

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Strategi Pembangunan Indonesia yang di arahkan membangun Indonesia disegala bidang yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam Pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat dari penciptaan landasan pembangunan yang kokoh. Penyelenggaraan pembangunan nasional merupakan suatu proses yang memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang yang matang dan salah satu aspek yang sangat penting dan menunjang adalah kualitas sumber daya manusia suatu bangsa itu sendiri. Sumber daya manusia yang berkualitas adalah yang bisa tetap bertahan dalam iklim persaingan yang sangat ketat.

Dalam mencapai tujuan nasional di perlukan adanya unsur aparatur pemerintah dan abdi negara yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945 serta pemerintah berdaya guna dan akan sadar dalam tanggung jawab menyelenggarakan tujuannya. Dalam UU No.43 tahun 1999 Pegawai Negeri Sipil adalah mereka yang setelah memenuhi syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang undangan ,diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas – tugas negara lainnya yang ditetapkan pada suatu perundang undangan. Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan PNS tertuang dalam PP No.10 Tahun 1979 terdiri atas delapan norma norma sikap perilaku (1) kesetiaan (2) prestasi kerja (3)

tanggung jawab (4) ketaatan (5) kejujuran (6) kerjasama (7) prakarsa (8) kepemimpinan. (Dalam Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1974 telah ditetapkan bahwa ketentuan tentang perkawinan yang berlaku bagi semua warga Indonesia dan pelaksanaan dari Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1974 tersebut telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun Tahun 1975. Untuk menjamin keseragaman dan kelancaran pelaksanaannya maka di pandang perlu mengeluarkan petunjuk teknis tentang pelaksanaan perizinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil, bahwa pegawai negeri sipil wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi suritauladan bagi masyarakat lingkungan sekitar.

Perizinan perceraian untuk pegawai negeri sipil tidaklah mudah mengingat mereka adalah abdi masyarakat, abdi negara yang bersangkutan mempunyai kedudukan sebagai pegawai negeri sipil yang seharusnya memberikan contoh yang baik, menjadi suri tauladan dan menjadi contoh dimana mereka tinggal. Prosedur yang dialami pegawai negeri sipil dalam melakukan perizinan perceraian tidaklah mudah karena harus mendapatkan izin dari atasan dimana mereka bekerja dengan keterangan tertulis dari kepala instansi tersebut dan akan dilakukan lagi pembinaan UPTD kecamatan akan berlanjut ke instansi yang lebih tinggi serta alasan yang nyata. Izin ini sesuai dengan pasal 3 ayat (1) PP NO.10 Tahun 1983 yang menyebutkn bahwa “pegawai negeri sipil yang akan melakukan perizinan perceraian harus mendapatkan izin dahulu dari kepala instansi bekerja”.

Fenomena saat ini terjadi kepada para pegawai negeri sipil yang melakukan perceraian karena mereka harus melalui prosedur yang cukup panjang dan memakan waktu yang lama. Tragisnya perizinan perceraian bagi pegawai negeri sipil dari tahun ketahun meningkat adapun beberapa faktor menjadi alasan pegawai negeri sipil melakukan perizinan perceraian antara lain adanya pihak ketiga, perselisihan atau pertengkaran yang terjadi terus menerus dalam rumah tangga yang memicu konflik sehingga sulit untuk di persatukan lagi dalam ikatan rumah tangga, dari faktor sosial tingkat kecemburuan pasangan, faktor ekonomi penghasilan istri lebih besar dari pada suami. Pada hakikatnya didalam sebuah pernikahan pasti setiap pasangan mendambakan pernikahan yang harmonis yang penuh cinta kasih tetapi jika pertengkaran terus terjadi dan perselisihan dan kurangnya rasa nyaman terhadap pasangannya maka salah satu pihak memilih untuk mengakhiri pernikahannya. Hambatan yang dilalui para pegawai negeri sipil banyak rumit apabila pihak tergugat mangkir dari pembinaan tersebut ataupun mangkir dan bersikeras tidak ingin berpisah kendala yang lain mungkin ada pihak penggugat berdomisili diluar kota mungkin jarak tempuh yang menjadi kendala banyak pula yang menggunakan pengacara dalam melakukan proses perizinan perceraian mereka tanpa mereka harus ikut campur.

