

## **Tinjauan Yuridis dan Keadilan Gender dalam Pengurusan Izin Perceraian bagi ASN Perempuan**

### **[Juridical Review and Gender Justice in the Administration of Divorce Permits for Female Civil Servants]**

**R. Fahmi Natigor Daulay<sup>1)\*</sup>, Septira Putri Mulyana<sup>2)</sup>**

**Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mataram.**

**<sup>1)fahmidaulay@staff.unram.ac.id (corresponding), <sup>2)Septiraputri@unram.ac.id</sup></sup>**

### **ABSTRAK**

Pengurusan izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara masih tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang disusun dengan cara pandang gender yang timpang. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan yuridis pengurusan izin perceraian bagi ASN perempuan dan menilai kesesuaiannya dengan prinsip keadilan gender. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan analisis gender atas bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewajiban memperoleh izin bagi penggugat dan surat keterangan bagi tergugat diberlakukan secara formal setara, namun norma turunannya bersifat asimetris: Pasal 4 ayat (2) melarang ASN perempuan menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dengan ancaman pemberhentian, sedangkan Pasal 8 hanya membebaskan kewajiban pembagian penghasilan kepada ASN pria dan menggugurkan hak ekonomi perempuan yang bercerai atas kehendaknya sendiri. Prosedur pembinaan dan tenggang waktu perizinan juga berpotensi menghambat akses keadilan ASN perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga. Penelitian merekomendasikan reformulasi peraturan agar selaras dengan CEDAW, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023.

---

**Kata kunci:** izin perceraian; ASN perempuan; keadilan gender; diskriminasi; reformulasi hukum

### **ABSTRACT**

*The administration of divorce permits for State Civil Apparatus is still governed by Government Regulation Number 10 of 1983 in conjunction with Government Regulation Number 45 of 1990, which was drafted upon an unequal gender perspective. This study aims to analyse the juridical arrangement of divorce permits for female civil servants and to assess its conformity with the principle of gender justice. The research applies a normative juridical method with statutory, conceptual, and gender analysis approaches to primary and secondary legal materials. The findings show that the obligation to obtain a permit for a plaintiff and a certificate for a defendant is formally equal, yet the derivative norms remain asymmetric: Article 4 paragraph (2) prohibits female civil servants from becoming a second, third, or fourth wife under the threat of dismissal, while Article 8 imposes the income-sharing obligation solely upon male civil servants and nullifies the economic entitlement of women who initiate divorce. The counselling procedure and the permit time frame may also obstruct access to justice for female civil servants who are victims of domestic violence. This study recommends reformulating the regulation in line with CEDAW, Law Number 39 of 1999, and Law Number 20 of 2023.*

---

**Keywords:** divorce permit; female civil servants; gender justice; discrimination; legal reformulation

## PENDAHULUAN

Perkawinan dalam sistem hukum nasional tidak semata-mata dipahami sebagai ikatan keperdataan antara dua orang, melainkan sebagai ikatan lahir batin yang bertujuan membentuk keluarga bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (Sudarsono, 2010) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Konsekuensi dari pemaknaan tersebut adalah bahwa pemutusan ikatan perkawinan melalui perceraian ditempatkan sebagai jalan terakhir yang hanya dapat ditempuh di depan sidang pengadilan setelah pengadilan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 juncto Pasal 14 sampai dengan Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 (Anshary, 2015). Prinsip mempersulit perceraian ini berlaku bagi seluruh warga negara tanpa membedakan status pekerjaan maupun jenis kelamin.

Terhadap Aparatur Sipil Negara, prinsip tersebut memperoleh penebalan normatif melalui perangkat hukum kepegawaian. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 mewajibkan setiap pegawai negeri sipil yang hendak melakukan perceraian untuk terlebih dahulu memperoleh izin dari pejabat apabila berkedudukan sebagai penggugat, atau surat keterangan apabila berkedudukan sebagai tergugat. Kewajiban ini diperkuat dengan ancaman hukuman disiplin berat bagi pegawai yang melanggarnya, sehingga pengurusan izin perceraian bukan sekadar prosedur administratif, melainkan norma yang berimplikasi langsung terhadap status kepegawaian dan sumber penghidupan yang bersangkutan.

