

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur (BKD Jatim) memegang peran strategis dalam mengatur dan mengawasi kinerja aparatur sipil negara di wilayah Jawa Timur agar tetap profesional, berkinerja tinggi, dan berintegritas dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi dalam melayani masyarakat BKD Jatim berfungsi sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam menciptakan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang unggul dan memiliki integritas. Salah satu program unggulan dari BKD Jatim adalah program pelatihan dan pengembangan kompetensi para ASN. Hal ini bertujuan untuk memberikan edukasi dan membekali para ASN dengan keterampilan dan pengetahuan yang relevan agar mampu beradaptasi dan bersaing di tengah banyaknya dinamika di era globalisasi. Tidak hanya terfokus pada pelatihan, BKD Jatim juga bertanggung jawab dalam sistem penilaian kinerja ASN Jawa Timur. Evaluasi penilaian kinerja ASN ini bertujuan untuk meningkatkan semangat kerja yang lebih baik serta memperkuat akuntabilitas setiap individu dalam menjalankan pelayanan publik.

ASN memiliki tanggung jawab tidak hanya sebagai pelaksana kebijakan publik, tetapi juga sebagai panutan dalam kehidupan sosial dan moral di masyarakat. Untuk menjaga etika dan kedisiplinan pegawai, pemerintah menetapkan aturan bahwa

setiap ASN yang ingin bercerai harus memperoleh izin dari atasan terlebih dahulu. Di Provinsi Jawa Timur, kasus ASN yang mengajukan cerai tanpa melalui proses izin resmi masih menjadi permasalahan serius. Selama pelaksanaan PKL, Penulis terlibat dalam penerimaan administrasi ASN dan mendapati bahwa masih terdapat sejumlah ASN yang melakukan perceraian tanpa izin dari atasan. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana prosedur pembinaan ASN tersebut dan sejauh mana efektivitas prosedur pembinaan. Untuk mendalami permasalahan ini, Penulis melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki kewenangan langsung dalam penanganan dan pembinaan ASN terkait kasus perceraian tanpa izin.

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Timur merupakan perangkat daerah yang ditugaskan membantu Gubernur dalam urusan manajemen aparatur, termasuk menangani pembinaan serta proses pemberian izin perceraian bagi Aparatur Sipil Negara di lingkup Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Landasan kewenangan tersebut bersumber dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menempatkan Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Pelaksanaan kewenangan kemudian dijalankan secara teknis oleh BKD sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang telah diperbarui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020. Di sisi lain,

kewajiban ASN untuk memperoleh izin sebelum mengajukan perceraian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 mengenai Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Dengan dasar regulasi tersebut, BKD Jawa Timur melaksanakan tugas administratif mulai dari menerima dan menelaah berkas permohonan hingga menyusun rekomendasi bagi Gubernur dalam penerbitan keputusan izin perceraian

Tahapan pembinaan ini mencakup adanya aduan dari masyarakat maupun istri dari pihak yang bersangkutan ke dinas terkait, pemeriksaan dan penyusunan berita acara perkara, laporan diserahkan ke BKD Jatim untuk pemeriksaan secara lanjut, penyusunan laporan hasil pemeriksaan, pemanggilan pihak terkait beserta atasan langsung dan inspektorat oleh BKD Jatim, hingga penjatuhan hukuman disiplin. Setiap tahapan memiliki prosedur dan ketentuan yang harus dipatuhi untuk menjamin kepatuhan ASN terhadap moral dan etika serta menjaga moralitas ASN sebagai pelayan publik. Pelaksanaan Praktik Kerja Lapangan (PKL) di BKD Jatim ini berlandaskan pada beberapa dasar hukum, antara lain: Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara; Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil; dan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021

tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Fenomena perceraian di kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Jawa Timur menunjukkan kenyataan yang mengkhawatirkan dalam beberapa tahun terakhir. Menurut Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Timur, perceraian di kalangan ASN tidak hanya berdampak pada kehidupan pribadi tetapi juga berdampak langsung terhadap etika profesi dan kedisiplinan pegawai negeri.

Aparatur Sipil Negara maupun pejabat yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan terkait izin dalam perkawinan dan perceraian akan dikenai sanksi disiplin. Penerapan aturan khusus dalam perundang-undangan terhadap PNS dan pejabat dimaksudkan untuk mendukung penyelenggaraan sistem informasi kepegawaian sebagai bagian dari upaya memperkuat penegakan disiplin, menjamin kepastian hukum, serta mewujudkan rasa keadilan bagi seluruh ASN.