Upaya pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam mengatasi perceraian pegawai negeri sipil dengan adanya pembinaan ,penyuluhan serta sanksi tegas yang di berikan kepada pegawai negeri sipil tersebut. Pembinaan ini bersifat pembinaan yang bersifat merujukkan kepada kedua belah tersebut dari

instansi yang terendah sampai instansi yang paling tinggi guna pembinaan ini untuk mengatasi dan menekan angka perceraian Pegawai Negeri Sipil serta penyuluhan ini dilakukan dalam 1 tahun 2 kali penyuluhan guna untuk, sanksi tegas ini diberikan kepada para pegawai negeri sipil yang melakukan poligami, kekerasan dalam rumah tangga. Dari hasil pembinaan ,penyuluhan dan sanksi tegaslah dapat meminimalisir Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil tersebut. Sebenarnya dari pihak pemerintah pun sangat menyayangkan tindakan para pegawai negeri sipil tersebut karena mengingat mereka adalah unsur aparatur Negara, abdi Negara dan abdi msayarakat dimana mereka harus bisa memberikan contoh yang baik untuk msayarakat ,menjadi suri tauladan baik kehidupan rumah tangga maupun kehidupan bermasyarakat sehingga hal tersebut akan berdampak positif terhadap kehidupan masyarakat maupun kehidupan pegawai negeri sipil hal tersebut menjadi bahan pertimbangan bagi kepala instansi dalam memberikan perizinan perceraian bagi anak buahnya melihat pengaruh pegawai negeri sipil tersebut.

Berdasarkan latar belakang dan hasil pemikiran penelitian ini bermaksud mengambil tema “UPAYA PEMERINTAH KABUPATEN PONOROGO DALAM MENGATASI PERCERAIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN PONOROGO”.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan dari uraian diatas, maka rumusan masalah yang peneliti merumuskan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Upaya Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam Mengatasi Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Kabupten Ponorogo ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuannya dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Upaya Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam Mengatasi Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ponorogo.

D. MANFAAT HASIL PENELITIAN

Dari hasil sebuah penelitian yang sudah dilakukan oleh peneliti terhadap Upaya Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam Mengatasi Perceraian Pegawai Negeri di Kabupaten Ponorogo diharapkan akan memberikan manfaat antaranya :

1. Manfaat untuk pemerintah
 - a. Penelitian ini dapat digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Ponorogo dapat meminimalisir dan mengatasi Perizinan Perceraian Pegawai Negeri Sipil tersebut.
 - b. Penelitian ini sebagai tolak ukur dalam mengambil suatu kebijakan Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam Mengatasi Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

2. Manfaat bagi Fakultas dan Jurusan
 - a. Sebagai tambahan koleksi Ilmiah yang di harapkan bermanfaat untuk referensi maupun penelitian lanjutan yang berkaitan dengan Kabupaten Ponorogo.
3. Manfaat bagi Mahasiswa
 - a. Sebagai media untuk konsep – konsep yang telah dikuasai terhadap permasalahan faktual dan untuk menambah pengetahuan tentang Kabupaten Ponorogo, serta pengalaman di lapanga sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Strata 1 Prodi Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammdiyah Ponorogo.

E. PENEGASAN ISTILAH

Penegasan istilah atau dengan kata lain definisi konseptual adalah untuk memberikan dan memperjelas makna atau arti istilah – istilah yang di teliti secara konseptual atau sesuai dengan kamus bahasa agar tidak salah manafsirkan permasalahan yang sedang diteliti. Dalam penelitian ini akan di jelaskan beberapa istilah yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang di teliti antara lain :

1. Upaya

Soeryono Soekamto memberikan pengertian upaya sebagai berikut :

“Peranan atau (role) merupakan aspek dinamis dari status (kedudukan) apabila seseorang /beberapa orang atau Organisasi yang melaksanakan hak

dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia/ mereka /oragnisasi tersebut menjalankan upaya.(Soeryono Soekamto, 1981 :146)

2. Pemerintah

Pemerintah adalah system menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, politik suatu negara. (Departement Pendidikan Nasional ,Kamus Besar Bahasa Indonesia 2007:859)

3. Kabupaten Ponorogo

Kabupaten adalah 1.Daerah swantara tingkat II yang dikepalai oleh Bupati ,juga daerah yang setingkat kota madya. Kabupaten dan kota madya merupakan bagian langsung dari provinsi. 2. Kantor tempat kerja Bupati. (Marbun,2005 :225)

4. Mengatasi

Mengatasi adalah menanggulangi . (Kamus Besar Bahasa Indonesia ,Ibid halaman 228)

5. Pegawai Negeri Sipil atau PNS

Menurut UU No.43 tahun 1999 pegawai negeri sipil atau PNS adalah mereka yang setelah memenuhi syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang undangan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas – tugas negara lainnya yang ditetapkan pada suatu perundang undangan. Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan PNS tertuang dalam PP No.10 Tahun 1979 terdiri atas delapan norma norma sikap perilaku (1) kesetian (2) prestasi kerja (3) tanggung jawab (4)

ketaatan (5) kejujuran (6) kerjasama (7) prakarsa (8) kepemimpinan.