Persoalan muncul ketika perangkat hukum yang telah berusia lebih dari empat dekade tersebut dibaca dengan kacamata kesetaraan dan keadilan gender yang kini menjadi arus utama pembangunan hukum nasional (Mulia, 2005). Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 disusun pada masa ketika konstruksi keluarga dalam kebijakan negara masih menempatkan laki-laki sebagai kepala keluarga dan pencari nafkah tunggal, sementara perempuan diposisikan sebagai pendamping yang kesejahteraan bergantung pada penghasilan suami. Konstruksi tersebut terekam jelas dalam sejumlah norma, mulai dari penggunaan istilah "Pegawai Negeri Sipil pria" dan "Pegawai Negeri Sipil wanita" sebagai dasar pembedaan hak dan kewajiban, larangan bagi pegawai negeri sipil perempuan untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, hingga pengaturan pembagian penghasilan pasca perceraian dalam Pasal 8 yang hanya membebaskan kewajiban kepada pegawai negeri sipil pria (Badan Kepegawaian Negara, 2023).

Realitas sosiologis Aparatur Sipil Negara pada masa kini telah bergeser jauh dari asumsi tersebut. Perempuan menempati proporsi yang seimbang, bahkan pada sejumlah instansi lebih besar, dalam komposisi Aparatur Sipil Negara dan tidak sedikit di antaranya berkedudukan sebagai pencari nafkah utama dalam rumah tangganya. Ketika perkawinannya menghadapi persoalan serius, termasuk kekerasan dalam rumah tangga, penelantaran, atau perkawinan poligami tanpa persetujuan, ASN perempuan harus menempuh dua lapis prosedur sekaligus, yakni prosedur perizinan di lingkungan instansinya dan prosedur peradilan di Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri. Lapisan pertama inilah yang secara empiris kerap menjadi titik hambat, karena mengharuskan pengungkapan persoalan rumah tangga kepada atasan langsung, melewati tahapan pembinaan dan upaya perdamaian oleh pejabat, serta menunggu keputusan pejabat dalam tenggang waktu tertentu yang dalam praktiknya tidak selalu ditaati.

Secara teoretis, persoalan ini dapat dibaca melalui tiga kerangka. Pertama, teori keadilan yang dikembangkan John Rawls (2011) menekankan bahwa ketimpangan pengaturan hanya dapat dibenarkan sepanjang menguntungkan pihak yang paling tidak beruntung dan disertai kesetaraan kesempatan yang adil. Kedua, teori perlindungan hukum sebagaimana dikemukakan Philipus M. Hadjon (1987) membedakan perlindungan hukum preventif yang bertujuan mencegah terjadinya sengketa dan perlindungan hukum represif yang bertujuan menyelesaikan sengketa; norma perizinan perceraian idealnya berfungsi preventif, bukan menjadi sumber kerugian baru bagi pihak yang justru hendak dilindungi. Ketiga, analisis gender sebagaimana dirumuskan Mansour Fakih (2013) mengidentifikasi lima manifestasi ketidakadilan gender, yaitu marginalisasi, subordinasi,

stereotipe, kekerasan, dan beban kerja ganda, yang dapat digunakan untuk membedah apakah suatu norma hukum bersifat netral gender, bias gender, atau justru melembagakan ketidakadilan gender.

