga di kalangan PNS sering kali berujung pada gangguan di lingkungan kerja dan bahkan menciptakan skandal yang mencoreng nama baik institusi negara. Oleh karena itu, peraturan ini dirancang untuk memberikan prosedur yang jelas, termasuk kewajiban memperoleh izin dari atasan sebelum menikah atau bercerai.<sup>73</sup>

Proses formulasi juga melibatkan upaya untuk menyeimbangkan antara kepentingan negara dan hak individu. Di satu sisi, pemerintah ingin memastikan bahwa kehidupan pribadi PNS tidak mengganggu tugas dan tanggung jawab mereka sebagai abdi negara. Di sisi lain, peraturan ini harus tetap menghormati hak-hak individu PNS, termasuk hak untuk menentukan kehidupannya.

---

<sup>72</sup> Undang-Undang RI, “Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara” (Jakarta, 2014).

<sup>73</sup> Peraturan Pemerintah RI, “Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.”

## **B. Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Pasal 3 PP. No. 45 Tahun 1990**

### **1. Intervensi Pemerintah dalam Kehidupan Pribadi**

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Pasal 3 mewajibkan PNS untuk memperoleh izin tertulis dari atasan sebelum mengajukan perceraian. Ketentuan ini menunjukkan adanya campur tangan pemerintah dalam aspek kehidupan pribadi yang seharusnya menjadi hak individu. Dalam perspektif HAM, hak atas privasi termasuk hak yang dilindungi oleh hukum internasional maupun nasional. Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda di bawah kekuasaannya.<sup>74</sup>

Campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi hanya dibenarkan apabila bertujuan melindungi kepentingan umum, seperti menjaga ketertiban masyarakat atau moralitas, dengan tetap memperhatikan prinsip proporsionalitas.<sup>75</sup> Dalam hal ini, ketentuan izin perceraian PNS memiliki tujuan menjaga citra institusi negara, namun perlu dipertanyakan apakah tujuan tersebut cukup kuat untuk membatasi hak individu dalam kehidupan pribadi.

Dalam perspektif HAM, pembatasan terhadap hak individu harus memenuhi prinsip legitimate restriction yang terdiri dari tiga syarat utama:

---

<sup>74</sup> Undang-undang Dasar RI, "Pasal 28G Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945" (Jakarta, 1945).

<sup>75</sup> Siska Putriana, Ujang Wardi, and Elfia Elfia, "Kontrol Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Atas Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 Jo No.45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan)," *Indonesian Journal of Religion and Society* 3, no. 2 (2021): 80–90, <https://doi.org/10.36256/ijrs.v3i2.242>.

- a. Didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah: Pembatasan harus diatur secara jelas dalam hukum positif.
- b. Memiliki tujuan yang sah (legitimate aim): Pembatasan harus bertujuan melindungi ketertiban umum, moralitas, atau hak asasi orang lain.
- c. Bersifat proporsional: Pembatasan tidak boleh berlebihan dan harus menjadi cara yang paling ringan untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>76</sup>

Pembatasan terhadap hak asasi manusia harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah, dimana ketentuan mengenai pembatasan tersebut harus diatur secara jelas dalam hukum positif agar memiliki dasar hukum yang kuat dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Selain itu, pembatasan tersebut harus memiliki tujuan yang sah (legitimate aim), yaitu bertujuan melindungi kepentingan umum seperti ketertiban umum, moralitas, atau hak asasi orang lain, sehingga tidak semata-mata didasarkan pada kepentingan subjektif pihak tertentu. Dalam penerapannya, pembatasan juga harus bersifat proporsional, artinya tidak boleh berlebihan dan harus menjadi cara yang paling ringan serta efektif untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai, tanpa merugikan hak asasi manusia secara berlebihan. Proporsionalitas ini penting untuk memastikan bahwa pembatasan yang diberlakukan tidak menimbulkan ketidakadilan atau penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berwenang.

---

<sup>76</sup> Undang-undang RI, “Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Internasional Covenant on Civil and Political Rights.”