(Kamus Besar Bahasa Indonesia , 2003)

F. LANDASAN TEORI

Untuk memecahkan permasalahan yang timbul diperlukan adanya jawaban atas penyebab dan akibat dari fenomena yang terjadi ,jawaban tersebut dapat diperoleh dari suatu teori yang mendasari persoalan tersebut. Teori itu akan menjembatani antara konsep – konsep yang ada dengan kenyataan yang ada dilapangan.

Berikut beberapa teori yang akan melandasi kerangka berpikir yang berkaitan dengan permasalahan pokok dalam penelitian ini :

1. Upaya

Upaya merupakan usaha untuk mencapai suatu maksud memecahkan persoalan dan mencari jalan keluar (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Berdasarkan pada kamus besar bahasa Indonesia tersebut dapat disimpulkan bahwa kata upaya memiliki kesamaan arti dilakukan dengan usaha dan upaya dilakukan dalam rangka mencapai suatu maksud. Dan adapun upaya yang dimaksud disini adalah upaya Pemerintah Kabupaten Ponorogo Dalam Mengatasi Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ponorogo.

a. Pembinaan

Pembinaan ini yang bersifat pembinaan merujuk kedua belah pihak tersebut dimana pembinaan ini berlangsung selama 3x. Pembinaan ini dilakukan di setiap instansi yang terendah sampai instansi yang paling tinggi. Pembinaan tersebut dilakukan saat pada forum SKPD, dan setiap hari jumat pada saat hari puasa dilakukan kajian.

b. Penyuluhan

Penyuluhan ini dilakukan di UPTD kecamatan yang dimana yang bertanggung jawab adalah pihak instansi yang terkait. Penyuluhan ini guna untuk mengatasi perceraian pegawai negeri sipil. Pengarah tersebut dilakukan 1 tahun itu dua kali.

c. Sanksi

Sanksi ini diberikan kepada pihak pegawai negeri sipil yang tidak melaporkan perceraianya kepada pejabat dalam waktu selambat – lambatnnya satu bulan setelah terjadi perceraian tersebut. Dan melakukan perceraian tanpa memperoleh izin bagi yang berkedudukan sebagai tergugat dan penggugat tanpa surat keterangan bagi yang berkedudukan sebagai tergugat ,terlebih dahulu dari pejabat.

2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

3. Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
4. Manajemen Personalia adalah perencanaan pengorganisasian ,pengarahan dan pengendalian atas pengembangan kerja dengan sumber daya manusia untuk mencapai sasaran perorangan ,organisasi dan masyarakat. Dalam manajemen peronalia ada beberapa dasar yang dilakukan terhadap masalah personalia lain pendekatan itu meliputi sebagai berikut :
(Heidjrachman suad Husan ,1990 : 11)

G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional adalah untuk mengoperaionalkan permasalahan penelitian yang disesuaikan dengan kondisi lapangan. Konsep masih abstrak, sehingga perlu bantuan yang lebih empiris dengan batasan kerja. Dengan adanya upaya – upaya dari Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam hal upaya mengatasi. Khususnya dalam Upaya Pemerintah Kabupaten Ponorogo antara lain meliputi :

1. Dengan indikator upaya mengatasi Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ponorogo sebagai berikut :

- a. Pembinaan

Pembinaan ini yang bersifat pembinaan merujukkan kedua belah pihak tersebut dimana pembinaan ini berlangsung selama 3x. Pembinaan ini dilakukan di setiap instansi yang terendah sampai istansi yang paling

tinggi. Pembinaan tersebut dilakukansaat pada forum SKPD , dan setiap hari jumat pada saat hari puasa dilakukan kajian.

b. Penyuluhan

Penyuluhan ini dilakukan di UPTD kecamatan yang dimana yang bertanggung jawab adalah pihak instansi yang terkait. Penyuluhan ini guna untuk mengatasi perceraian pegawai negeri sipil. Pengarah tersebut dilakukan 1 tahun itu dua kali .

c. Sanksi

Sanksi ini diberikan kepada pihak pegawai negeri sipil yang tidak melaporkan perceraianya kepada pejabat dalam waktu selambat – lambatnya satu bulan setelah terjadi perceraian tersebut. Dan melakukan perceraian tanpa memperoleh izin bagi yang berkedudukan sebagai tergugat dan penggugat tanpa surat keterangan bagi yang berkedudukan sebagai tergugat ,terlebih dahulu dari pejabat. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Displin Pegawai Negeri Sipil ,apabila melakukan perbuatan atau kesalahan sebagai berikut :

- Melakukan perceraian tanpa memperoleh izin bagi yang berkedudukan sebagai penggugat atau tanpa surat keterangan bagi yang berkedudukan sebagai tergugat terlebih dahulu dari pejabat.
- Beristri lebih dari seorang tanpa memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat.