Kerangka normatif kesetaraan gender di Indonesia sendiri telah cukup mapan. Indonesia telah meratifikasi *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, yang dalam Pasal 16 ayat (1) mewajibkan negara peserta menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam segala urusan yang berkaitan dengan perkawinan dan hubungan keluarga, termasuk kesamaan hak dan tanggung jawab selama perkawinan dan pada saat putusnya perkawinan (Irianto, 2006). Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan kesamaan kedudukan perempuan di hadapan hukum dan mengakui kewenangan perempuan dewasa untuk melakukan perbuatan hukum sendiri (Luhulima, 2014). Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional bahkan memerintahkan seluruh penyelenggara negara mengintegrasikan perspektif gender ke dalam setiap tahapan kebijakan, termasuk penyusunan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini difokuskan pada dua permasalahan pokok. Pertama, bagaimana pengaturan yuridis pengurusan izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara perempuan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedua, bagaimana tinjauan keadilan gender terhadap norma dan prosedur perizinan tersebut serta arah reformulasinya. Tujuan penelitian adalah memetakan konstruksi normatif perizinan perceraian bagi ASN perempuan, menguji kesesuaiannya dengan prinsip kesetaraan dan keadilan gender, dan merumuskan rekomendasi pembaruan hukum. Manfaat teoretis penelitian terletak pada pengayaan kajian hukum kepegawaian berperspektif gender, sedangkan manfaat praktisnya diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pembentuk peraturan dan pejabat pembina kepegawaian dalam menyusun kebijakan yang responsif gender.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian yang menempatkan norma hukum sebagai objek kajian utama dan berupaya menemukan aturan hukum, prinsip hukum, serta doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pilihan metode ini didasarkan pada karakter permasalahan yang dikaji, yakni menilai koherensi dan keadilan substantif suatu norma perizinan kepegawaian, bukan mengukur perilaku pihak-pihak tertentu secara kuantitatif (Marzuki, 2017).

Penelitian menggunakan tiga pendekatan secara terpadu. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah seluruh peraturan yang berkaitan dengan izin perkawinan dan perceraian bagi Aparatur Sipil Negara serta menguji sinkronisasinya secara vertikal dan horizontal dengan peraturan yang lebih tinggi maupun sederajat. Pendekatan konseptual digunakan untuk menggali doktrin dan konsep keadilan gender, perlindungan hukum, dan kesetaraan di hadapan hukum sebagai pisau analisis. Adapun analisis gender digunakan sebagai perspektif untuk membaca norma, dengan menempatkan pertanyaan mendasar mengenai siapa yang diuntungkan, siapa yang dibebani, dan asumsi peran gender apa yang melatarbelakangi perumusan suatu ketentuan.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 juncto Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan CEDAW, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017, serta Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 dan

Nomor 48/SE/1990. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan pandangan ahli, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan penelusuran dokumen hukum, baik cetak maupun elektronik. Bahan hukum yang terkumpul diinventarisasi, diklasifikasi berdasarkan relevansinya dengan rumusan masalah, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan penalaran deduktif. Interpretasi yang digunakan mencakup interpretasi gramatikal untuk memahami makna teks norma, interpretasi sistematis untuk menempatkan norma dalam keseluruhan bangunan hukum kepegawaian dan hukum keluarga, serta interpretasi teleologis untuk menemukan tujuan yang hendak dicapai pembentuk peraturan. Hasil analisis disajikan secara deskriptif analitis dan diakhiri dengan preskripsi berupa rekomendasi pembaruan norma (Soekanto, & Mamudji, 2015).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Konstruksi Normatif Pengurusan Izin Perceraian bagi Aparatur Sipil Negara**

Kewajiban memperoleh izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara bersumber pada Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang menentukan bahwa pegawai negeri sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat. Ketentuan ini kemudian dirinci pada ayat berikutnya, yakni bahwa pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai penggugat wajib memperoleh izin, sedangkan pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai tergugat wajib memperoleh surat keterangan. Permintaan tersebut harus diajukan secara tertulis dengan mencantumkan alasan yang lengkap yang mendasari perceraian dan disampaikan melalui saluran hierarki kepada pejabat yang berwenang.

Alasan perceraian yang dapat diterima merujuk pada alasan-alasan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam, meliputi antara lain salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, dan penjudi yang sukar disembuhkan, meninggalkan pihak lain selama dua tahun berturut-turut tanpa izin dan tanpa alasan yang sah, dijatuhi hukuman penjara lima tahun atau lebih, melakukan kejahatan atau penganiayaan berat, mendapat cacat badan atau penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai suami atau istri, serta terjadi perselisihan dan pertengkaran terus-menerus tanpa harapan rukun kembali. Pejabat wajib melakukan pemeriksaan terlebih dahulu dan berusaha merukunkan kembali suami istri yang bersangkutan sebelum mengambil keputusan atas permintaan izin tersebut.

Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 sebagaimana dilengkapi dengan Surat Edaran Nomor 48/SE/1990 memberikan petunjuk pelaksanaan yang lebih teknis, mencakup format permohonan, kewajiban atasan meneruskan permohonan dalam tenggang waktu tertentu, kewajiban pejabat memanggil dan menasihati para pihak, serta kewajiban pejabat mengambil keputusan dalam tenggang waktu paling lama tiga bulan sejak permintaan izin diterima. Rangkaian prosedur inilah yang dalam kepustakaan hukum kepegawaian disebut sebagai perwujudan prinsip mempersulit perceraian di lingkungan aparatur negara, dengan argumentasi bahwa aparatur negara harus menjadi teladan bagi masyarakat dalam ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan dalam menjaga keutuhan keluarga.

Aspek yang paling menentukan dari perspektif kepegawaian adalah sanksi. Pegawai negeri sipil yang melakukan perceraian tanpa memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu diancam dengan salah satu jenis hukuman disiplin berat, yang pada saat peraturan ini dibentuk merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 dan pada saat ini harus dibaca merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Jenis hukuman disiplin berat mencakup penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama dua belas bulan, pembebasan dari jabatan menjadi jabatan pelaksana selama dua belas bulan, hingga pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil. Dengan demikian, kealpaan administratif dalam pengurusan izin dapat berujung pada hilangnya sumber penghidupan.

Perlu ditegaskan bahwa kewajiban perizinan tersebut berkedudukan sebagai norma hukum kepegawaian, bukan syarat formal sahnya gugatan perceraian. Pengadilan Agama maupun Pengadilan Negeri tetap berwenang memeriksa dan memutus perkara perceraian meskipun izin

belum diperoleh, karena kewenangan mengadili bersumber pada undang-undang dan tidak dapat dibatasi oleh peraturan pelaksana di bidang kepegawaian. Praktik peradilan bahkan menunjukkan bahwa ketentuan pembagian penghasilan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dipandang sebagai instrumen pembinaan disiplin korps pegawai dan bukan perangkat hukum yang serta-merta mengikat hakim dalam menentukan besaran nafkah. Konsekuensinya, beban risiko sepenuhnya berpindah kepada pegawai yang bersangkutan dalam ranah kepegawaian, tanpa memengaruhi sah tidaknya proses perceraian di pengadilan.

### **Asimetri Gender dalam Norma Perizinan Perkawinan dan Perceraian**

Apabila dibaca secara tekstual, kewajiban memperoleh izin sebagaimana diatur dalam Pasal 3 berlaku sama bagi ASN laki-laki maupun perempuan. Kesetaraan formal ini, bagaimanapun, tidak berlanjut pada norma-norma turunannya. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 memberikan ruang bagi pegawai negeri sipil pria untuk beristri lebih dari seorang sepanjang memperoleh izin pejabat dan memenuhi syarat alternatif serta syarat kumulatif sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Sebaliknya, Pasal 4 ayat (2) menentukan secara tegas bahwa pegawai negeri sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat, dan penjelasan pasal tersebut menegaskan bahwa selama berkedudukan sebagai istri kedua, ketiga, atau keempat yang bersangkutan dilarang menjadi pegawai negeri sipil. Pelanggaran atas larangan ini diancam dengan pemberhentian sebagai pegawai negeri sipil.

Asimetri tersebut memperlihatkan pola yang jelas. Terhadap laki-laki, poligami diperlakukan sebagai perbuatan hukum yang dapat diizinkan melalui prosedur administratif; terhadap perempuan, kedudukan sebagai istri dalam perkawinan poligami diperlakukan sebagai perbuatan tercela yang menggugurkan status kepegawaian. Padahal dalam satu peristiwa hukum yang sama, yakni perkawinan poligami, kedua pihak sama-sama menjadi subjek perbuatan tersebut. Norma ini menempatkan perempuan sebagai pihak yang memikul seluruh konsekuensi kepegawaian atas suatu perbuatan yang dilakukan bersama, sekaligus melembagakan penilaian moral yang berbeda terhadap laki-laki dan perempuan. Dalam kerangka analisis Mansour Fakih, hal ini merupakan bentuk subordinasi sekaligus stereotipe, karena bertolak dari anggapan bahwa perempuan lebih bertanggung jawab atas moralitas perkawinan dibandingkan laki-laki.