Dalam konteks izin perceraian bagi PNS, tujuan menjaga citra institusi negara dapat dianggap sebagai tujuan yang sah. Namun, mekanisme izin tertulis dari atasan memiliki potensi pembatasan yang berlebihan karena memberikan kewenangan penuh kepada atasan tanpa parameter yang jelas dalam memberikan izin. Hal ini berpotensi melanggar prinsip proporsionalitas, terutama jika keputusan atasan bersifat sewenang-wenang tanpa mempertimbangkan hak individu.

## 2. Potensi Penyalahgunaan Kekuasaan (Abuse of Power)

Ketentuan izin perceraian dari atasan dapat menimbulkan potensi penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) apabila tidak disertai dengan mekanisme pengawasan yang memadai. Atasan yang memiliki kewenangan memberikan atau menolak izin perceraian dapat menyalahgunakan kekuasaan tersebut untuk tujuan di luar kepentingan kedinasan. Dalam hal ini, PNS yang mengajukan perceraian menjadi pihak yang rentan terhadap diskriminasi atau tekanan dari atasan.

Seperti kasus dugaan maladministrasi dalam izin cerai PNS di Bojonegoro terjadi saat Pj Bupati Bojonegoro menerbitkan surat izin cerai tanpa melalui prosedur mediasi yang seharusnya dilakukan. Pihak suami (KA),

yang juga seorang PNS, mengaku tidak pernah menerima panggilan resmi untuk mediasi, namun izin cerai tetap diberikan kepada istrinya (AND).<sup>77</sup>

Perilaku abuse of power terlihat dari tindakan atasan yang mengabaikan mekanisme formal mediasi sebagai syarat wajib sebelum izin cerai diterbitkan.<sup>78</sup> Tindakan ini melanggar asas kepastian hukum dan transparansi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 mengenai Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS. Kasus ini memperlihatkan bahwa kewenangan atasan digunakan secara sewenang-wenang tanpa memperhatikan hak-hak pihak yang berkepentingan, sehingga berpotensi merugikan salah satu pihak dalam perceraian.

Praktik semacam ini bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak setiap warga negara atas perlindungan hukum yang adil.<sup>79</sup> Oleh karena itu, kebijakan izin perceraian bagi PNS seharusnya disertai dengan mekanisme banding atau pengawasan yang memastikan bahwa keputusan atasan didasarkan pada alasan yang objektif dan tidak diskriminatif.

---

<sup>77</sup> Arifin Jauhari, "Dugaan Maladministrasi Surat Izin Cerai Terbitan Pemkab Bojonegoro Dilaporkan Ke Ombudsman," SuaraBanyuurip.com, 2025, <https://suarabanyuurip.com/2025/01/24/dugaan-maladministrasi-surat-izin-cerai-terbitan-pemkab-bojonegoro-dilaporkan-ke-ombudsman/>.

<sup>78</sup> Jauhari, "Dugaan Maladministrasi Surat Izin Cerai Terbitan Pemkab Bojonegoro Dilaporkan Ke Ombudsman."

<sup>79</sup> Undang-undang Dasar RI, "Pasal 28D Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945" (Jakarta, 1945).

### 3. Kedudukan Peraturan Pemerintah dalam Hirarki Perundang-Undangan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Dalam konteks ini, Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 menempati posisi yang lebih rendah dibandingkan Undang-Undang. Indonesia juga telah meratifikasi berbagai instrumen internasional tentang HAM, seperti Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005.<sup>80</sup> Pasal 17 ICCPR secara tegas melindungi hak individu terhadap gangguan sewenang-wenang dalam kehidupan pribadi dan keluarga.

Apabila ketentuan izin perceraian dalam Peraturan Pemerintah ini bertentangan dengan hak yang dilindungi oleh undang-undang yang meratifikasi HAM, maka secara hukum ketentuan tersebut seharusnya tidak

---

<sup>80</sup> Undang-undang RI, "Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Internasional Covenant on Civil and Political Rights."

berlaku karena melanggar asas *lex superior derogat legi inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah).