Kewajiban bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang sebelum melangsungkan pernikahan atau perceraian, tidak serta-merta meniadakan atau mengesampingkan ketentuan hukum yang berlaku dalam lembaga perkawinan dan perceraian secara umum. Ketentuan tersebut justru hadir sebagai bentuk penegasan bahwa PNS memiliki kedudukan khusus sebagai aparatur negara, sehingga setiap keputusan pribadi yang diambil terutama dalam

ranah keluarga harus tetap sejalan dengan tanggung jawab dan etika jabatan yang diemban.

Mengenai kewajiban memperoleh izin pejabat terlebih dahulu dalam perceraian PNS tertuang di dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang berbunyi Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat. Sering ditemukan bahwa setelah perceraian terjadi dan akta cerai telah diterima oleh kedua belah pihak, masih ada ASN yang tidak melaporkan status perceraian tersebut kepada instansi terkait. Hal ini mencerminkan bentuk kelalaian dalam menjalankan kewajiban administratif sebagai ASN. Akibat dari pelanggaran ini, PNS dapat dikenai hukuman disiplin sebagaimana diatur dalam peraturan tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Kasus perceraian tanpa izin yang terjadi di lingkup ASN Provinsi Jawa Timur layak untuk dikaji karena menyangkut kedisiplinan, tanggung jawab, dan integritas seorang ASN sebagai penyelenggara pemerintahan. Perceraian tanpa izin bukan hanya pelanggaran administratif, tetapi juga berkaitan dengan etika serta citra ASN di mata masyarakat. BKD Jatim menjalankan fungsi pembinaan, pengawasan, dan penjatuhan sanksi terhadap ASN yang melakukan pelanggaran tersebut. Dalam perspektif Hukum

Tata Negara, ASN merupakan bagian dari organ negara yang memiliki kedudukan strategis dalam menjalankan kebijakan publik dan menjaga wibawa negara. Tindakan pelanggaran disiplin seperti perceraian tanpa izin menunjukkan adanya hubungan langsung antara perilaku pribadi ASN dengan tanggung jawab konstitusionalnya sebagai abdi negara.

## **1.2 Tujuan Praktik Kerja Lapangan Profesi**

### **1.2.1 Tujuan Praktik Kerja Lapangan**

Adapun tujuan dari dilaksanakannya kegiatan Praktik Kerja Lapangan ini adalah sebagai berikut:

1. Memperoleh pengalaman dalam penerapan hukum ASN secara langsung di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah
2. Memahami proses penerapan proses penyelesaian sengketa ASN
3. Menelaah mekanisme koordinasi antar unit dalam pengambilan kebijakan
4. Mengasah kemampuan analisis hukum dalam konteks penyelesaian sengketa
5. Memperdalam pemahaman atas implementasi kebijakan penyelesaian sengketa ASN

### **1.2.2 Kegunaan Praktik Kerja Lapangan**

Adapun manfaat yang dapat didapatkan dari pelaksanaan praktik kerja lapangan ini di antaranya:

1. Bagi Mahasiswa
  - a. Mengimplementasikan teori hukum dalam praktik kerja
  - b. Mengembangkan relasi profesional di bidang hukum kepegawaian

- c. Meningkatkan keterampilan *soft skills* dan *hard skills* dalam lingkungan kerja profesional
- d. Memperoleh pengalaman kerja di instansi pemerintah
- e. Meningkatkan kemampuan analitis dan pemecahan masalah

## 2. Bagi Fakultas Hukum

- a. Membangun kerja sama antara Fakultas Hukum dengan BKD Jatim
- b. Mendapatkan umpan balik sebagai pengembangan kurikulum
- c. Meningkatkan kesiapan dan kompetensi lulusan dalam praktik kerja
- d. Meningkatkan relevansi program akademik dengan kebutuhan kepegawaian
- e. Memperluas jaringan dengan instansi pemerintah

## 3. Bagi BKD Jatim

- a. Mendapatkan bantuan tenaga kerja yang terdidik dalam pelaksanaan tugas administratif
- b. Membangun jaringan dengan perguruan tinggi
- c. Berkontribusi dalam mengembangkan SDM di bidang hukum kepegawaian
- d. Mendapatkan gagasan baru dari mahasiswa magang
- e. Memenuhi tanggung jawab sosial dalam pengembangan akademik

### **1.3 Gambaran Tempat Praktik Kerja Lapangan Profesi**

#### **1.3.1 Sejarah Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur<sup>1</sup>**

Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur atau yang biasa disingkat menjadi BKD Jatim dibentuk oleh pemerintah daerah sebagai