Asimetri kedua terletak pada Pasal 8 mengenai pembagian penghasilan pasca perceraian. Ketentuan tersebut menentukan bahwa apabila perceraian terjadi atas kehendak pegawai negeri sipil pria, maka yang bersangkutan wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya, dengan pembagian sepertiga untuk pegawai yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas istri, dan sepertiga untuk anak-anaknya, atau setengah bagi bekas istri apabila dari perkawinan tersebut tidak diperoleh anak. Kewajiban ini gugur apabila perceraian terjadi karena kesalahan istri yang ditentukan secara limitatif, dan hak bekas istri atas bagian penghasilan tersebut hapus terhitung sejak ia menikah lagi. Sebaliknya, apabila perceraian terjadi atas kehendak istri, pada prinsipnya ia tidak berhak atas bagian penghasilan bekas suaminya, kecuali dalam hal-hal tertentu seperti dimadu atau adanya perbuatan tercela dari pihak suami.

Rumusan tersebut membawa dua implikasi yang timpang. Pertama, norma ini bertolak dari asumsi bahwa penghasilan yang dibagi selalu berasal dari laki-laki dan bahwa perempuan selalu berada pada posisi tergantung secara ekonomi. Asumsi tersebut tidak lagi mencerminkan realitas ketika ASN perempuan justru berkedudukan sebagai pencari nafkah utama. Kedua, penggantungan hak ekonomi pada pertanyaan siapa yang berkehendak bercerai menghasilkan efek jera yang tidak proporsional bagi perempuan. Seorang ASN perempuan yang menggugat cerai karena kondisi rumah tangga yang tidak lagi sehat harus menghadapi risiko kehilangan dukungan ekonomi, sedangkan pengecualian yang tersedia menuntut pembuktian atas kesalahan suami yang tidak selalu mudah dipenuhi dalam praktik. Norma yang tampak melindungi perempuan justru berpotensi menahan perempuan dalam perkawinan yang merugikan.

Asimetri ketiga bersifat kebahasaan namun berdampak normatif. Penggunaan istilah "Pegawai Negeri Sipil pria" dan "Pegawai Negeri Sipil wanita" sebagai dasar pembedaan hak dan kewajiban menjadikan jenis kelamin sebagai kriteria pembeda dalam hukum kepegawaian, padahal Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara mengonstruksikan pegawai ASN

sebagai subjek yang setara dengan hak dan kewajiban yang sama. Ketidakselarasan istilah ini bukan sekadar persoalan redaksional, melainkan memperlihatkan bahwa peraturan pelaksana di bidang perizinan perkawinan dan perceraian belum disesuaikan dengan paradigma manajemen aparatur sipil negara yang berlaku saat ini.

### **Implikasi Prosedural terhadap Akses Keadilan ASN Perempuan**

Selain persoalan pada tataran substansi norma, pengurusan izin perceraian menimbulkan persoalan pada tataran prosedural. Prosedur perizinan mensyaratkan pengungkapan alasan perceraian secara lengkap dan tertulis kepada atasan langsung, yang kemudian diteruskan secara hierarki kepada pejabat yang berwenang. Bagi ASN perempuan yang mengalami kekerasan dalam rumah tangga, kewajiban ini berarti menceritakan pengalaman kekerasan kepada sejumlah pihak dalam lingkungan kerja yang tidak selalu memiliki kompetensi dan kepekaan untuk menerima informasi semacam itu. Risiko yang muncul mencakup pemberian label negatif di lingkungan kerja, tersebarnya informasi pribadi, hingga terulangnya pengalaman traumatis pada saat pemeriksaan.