#### 4. Relevansi dengan Hak Asasi Manusia

Berdasarkan analisis di atas, ketentuan izin perceraian bagi PNS berpotensi melanggar hak atas privasi dan kebebasan individu dalam membentuk dan memutuskan hubungan perkawinan. Prinsip-prinsip HAM yang relevan dalam pembahasan ini meliputi:

- a. Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 (Hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan).
- b. Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 (Hak atas privasi dan perlindungan diri pribadi).
- c. Pasal 17 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR).
- d. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 (Hak atas perlindungan hukum yang adil).

Ketentuan kewajiban izin perceraian bagi PNS sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 menunjukkan adanya potensi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip HAM yang dijamin dalam hukum nasional maupun internasional. Dalam perspektif HAM, hak atas kebebasan individu dalam menentukan kehidupan rumah tangga merupakan hak fundamental yang harus dilindungi oleh negara.<sup>81</sup> Salah satu hak yang berpotensi dilanggar adalah hak membentuk keluarga dan melanjutkan

---

<sup>81</sup> Osgar S Matompo, Muliadi, and Andi Nurul Isnawidiawinarti Achmad, *Hukum Dan Hak Asas Manusia* (Malang: Intrans Publishing, 2018).

keturunan sebagaimana diatur dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945. Ketentuan ini memberikan jaminan kepada setiap individu untuk membentuk dan menentukan nasib keluarganya secara bebas tanpa adanya intervensi pihak lain.<sup>82</sup> Kewajiban izin perceraian bagi PNS membatasi hak tersebut, karena keputusan pribadi yang bersifat privat harus bergantung pada persetujuan atasan, sehingga hal ini dapat mengurangi otonomi individu dalam menentukan kehidupan rumah tangganya.

Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil berpotensi melanggar hak atas privasi dan perlindungan diri pribadi sebagaimana tercantum dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap individu berhak atas perlindungan kehidupan pribadinya, termasuk dalam urusan rumah tangga.<sup>83</sup> Kewajiban izin perceraian yang mewajibkan PNS melaporkan masalah rumah tangganya kepada atasan secara langsung memperlihatkan adanya intervensi negara dalam ranah privat individu. Campur tangan ini tidak hanya mereduksi kebebasan individu, tetapi juga berpotensi melanggar martabat serta kehormatan PNS sebagai warga negara yang seharusnya memiliki hak atas kerahasiaan kehidupan pribadinya.<sup>84</sup> Dalam lingkup hukum internasional, kebijakan tersebut juga bertentangan dengan Pasal 17 Kovenan

---

<sup>82</sup> Undang-undang Dasar RI, "Pasal 28B Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945" (Jakarta, 1945).

<sup>83</sup> Undang-undang Dasar RI, "Pasal 28G Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945."

<sup>84</sup> Fitria et al., "Reformulasi Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Dalam Penyetaraan Hak Privat Warga Negara."

Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang melindungi setiap individu dari gangguan sewenang-wenang terhadap kehidupan pribadi, keluarga, dan rumah tangga.<sup>85</sup> Indonesia sebagai negara pihak yang telah meratifikasi ICCPR melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Internasional Covenant on Civil and Political Rights memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa kebijakan nasional sejalan dengan prinsip-prinsip HAM internasional. Pengaturan izin perceraian bagi PNS yang memberikan kewenangan penuh kepada atasan tanpa parameter yang jelas berpotensi membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), sehingga bertentangan dengan prinsip perlindungan kehidupan pribadi sebagaimana diatur dalam konvensi internasional tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil juga berpotensi melanggar hak atas perlindungan hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap individu berhak atas pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil di hadapan hukum.<sup>86</sup> Dalam konteks perceraian, seharusnya hanya pengadilan yang memiliki kewenangan untuk memutuskan sah atau tidaknya perceraian berdasarkan hukum yang berlaku. Namun, kewajiban izin dari atasan memberikan

---

<sup>85</sup> Undang-undang RI, "Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Internasional Covenant on Civil and Political Rights."