---

<sup>1</sup> Wawancara Ninik Setiasih, S.H., M.H., Sekretaris, Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur, 11 Juli 2025.

sebuah lembaga yang menangani urusan kepegawaian secara mandiri di tingkat daerah, khususnya daerah Provinsi Jawa Timur. Pembentukan BKD tidak terlepas dari perubahan sistem pemerintahan Indonesia yang mulai menerapkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sebelum diberlakukannya otonomi daerah, seluruh pengelolaan administrasi kepegawaian dikelola oleh pemerintah pusat melalui Badan Kepegawaian Negara (BKN). Setelah otonomi daerah diterapkan, sebagian kewenangan terkait bidang kepegawaian diserahkan kepada pemerintah daerah. Hal ini menuntut adanya unit kerja khusus yang mengatur manajemen ASN di setiap daerah, maka terbentuklah BKD.

BKD mulai diakui secara resmi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam peraturan tersebut, BKD ditetapkan sebagai lembaga teknis daerah yang memiliki tugas utama dalam pengelolaan ASN termasuk pengadaan, promosi, mutasi, pelatihan, dan pengembangan karir pegawai. Adanya perubahan struktur pemerintahan kemudian melahirkan peraturan baru, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 yang mengatur ulang terkait organisasi perangkat daerah dan membagi sebagian fungsi kepegawaian ke unit-unit lain seperti inspektorat atau rumah sakit daerah. Meskipun tidak disebut secara langsung dalam regulasi baru, sebagian besar daerah tetap mempertahankan BKD karena fungsinya yang penting dalam mendukung

sistem kepegawaia yang profesional dan akuntabel. Secara keseluruhan, BKD dibentuk dibentuk untuk memperkuat manajemen ASN yang lebih terbuka, responsif terhadap kebutuhan daerah, serta sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

### **1.3.2 Visi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur<sup>2</sup>**

BKD Jatim memiliki visi “Mewujudkan Aparatur Birokrasi Jawa Timur Lebih Bersih, Profesional dan Sejahtera”. Hal ini mencerminkan bahwa BKD Jatim berkomitmen untuk membentuk birokrasi yang tidak hanya patuh terhadap aturan, tetapi juga berintegritas, kompeten, dan peduli terhadap kesejahteraan pegawai. BKD Jatim berupaya mewujudkan birokrasi yang transparan, jujur, dan bebas dari praktik korupsi.

Profesional menunjukkan pentingnya kualitas dan keahlian dalam bekerja. ASN diharapkan dapat bekerja sepenuh hati dengan hati nurani dan mampu memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Sejahtera menunjukkan bahwa kesejahteraan pegawai merupakan hal yang tidak bisa diabaikan. Ketika ASN merasa aman, dihargai, dan diberi kesempatan untuk mengembangkan diri, maka mereka akan bekerja lebih baik dan tulus dalam melayani masyarakat.

BKD Jatim ingin membentuk birokrasi yang tidak hanya sekedar menjalankan tugas, tetapi benar-benar melayani dengan integritas, keahlian, dan kepedulian. ASN yang bersih dari penyimpangan, memiliki kemampuan yang mumpuni, dan merasa sejahtera akan jauh lebih siap dalam melayani masyarakat dengan sepenuh hati.

---

<sup>2</sup> Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur, diakses dari <https://bkd.jatimprov.go.id>, diakses pada 11 Juli 2025.

### 1.3.3 Misi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur<sup>3</sup>

BKD Jatim memiliki visi "Memberikan Kontribusi Optimal terwujudnya SDM Aparatur Lebih bersih, Profesional dan Sejahtera melalui Penyelenggaraan Pelayanan Manajemen Aparatur Berkualitas". Hal ini mencerminkan bahwa BKD Jatim tidak hanya berfokus pada tugas administratif, tetapi memiliki peran penting dalam mendorong transformasi kualitas ASN secara menyeluruh. BKD Jatim hadir sebagai kekuatan pendorong bagi terbentuknya ASN yang memiliki integritas, kompetensi, dan kehidupan kerja yang layak. Hal ini menegaskan bahwa aparatur yang bersih dari penyimpangan, memiliki kapasitas kerja yang mumpuni dan mendapatkan kesejahteraan yang layak akan menjadi landasan utama bagi birokrasi yang melayani dengan sepenuh hati.

Upaya ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pelayanan manajemen kepegawaian yang berkualitas, yaitu dengan sistem pengelolaan yang adil, transparan, dan profesional. Dengan demikian, setiap kebijakan dan layanan yang dilakukan oleh BKD Jatim diarahkan untuk memastikan aparatur di Jawa Timur mampu bekerja dengan baik dan berkontribusi nyata bagi masyarakat.