Kewajiban pejabat untuk terlebih dahulu berusaha merukunkan kembali suami istri juga perlu dibaca secara kritis. Upaya perdamaian merupakan asas yang sah dan dianut pula dalam hukum acara perceraian, namun pelaksanaannya harus memperhatikan konteks relasi kuasa di antara para pihak. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum telah menegaskan bahwa hakim wajib mempertimbangkan ketidaksetaraan status sosial dan relasi kuasa yang mengakibatkan perempuan menjadi tidak berdaya, serta tidak boleh mempertanyakan atau mempertimbangkan pengalaman perempuan dengan cara yang merendahkan. Prinsip serupa belum memiliki padanan yang tegas dalam pedoman pembinaan kepegawaian, sehingga tahapan perdamaian oleh pejabat berpotensi menempatkan ASN perempuan dalam tekanan untuk kembali pada situasi yang membahayakan dirinya.

Persoalan berikutnya adalah tenggang waktu. Meskipun pejabat diwajibkan mengambil keputusan dalam jangka waktu paling lama tiga bulan sejak permintaan diterima, tidak terdapat konsekuensi hukum yang tegas apabila tenggang waktu tersebut dilampaui. Ketiadaan konsekuensi ini menempatkan pemohon dalam ketidakpastian, karena di satu sisi ia terancam hukuman disiplin apabila bercerai tanpa izin, sementara di sisi lain ia tidak memiliki instrumen untuk memaksa terbitnya keputusan. Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, keadaan semacam ini sebenarnya telah diantisipasi melalui konsep keputusan yang dianggap dikabulkan secara hukum apabila badan atau pejabat pemerintahan tidak menetapkan keputusan dalam batas waktu yang ditentukan. Penerapan konsep tersebut secara eksplisit dalam perizinan perceraian akan memberikan kepastian hukum yang selama ini tidak tersedia.

Akumulasi hambatan prosedural tersebut pada akhirnya bersentuhan dengan hak konstitusional atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga menjamin hak korban atas perlindungan, pelayanan, dan pendampingan, sementara Pasal 50 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa wanita yang telah dewasa berhak untuk melakukan perbuatan hukum sendiri. Prosedur perizinan yang berlarut-larut dan tidak sensitif terhadap kondisi korban berpotensi mereduksi jaminan-jaminan tersebut menjadi sekadar rumusan di atas kertas.

### **Pengujian Norma terhadap Prinsip Kesetaraan dan Keadilan Gender**

Pengujian norma perizinan perceraian terhadap prinsip kesetaraan dan keadilan gender dapat dilakukan dengan bertolak dari Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Konvensi tersebut mendefinisikan diskriminasi terhadap perempuan sebagai setiap perbedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang mempunyai pengaruh atau tujuan mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan pokok oleh perempuan. Pasal 16 ayat (1) Konvensi secara khusus mewajibkan negara peserta menjamin kesamaan hak dan tanggung jawab bagi suami dan istri selama perkawinan berlangsung maupun pada saat perkawinan putus.

Diukur dengan definisi tersebut, larangan mutlak bagi ASN perempuan untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat yang disertai ancaman pemberhentian, sementara ASN laki-laki dapat berpoligami melalui izin, merupakan perbedaan yang dibuat semata-mata atas dasar jenis kelamin dan berakibat hilangnya hak atas pekerjaan. Perbedaan ini juga tidak dapat dikualifikasi sebagai tindakan khusus sementara atau affirmative action, karena tindakan khusus sementara sebagaimana dimaksud Pasal 4 Konvensi ditujukan untuk mempercepat tercapainya kesetaraan *de facto* bagi perempuan, sedangkan norma yang dibahas justru memperbesar kerugian yang ditanggung perempuan. Dengan demikian, terdapat ketidakselarasan antara Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dengan komitmen internasional yang telah diikatkan melalui undang-undang (Rofi'I, dkk, 2022).

Uji berikutnya dilakukan terhadap konstitusi. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan kesamaan kedudukan seluruh warga negara di dalam hukum dan pemerintahan, Pasal 28D ayat (2) menjamin hak setiap orang untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, sedangkan Pasal 28I ayat (2) menegaskan hak setiap orang untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun. Ketika suatu peraturan pemerintah menjadikan jenis kelamin sebagai dasar perbedaan konsekuensi kepegawaian atas peristiwa hukum yang sama, maka persoalan konstitusionalitas norma tersebut menjadi terbuka untuk diuji.