<sup>86</sup> Undang-undang Dasar RI, "Pasal 28D Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945."

wewenang kepada pejabat administratif dalam ranah yang seharusnya menjadi yurisdiksi pengadilan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi melanggar hak atas perlindungan hukum yang adil.<sup>87</sup>

Berdasarkan analisis tersebut, kewajiban memperoleh izin dari atasan bagi PNS yang hendak mengajukan perceraian merupakan bentuk intervensi negara terhadap kehidupan pribadi individu yang seharusnya bersifat otonom dan bebas dari campur tangan eksternal. Perceraian merupakan bagian dari hak privat yang tidak berkaitan langsung dengan fungsi-fungsi publik atau tugas kedinasan PNS. Oleh karena itu, pendekatan yang lebih sesuai dengan prinsip negara hukum modern adalah mengganti kewajiban izin dengan mekanisme pemberitahuan administratif kepada atasan. Pemberitahuan bersifat informatif, tidak memerlukan persetujuan, dan merupakan bentuk komunikasi resmi yang tidak menyalahi otonomi personal pegawai.

Mekanisme pemberitahuan ini memberikan ruang yang proporsional antara kebutuhan institusi dalam hal administratif dan hak individu dalam ranah privat. Atasan tetap memperoleh informasi yang dibutuhkan untuk menjaga keteraturan birokrasi, tanpa memiliki kewenangan untuk mengintervensi kehidupan pribadi pegawainya. Hal ini juga sejalan dengan prinsip-prinsip Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, khususnya Pasal 29 ayat (1), yang menekankan pentingnya perlindungan atas kebebasan membentuk

---

<sup>87</sup> Fitria et al., "Reformulasi Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Dalam Penyetaraan Hak Privat Warga Negara."

dan melanjutkan kehidupan keluarga.<sup>88</sup> Selain itu, mekanisme ini meminimalkan ketimpangan relasi kuasa, menghindarkan dari potensi penyalahgunaan wewenang, dan menjamin kepastian hukum dalam proses perceraian PNS.

Penggantian mekanisme izin menjadi pemberitahuan juga menciptakan keseimbangan antara hak privat individu dan kebutuhan administratif instansi pemerintahan. Atasan tetap memperoleh informasi yang diperlukan untuk menilai kondisi psikologis atau produktivitas pegawai setelah perceraian terjadi, namun tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan sah tidaknya keputusan pribadi tersebut. Hal ini menghindarkan institusi dari praktik otoriter dan potensi pelanggaran hak, sekaligus tetap menjaga ketertiban administratif dalam struktur birokrasi. Selain itu, pemberitahuan ini dapat menjadi dasar objektif bagi instansi untuk memberikan dukungan moral atau penyesuaian kerja bagi pegawai yang terdampak secara emosional akibat perceraian, tanpa menimbulkan tekanan atau hambatan hukum terhadap haknya.

Kehidupan rumah tangga setiap PNS tidak memiliki hubungan kausal langsung dengan pelaksanaan tugas dan tanggung jawab kedinasan. Kualitas kerja seorang PNS ditentukan oleh kompetensi profesional, etika kerja, dan tanggung jawabnya terhadap jabatan, bukan oleh keberlangsungan atau kegagalan pernikahannya. Oleh karena itu, tidak ada dasar normatif yang

---

<sup>88</sup> Undang-Undang RI, “Pasal 29 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia,” 1999.

membenarkan adanya penilaian atau evaluasi moral dari atasan atas keputusan pribadi semacam perceraian. Menempatkan atasan sebagai pihak yang harus memberikan izin sama artinya dengan menempatkan institusi negara di atas hak-hak personal warga negaranya, suatu praktik yang tidak sejalan dengan semangat demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia.

Selain itu, kewajiban memperoleh izin dari atasan juga menjadi kurang relevan jika dilihat dari prosedur hukum yang berlaku. Bagi PNS yang beragama Islam, proses perceraian tetap harus melalui tahapan persidangan di Pengadilan Agama, sementara bagi yang non-Muslim dilakukan melalui Pengadilan Negeri. Dalam proses tersebut, pengadilan akan menilai dan memutus perkara berdasarkan ketentuan hukum materiil dan formil yang berlaku, termasuk pertimbangan terhadap alasan perceraian, mediasi, dan perlindungan terhadap hak-hak anak maupun pasangan. Artinya, ada mekanisme pengawasan dan evaluasi yudisial yang bersifat objektif dan berwenang secara hukum dalam memeriksa dan memutus perceraian.