2. Indikator dari perceraian meliputi antara lain :

a. Kendala

Dari kendala yang sering di alami pegawai negeri sipil antara lain pihak yang satu ingin berpisah tapi pihak yang satu tidak ingin melanjutkan perizinan perceraian tersebut dan kendala yang kedua jika pasangan tersebut bekerja diluar kota serta keinginan yang tidak sama dari pasangan permohonan perceraian.

b. Prosedur

Prosedur yang dilewati pembinaan dimana pegawai negeri sipil tersebut bekerja dimana kepala instansi tersebut berusaha untuk merukunkan kembali jika pegawai negeri sipil tersebut ingin melanjutkan perizinan tersebut maka harus mendapatkan izin dari atasnya dan harus ada alasan yang nyata. Setelah itu berkas akan dilimpah ke instansi yang lebih tinggi dan pembinaan ini berlangsung selama 3x pembinaan.

c. Faktor Ekonomi

Dimana gaji seorang istri lebih besar dari pada gaji suami dan permasalahan ini yang memicu timbulnya pertengkaran dan mengakibatkan perizinan perceraian pegawai negeri sipil tersebut.

H. METODE PENELITIAN

Metodelogi adalah ilmu tentang kerangka kerja untuk melaksanakan penelitian yang bersiste, sekumpulan peraturan, kegiatan dan prosedur yang digunakan oleh pelaku suatu disiplin ilmu, studi atau analisis teori mengenai suatu cara atau metode atau cabang logika yang berkaitan dengan prinsip umum pembentukan pengetahuan (knowledge). Penelitian sebagai upaya untuk memperoleh kebenaran, harus didasari oleh proses berpikir ilmiah yang dituangkan dalam metode ilmiah. Metode ilmiah didasari oleh pemikiran bahwa apabila suatu pernyataan ingin diterima sebagai suatu kebenaran ,maka pernyataan tersebut harus diverifikasi atau diuji kebenarannya secara empiris. (Juliansah Noor, 2011 :22)

1. Penentuan Daerah Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Kepegawaiaan Daerah dan Inspektorat Kabupaten Ponorogo. Dengan penelitian lapangan dilakukan di Kabupaten Ponorogo sesuai dengan judul yang peneliti ambil peneliti.

2. Penentuan Informan

Menggunakan Metode Purposive Sampling, informan di pilih dan ditentukan berdasarkan karakteristik tertentu yang di anggap mempunyai sangkut pautnya obyek penelitian. Informan disini adalah sumber data secara langsung yang dipandang mempunyai pengetahuan mengenai permasalahan yang peneliti teliti.

- Staf Inspektorat 2 orang terdiri : Bagian pembinaan dan Bagian Penyuluhan.
 - Staf BKD 2 orang terdiri : Bagian Pemberkasan dan Bagian Pemberian Sanksi.
 - Pengadilan Agama 1 orang : Bagian Wakil Panitera.
 - Pegawai Negeri Sipil 12 orang : Pengajuan Permohonan Perceraian.
- Jumlah total : 17 orang.

3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif, yaitu dengan menggambarkan atau melukiskan suatu keadaan subjek atau objek penelitian (geografis, lembaga, masyarakat dll) pada saat sekarang berdasarkan fakta – fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Jenis penelitian ini adalah studi lapangan, untuk memperoleh gambaran yang nyata tentang upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam mengatasi Perceraian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Ponorogo.

4. Metode pengumpulan data

Data (datum) adalah suatu yang diketahui. Sekarang diartikan sebagai informasi yang diterimanya tentang suatu kenyataan atau fenomena empiris, wujudnya dapat merupakan seprangkat ukuan (kualitatif, berupa

angka – angka) atau berupa ungkapan kata – kata atau kualitatif.