Perlu pula ditegaskan bahwa kritik terhadap norma-norma tersebut tidak berarti menolak prinsip mempersulit perceraian. Prinsip tersebut memiliki dasar filosofis yang kuat dalam hukum perkawinan nasional dan bertujuan melindungi institusi keluarga serta kepentingan anak. Persoalannya terletak pada cara prinsip itu diterjemahkan ke dalam norma kepegawaian, yaitu ketika pengendalian atas perceraian dilakukan dengan membebankan risiko yang tidak seimbang kepada perempuan dan dengan prosedur yang tidak memberikan ruang bagi kondisi khusus korban kekerasan. Keadilan gender dalam konteks ini tidak menuntut kemudahan bercerai, melainkan menuntut agar beban, risiko, dan perlindungan didistribusikan secara setara di antara laki-laki dan perempuan.

Ketidakselarasan juga tampak dalam dimensi hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang keduanya telah dicabut dan digantikan berturut-turut oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 sendiri telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Kondisi ini menciptakan persoalan kepastian hukum, karena norma pelaksana masih berpijak pada kerangka undang-undang yang tidak lagi berlaku, sementara penyesuaian dilakukan melalui penafsiran praktik yang tidak seragam antarinstansi.

### **Arah Reformulasi Pengaturan yang Berkeadilan Gender**

Berdasarkan analisis di atas, pembaruan pengaturan izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara merupakan kebutuhan yang mendesak. Reformulasi tersebut dapat ditempuh melalui pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan penggantinya dengan peraturan pemerintah baru yang berpijak pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, dengan mengintegrasikan perspektif gender sebagaimana diamanatkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000. Sejumlah materi muatan berikut layak dipertimbangkan sebagai isi pengaturan baru tersebut.

#### **1. Netralitas subjek hukum.**

Peraturan baru sebaiknya menggunakan istilah "Pegawai ASN" tanpa perbedaan berdasarkan jenis kelamin, sehingga hak dan kewajiban dalam perizinan perkawinan dan perceraian melekat pada status kepegawaian, bukan pada jenis kelamin pemegangnya.

#### **2. Penyetaraan norma poligami.**

Larangan menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat yang hanya dibebankan kepada ASN perempuan perlu ditinjau ulang dan diganti dengan norma yang berlaku setara bagi seluruh

pegawai ASN yang terlibat dalam perkawinan poligami, disertai kejelasan mengenai jenis dan gradasi sanksinya agar proporsional dengan pelanggaran yang dilakukan.

3. Mekanisme perizinan yang berkeadilan bagi korban kekerasan.

Peraturan baru perlu mengatur jalur khusus dengan tenggang waktu yang lebih singkat, pembebasan dari tahapan perdamaian oleh pejabat, dan jaminan kerahasiaan berkas bagi pemohon yang melampirkan bukti awal berupa laporan kepolisian, penetapan perlindungan, atau keterangan dari lembaga layanan korban.

4. Kepastian tenggang waktu.

Perlu ditegaskan bahwa apabila pejabat tidak menetapkan keputusan dalam jangka waktu yang ditentukan, permohonan izin dianggap dikabulkan secara hukum, sejalan dengan konsep keputusan fiktif positif dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

5. Pembagian penghasilan pasca perceraian yang berbasis kontribusi dan kebutuhan.

Kewajiban pembagian penghasilan sebaiknya tidak lagi digantungkan pada jenis kelamin dan pada pertanyaan siapa yang berkehendak bercerai, melainkan pada kemampuan ekonomi para pihak, kebutuhan anak, serta kontribusi masing-masing pihak selama perkawinan, dengan tetap menghormati putusan pengadilan sebagai dasar penentuan besaran nafkah.

6. Penguatan kelembagaan.

Setiap instansi perlu menunjuk pejabat atau unit layanan yang terlatih dalam penanganan perkara berperspektif gender, menyediakan pendampingan psikologis dan konsultasi hukum, serta menerapkan protokol perlindungan data pribadi pemohon sesuai Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.