Dengan demikian, keberadaan izin atasan menjadi berlapis dan kurang efisien, sebab otoritas untuk menyatakan sah tidaknya perceraian sepenuhnya berada pada lembaga peradilan, bukan pada atasan dalam struktur birokrasi. Keharusan memperoleh izin justru dapat menciptakan hambatan administratif yang tidak berdasar secara hukum dan berpotensi bertabrakan dengan prinsip *due process of law*. Oleh karena itu, mekanisme pemberitahuan administratif lebih selaras dengan sistem hukum nasional, tanpa mengabaikan prinsip

disiplin pegawai maupun kebutuhan institusi untuk menjaga ketertiban administrasi internal

Oleh karena itu, Pasal 3 PP No. 45 Tahun 1990 semestinya dikaji ulang agar selaras dengan semangat konstitusional dan komitmen Indonesia terhadap konvensi internasional di bidang HAM. Reformulasi kebijakan menjadi mekanisme pemberitahuan administratif merupakan solusi yang lebih adil, akomodatif, dan menjunjung tinggi martabat serta kebebasan individu sebagai warga negara yang merdeka.

Tabel 3.1 Pembahasan

Regulasi	Tujuan	Kelemahan	Solusi
Pasal 3 PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.	Untuk menjaga disiplin, stabilitas, citra, dan moralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai aparatur negara, dengan mengatur agar masalah pribadi seperti perceraian tidak berdampak negatif terhadap kinerja dan nama baik instansi.	Membatasi kebebasan pribadi PNS untuk mengambil keputusan penting dalam hidupnya, termasuk keputusan bercerai, sehingga berpotensi melanggar hak asasi manusia (HAM) seperti hak kebebasan pribadi dan kesetaraan di depan hukum.	Reformulasi ketentuan Pasal 3 PP No. 45 Tahun 1990 dengan mengubah mekanisme "kewajiban izin" menjadi "kewajiban pemberitahuan administratif" agar hak kebebasan pribadi tetap terlindungi tanpa mengabaikan kebutuhan menjaga profesionalitas PNS.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Pasal 3 tentang kewajiban izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), dapat disimpulkan dua hal pokok sebagai berikut:

1. Latar belakang terbentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dilandasi oleh tujuan negara untuk menjaga stabilitas, kedisiplinan, dan moralitas di kalangan aparatur sipil negara. Pemerintah memandang bahwa kehidupan pribadi PNS, termasuk keputusan untuk bercerai, dapat memengaruhi profesionalitas dan citra lembaga tempat mereka bekerja. Oleh karena itu, negara merasa berkepentingan untuk mengatur persoalan tersebut melalui mekanisme izin dari atasan langsung sebelum perceraian dilakukan.
2. Ketentuan izin perceraian sebagaimana diatur dalam Pasal 3 PP No. 45 Tahun 1990 jika ditinjau dari perspektif HAM, menunjukkan adanya potensi pelanggaran terhadap hak individu atas kebebasan pribadi, kesetaraan di hadapan hukum, dan hak untuk menentukan kehidupan rumah tangganya sendiri. Kewajiban memperoleh izin dari atasan sebelum bercerai menempatkan PNS dalam posisi yang tidak setara dengan warga negara lain dalam hal menjalankan hak pribadinya. Hal ini bertentangan dengan nilai-nilai HAM sebagaimana dijamin dalam Undang-undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, serta Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005. Oleh karena itu, ketentuan ini seharusnya dievaluasi agar lebih sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia yang menghargai otonomi pribadi setiap individu, termasuk dalam perkara rumah tangga seperti perceraian.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, penulis memberikan beberapa saran sebagai bentuk kontribusi terhadap perbaikan regulasi dan pelaksanaan hukum, serta sebagai masukan untuk pengembangan penelitian selanjutnya:

1. Kepada kalangan akademisi dan peneliti selanjutnya, disarankan untuk mengembangkan penelitian ini lebih lanjut dengan menggunakan pendekatan empiris, seperti wawancara langsung dengan PNS yang pernah mengalami proses perceraian. Hal ini penting untuk memperkaya kajian hukum normatif dengan data faktual yang dapat memperkuat urgensi perubahan kebijakan. Selain itu, kajian perbandingan dengan negara lain yang memiliki sistem kepegawaian serupa juga bisa menjadi bahan refleksi dan rujukan dalam pembentukan regulasi baru.
2. Kepada Pemerintah, khususnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) serta Badan Kepegawaian Negara (BKN), disarankan untuk melakukan evaluasi terhadap Peraturan Pemerintah