(Juliansah Noor, 2011 :137)

a. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh kedua pihak, yaitu pewawancara (interview) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan jawaban atas perjanjian itu. (Lexy J. Moleong ,2009 : 186)

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumentasi bisa berbentuk tulisan, gambar , atau karya – karya atau monumental dari seseorang. (Sugiyono 2006 :329)

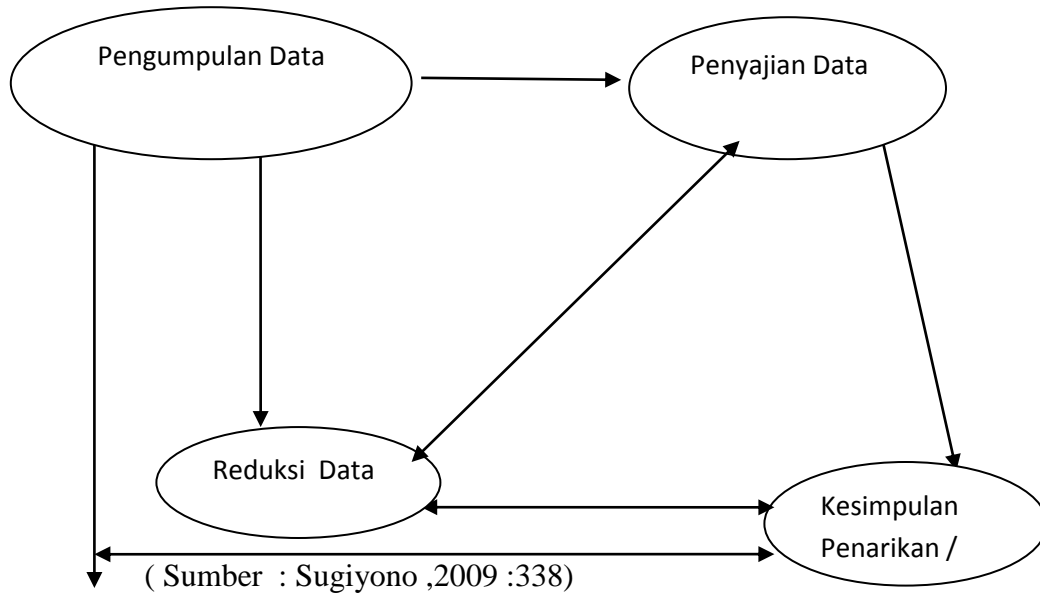
5. Analisis data

Analisis data kualitatif (Bogdan & Biklen ,1982) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data , mengorganisasikan data , memilah – milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola , mensistematiskannya , mencari dan menemukan pola , menemukan apa yang penting dan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. (Lexy J. Moleng ,2009 :248)

Gambar 1

Komponen Dalam Analisis Data

Model Miles dan Huberman



Dalam model interaktif ,tiga jenis kegiatan analisis dan kegiatan pengumpulan data merupakan proses siklus dan interaktif. Dengan sendirinya penelitian harus memiliki kesiapan untuk bergerak aktif di antara empat sumbu kumparan itu selama pengumpulan data , selanjutnya bergerak dimana kegiatan reduksi , penyajian data dan penarikan data kesimpulan / verivikasi selama penelitian.

a. Pengumpulan Data

Tahap ini peneliti menggunakan proses pengumpulan data dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang ditentukan sejak awal. Proses pengumpulan data sebagaimana diungkap sebelumnya yaitu

melakukan observasi , wawancara dan dokumentasi untuk memperoleh data yang dibutuhkan . (Idrus , 2009 : 148)

b. Reduksi Data

Data yang diperoleh dari jumlah lapangan cukup banyak , untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Mereduksi data berarti merangkum , memilih hal – hal yang pokok , memfokuskan pada hal – hal penting , dicari tema dan polanya dan membuang yang tidak perlu. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas , mempermudah penelitian untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan. Dalam mereduksi data , setiap penelitian akan dipandu oleh tujuan yang akan dicapai. Tujuan utama dari penelitian kualitatif adalah pada temuan. (Sugiyono ,2009 :338)

c. Penyajian Data

Setelah data direduksi , maka langkah selanjutnya adalah mendisplay data. Dalam penelitian kualitatif , penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat , bagan , hubungan antar kategori. Dengan mendisplay data maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi , merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami sebelumnya. (Sugiyono ,2009 :341)

d. Verifikasi dan penarikan kesimpulan

Langkah yang terakhir menurut Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan atau verifikasi. Kesimpulan awal yang

dikemukakan masih bersifat sementara dan berubah bila tidak ditemukan bukti – bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Dengan demikian kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif yang diharapkan merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. (Sugiyono, 2009 :345)

Dari penelitian diatas dalam menganalisis data yang diperoleh setelah melalui pengumpulan data ,langkah berikutnya peneliti menganalisis data yang diperoleh dari lapangan dengan pendekatan deskriptif kualitatif yaitu cara berpikir induktif dimulai dari analisis sebagai data yang terhimpun dari suatu penelitian ,kemudian menuju kearah kesimpulan.