Reformulasi tersebut tidak dimaksudkan untuk melonggarkan pengendalian negara atas perceraian di lingkungan aparat, melainkan untuk memastikan bahwa pengendalian itu dilakukan dengan cara yang tidak menempatkan perempuan sebagai pihak yang menanggung beban terbesar. Dengan demikian, tujuan menjaga keteladanan aparat negara dan tujuan mewujudkan kesetaraan gender dapat berjalan seiring, tanpa harus mengorbankan salah satunya.

## PENUTUP

### Simpulan

Pengurusan izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 beserta petunjuk pelaksanaannya, yang mewajibkan pegawai memperoleh izin apabila berkedudukan sebagai penggugat dan surat keterangan apabila berkedudukan sebagai tergugat, dengan ancaman hukuman disiplin berat bagi pelanggarnya. Secara tekstual kewajiban ini berlaku setara, namun norma turunannya bersifat asimetris, yaitu larangan bagi ASN perempuan menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat yang diancam pemberhentian sementara ASN laki-laki dapat berpoligami melalui izin, serta pengaturan pembagian penghasilan pasca perceraian yang hanya membebani ASN laki-laki dan menggugurkan hak ekonomi perempuan yang bercerai atas kehendaknya sendiri.

Ditinjau dari prinsip keadilan gender, konstruksi tersebut tidak selaras dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan CEDAW, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D, dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pada tataran prosedural, kewajiban mengungkapkan persoalan rumah tangga secara hierarki, tahapan perdamaian oleh pejabat, dan ketiadaan konsekuensi atas terlampauinya tenggang waktu perizinan berpotensi menghambat akses keadilan bagi ASN perempuan, khususnya korban kekerasan dalam rumah tangga. Peraturan tersebut juga belum disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 sehingga menimbulkan persoalan kepastian hukum.

Berdasarkan simpulan tersebut, disarankan agar Pemerintah melakukan pembaruan menyeluruh atas pengaturan izin perkawinan dan perceraian bagi Aparatur Sipil Negara dengan menggunakan subjek hukum yang netral gender, menyetarakan norma dan sanksi dalam perkawinan poligami, menyediakan jalur perizinan khusus yang cepat dan rahasia bagi korban kekerasan dalam rumah tangga, menegaskan berlakunya keputusan fiktif positif apabila tenggang waktu terlampaui,

serta mendasarkan pembagian penghasilan pasca perceraian pada kontribusi dan kebutuhan para pihak. Instansi pemerintah disarankan menyiapkan pejabat dan unit layanan yang terlatih dalam penanganan perkara berperspektif gender, sedangkan bagi peneliti berikutnya disarankan melakukan kajian empiris mengenai pelaksanaan perizinan perceraian pada instansi tertentu guna memperoleh gambaran yang lebih lengkap.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kepegawaian Negara. (2023). Penjelasan tentang ramai isu PNS pria dapat beristri lebih dari seorang dan larangan bagi PNS wanita menjadi istri kedua/ketiga/keempat. Jakarta: BKN.
- Fakih, M. (2013). Analisis gender dan transformasi sosial. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadjon, P. M. (1987). Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu.
- Irianto, S. (Ed.). (2006). Perempuan dan hukum: Menuju hukum yang berperspektif kesetaraan dan keadilan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Luhulima, A. S. (2014). CEDAW: Menegakkan hak asasi perempuan. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum.
- Marzuki, P. M. (2017). Penelitian hukum (Edisi revisi). Jakarta: Kencana Prenada Media.
- MK, Anshary. (2015) Hukum Perkawinan Di Indonesia: Masalah-masalah Krusial. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mulia, S. M. (2005). Muslimah reformis: Perempuan pembaru keagamaan. Bandung: Mizan.
- Rawls, J. (2011). Teori keadilan (U. Fauzan & H. Prasetyo, Penerj.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Republik Indonesia. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.
- Republik Indonesia. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.
- Rofi'i, H. Y., Zaki, M., Faizal, L., & Qohar, A. (2022). Analisis hukum keluarga Islam terhadap Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam, 4(1).
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sudarsono. (2010). Hukum Perkawinan Nasional. Jakarta: Rineka Cipta.