Nomor 45 Tahun 1990, terutama Pasal 3 tentang izin perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Regulasi tersebut perlu dikaji ulang agar sejalan dengan perkembangan paradigma Hak Asasi Manusia yang menjunjung tinggi kebebasan pribadi setiap individu, tanpa mengabaikan etika dan disiplin kerja sebagai abdi negara. Pemerintah dapat mempertimbangkan pendekatan pembinaan dan mediasi sebagai alternatif dari kewajiban izin mutlak.

Dengan demikian, saran-saran ini diharapkan tidak hanya menjadi refleksi akademik, tetapi juga dapat mendorong terciptanya regulasi yang lebih adil, proporsional, dan menjunjung tinggi martabat manusia, sesuai dengan semangat konstitusi dan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abror, Khoirul. *Hukum Perkawinan Dan Perceraian Akibat Perkawinan*, 2017.
- Basri, Rusdaya. *Fikih Munakahat 2*. Parepare: IAIN Parepare Nusantara Press, 2020.
- Dewanto, Wisnu Aryo. “Penerapan Perjanjian Internasional Di Pengadilan Nasional: Sebuah Kritik Terhadap Laporan Delegasi Republik Indonesia Kepada Komite Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Implementasi Kovenan Internasional Sipil Dan Politik Di Indonesia.” *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 2014. <https://doi.org/10.22304/pjih.v1n1.a4>.
- Djulaeka, and Devi Rahayu. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Edited by Devi Rahayu. Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2019.
- Dongil, Kim, I Ketut Putra Erawan, and I Made Mardika. “Perbandingan Manajemen Pegawai Negeri Sipil Indonesia Dan Korea.” *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik* 6, no. 1 (2021): 66–73. <https://doi.org/10.22225/pi.6.1.2021.66-73>.
- Fadillah, Rahmat, and Syahrui Syahrui. “Hak Cerai Bagi Perempuan Dan Faktor Penyebabnya.” *Mitsaqan Ghalizan* 3, no. 1 (2023): 1–15. <https://doi.org/10.33084/mg.v3i1.5449>.
- Farisa, Islamia, Aulia. “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Kewajiban Pegawai Negeri Sipil Memberi Nafkah Kepada Bekas Istri Pasca Perceraian,” 2023.
- Fitria, Fenny Desy, Intan Cahyani, Janeke Kuserawati, and Tiara Mardova. “Reformulasi Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Dalam Penyetaraan Hak Privat Warga Negara.” *BULLET: Jurnal Multidisiplin Ilmu* 1, no. 1 (2022): 153–61.
- Hakim, Azizul. “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pp No. 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 3 Ayat 1 Tentang Kewajiban Izin Perceraian Bagi PNS),” 2022.
- Hasan, Moh., Nur Imamah, and Ach. Baidowi. “Upaya Preventif Kantor Urusan Agama (KUA) Dalam Mencegah Perceraian Masyarakat Waru Pamekasan.” *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Penelitian Thawalib* 1, no. 2 (2022): 77–88. <https://doi.org/10.54150/thame.v1i2.73>.
- Hukum Internasional. “Pasal 17 International Covenant on Civil and Political Rights Tahun 1976,” 1976.
- . “Pasal 19 Ayat 3 International Covenant on Civil and Political Rights Tahun

- 1976,” 1976.
- . “Pasal 19 International Covenant on Civil and Political Rights Tahun 1976,” 1976.
- . “Pasal 2 Ayat 1 Dan Pasal 26 International Covenant on Civil and Political Rights Tahun 1976,” 1976.
- Instruksi Presiden RI. “Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam Tahun 1991.” Jakarta, 1991.
- Izzati, Umi Anugerah, and Oliivia Prabandini Mulyana. “Psikologi Industri & Organisasi.” *Bintang Surabaya*, 2010, 16.
- Jauhari, Arifin. “Dugaan Maladministrasi Surat Izin Cerai Terbitan Pemkab Bojonegoro Dilaporkan Ke Ombudsman.” *SuaraBanyuurip.com*, 2025. <https://suarabanyuurip.com/2025/01/24/dugaan-maladministrasi-surat-izin-cerai-terbitan-pemkab-bojonegoro-dilaporkan-ke-ombudsman/>.
- Jumardin, Fadlan, and Muhammad Yusuf Muhlis. “Hak Asasi Manusia Dalam Bingkai Hukum.” *Vifada Assumption Jurnal Of Law* 1, no. 2 (2023): 9–16.
- Kementrian Agama RI. *AL-QUR’ANILKARIM TERJEMAH*. Jakarta: PT. Insan Media Pustaka, n.d.
- Kiat, Desy, Arman Anwar, and Wilshen Leatemia. “Pemenuhan Hak Atas Pekerjaan Dan Penghidupan Yang Layak Dalam Negara Yang Mengalami Krisis Ekonomi” 4, no. 5 (2024): 327–36.
- Krisnawan, R. “Kedudukan Mediasi Struktural Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Dihubungkan Dengan Undang ....” *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara* 10 (2020). <http://ojs.uninus.ac.id/index.php/MJN/article/view/1911/1026>.
- Lakoni. “Rekontruksi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil,” 2023.
- Lubis, Muhammad Ansori, Ria Sinta Dhevi, and Muhammad Yasid. “Penegakan Hukum Terhadap Aparat Sipil Negara Yang Melakukan Pelanggaran Hukum Dalam Mewujudkan Good Governance.” *Jurnal Darma Agung* 28, no. 2 (2020): 269. <https://doi.org/10.46930/ojsuda.v28i2.649>.
- Matompo, Osgar S, Muliadi, and Andi Nurul Isnawidiawinarti Achmad. *Hukum Dan Hak Asas Manusia*. Malang: Intrans Publishing, 2018.

- Moh. Syamsul Muarif. *Legalitas Perkawinan Beda Agama Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perk. Tesis, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang*, 2015. <http://etheses.uin-malang.ac.id/3203/1/13780030.pdf>.
- Munawaroh, Nafiatul. “Peraturan Pemerintah: Materi Muatan Dan Proses Pembentukannya.” *Hukum Online.com*, 2024. [https://www.hukumonline.com/klinik/a/peraturan-pemerintah%3A-materi-muatan-dan-proses-pembentukannya-lt62c2bb410faf1/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.hukumonline.com/klinik/a/peraturan-pemerintah%3A-materi-muatan-dan-proses-pembentukannya-lt62c2bb410faf1/?utm_source=chatgpt.com).
- Nasution, Adnan Buyung, and A. Patra M. Zen. *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Nasution, Muhammad Arsad. “Perceraian Menurut Kompilasi Hukum Islam (KHI) Dan Fiqh.” *Jurnal El-Qanuniy: Jurnal Ilmu-Ilmu Kesyarahan Dan Pranata Sosial* 4, no. 2 (2018): 157–70. <https://doi.org/10.24952/el-qanuniy.v4i2.2385>.
- Nuraeni, Rani, Maruli Tua Tampubolon, Atmoro, and Totok Handono. “Pernikahan Sesama Jenis: Tinjauan Hak Dan Kewajiban Berdasarkan Undang-Undang Perkawinan.” *Jurnal Syntax Admiration* 5, no. 10 (2024).
- Peraturan Pemerintah RI. “Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.” Jakarta, 1975.
- . “Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor I Tahun 1974 Tentang Perkawinan.” Jakarta, 1975.
- . “Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.” Jakarta, 1990.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2007.
- Putriana, Siska, Ujang Wardi, and Elfia Elfia. “Kontrol Negara Terhadap Pegawai Negeri Sipil (Studi Atas Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 Jo No.45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan).” *Indonesian Journal of Religion and Society* 3, no. 2 (2021): 80–90. <https://doi.org/10.36256/ijrs.v3i2.242>.
- Rahmah, Hediana Nur. “Efektivitas Kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dan Pegawai Tenaga Kerja Kontrak Daerah (TK2D) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kutai Timur (Work Effectiveness of Civil Servants and Contract Employees in Population and Civil Registration .” *Journal of Government Science (GovSci)* 2020, no. 1 (2020): 1–11.

- Rodliyah, Nunung. "Pencatatan Pernikahan Dan Akta Nikah Sebagai Legalitas Pernikahan Menurut Kompilasi Hukum Islam." *Pranata Hukum* 8 (2013).
- Salendu, Anggy Lavencia Mauren. "Tinjauan Hukum Terhadap Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil Menurut Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990." *Journal of Chemical Information and Modeling* 4, no. 9 (2016): 1689–99.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Supangat, Ajis, and Linda Auliana. "Peran Kantor Urusan Agama Sangatta Utara Dalam Meminimalisir Perceraian Di Pengadilan Agama Sangatta." *Al-Usroh : Jurnal Hukum Keluarga Islam* 1, no. 01 (2023): 1–13. <https://doi.org/10.55799/alusroh.v1i01.251>.
- Susiani, Dina. *Hukum & Hak Asasi Manusia*. Sukoharjo: Tahta Media Group, 2022.
- Syaifuddin, Muhammad, Sri Turatmiyah, and Annalisa Yahanan. *Hukum Perceraian*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Undang-undang Dasar RI. "Pasal 28B Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945." Jakarta, 1945.
- . "Pasal 28D Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945." Jakarta, 1945.
- . "Pasal 28G Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945." Jakarta, 1945.
- Undang-undang RI. "Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Internasional Covenant on Civil and Political Rights." Jakarta, 2005.
- Undang-Undang RI. "Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." Jakarta, 2014.
- . "Pasal 1 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." Jakarta, 2014.
- . "Pasal 1 Undang-Undang 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974." Jakarta, 2019.
- . "Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan." Jakarta, 1974.
- . "Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." Jakarta, 2014.

- . “Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.” Jakarta, 1974.
- . “Pasal 29 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia,” 1999.
- . “Pasal 39 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.” Jakarta, 1974.
- . “Pasal 39 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.” Jakarta, 1974.
- . “Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.” Jakarta, 1974.
- . “Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.” Jakarta, 2014.
- . “Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.” Jakarta, 1999.
- . “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.” Jakarta, 1974.
- Wijaya, Fandi. “Tinjauan Fikih Terhadap Pembatasan Poligami Pns Menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Danperceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil,” 2020. <https://www.unhcr.org/publications/manuals/4d9352319/unhcr-protection-training-manual-european-border-entry-officials-2-legal.html?query=excom> 1989.
- Wijayanto, Much, Agung. Saiban Kasuwi. “Izin Pernikahan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Perspektif Maqashid Syariah.” *Jurnal Hukum Keluarga* 4 (2023).
- Wilujeng, Sri Rahayu. “Hak Asasi Manusia: Tinjauan Dari Aspek Historis Dan Yuridis,” 2013, 6. <https://doi.org/DOI>: <https://doi.org/10.14710/humanika.18.2>.
- Yulfarida, Bella. “Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Anak Hasil Perkawinan Siri.” *Journal of Law, Society, and Islamic Civilization* 9, no. 2 (2021): 55. <https://doi.org/10.20961/jolsic.v9i2.54950>.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Ahmada Siraja

NIM : 210201110049

Alamat : Dusun Jembaran RT 001/ RW 001 Desa  
Jombok Kecamatan Ngoro Kabupaten Jombang

TTL : Jombang, 27 November 2002

No. Hp : 081249190411

Email : [hmdsiraja@gmail.com](mailto:hmdsiraja@gmail.com)

### Riwayat Pendidikan Formal

1. TK Al-Firdaus : 2007-2009
2. MI Islamiyah Genukwatu : 2009-2015
3. MTs Madrasatul Qur'an : 2015-2018
4. MA Madrasatul Qur'an : 2018-2021
5. UIN Maulana Malik Ibrahim Malang : 2021-2025

### Riwayat Pendidikan Non Formal

1. Pondok Pesantren Madrasatul Qur'an Tebuireng Jombang
2. Pondok Pesantren Maq'ad Sidq Lowokwaru Malang