### 1.3.4 Logo Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur



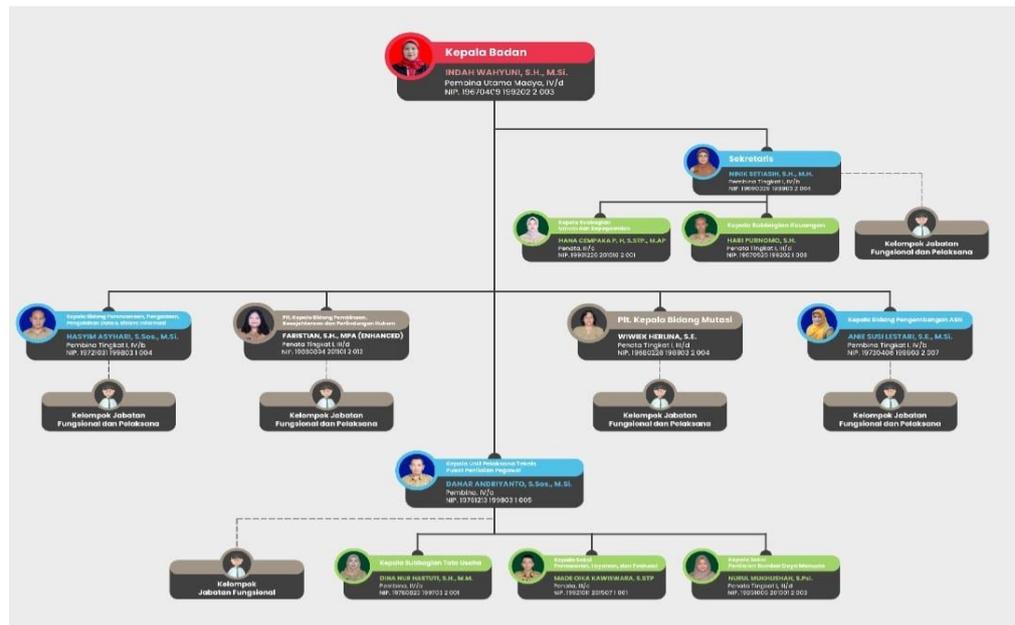
Gambar 1. Logo Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

### 1.3.5 Struktur Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur



Tabel 1. Struktur Organisasi BKD Jawa Timur<sup>5</sup>

Struktur organisasi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jawa Timur dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang dibantu Sekretaris. Di bawahnya terdapat beberapa bidang teknis, yaitu Bidang Pengembangan yang bertugas melakukan pembinaan serta peningkatan kualitas aparatur; Bidang Mutasi yang mengatur perpindahan, penempatan, dan alih tugas ASN; Bidang Pengadaan, Perencanaan, Pengolahan Data dan Sistem Informasi ASN yang berfokus pada perencanaan kebutuhan pegawai, rekrutmen, serta pengelolaan data dan sistem informasi; serta Bidang Pembinaan Kesejahteraan Perlindungan Hukum yang berperan dalam perlindungan hukum dan kesejahteraan ASN.

<sup>5</sup> *Ibid.*

### **1.3.6 Tugas Pokok dan Fungsi Bidang Sekretariat di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur<sup>6</sup>**

Bidang Sekretariat BKD Jatim memiliki peran strategis dalam memastikan kelancaran roda organisasi BKD Jatim, khususnya dalam aspek administratif dan pendukung operasional lembaga. Secara umum, bidang Sekretariat bertugas untuk merencanakan, mengelola, mengoordinasikan, dan mengawasi berbagai kegiatan yang berkaitan dengan administrasi umum, kepegawaian, keuangan, penyusunan program, perlengkapan, hingga hubungan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk menciptakan tata kelola internal yang efisien, tertib, dan responsif terhadap kebutuhan BKD Jatim.

Untuk menjalankan tugas tersebut, Bidang Sekretariat dibekali sejumlah fungsi utama, antara lain: pengelolaan layanan administrasi umum dan perizinan, pengelolaan administrasi kepegawaian dan keuangan, pengelolaan perlengkapan serta aset negara atau daerah, hingga urusan rumah tangga kantor dan keprotokolan. Selain itu, Sekretariat juga bertanggung jawab dalam koordinasi perencanaan program, penyusunan perjanjian, penganggaran, penyelesaian masalah non hukum, serta evaluasi organisasi dan kearsipan. Fungsi-fungsi ini memperkuat peran Sekretariat sebagai pusat pengendali tata kelola internal yang menyeluruh.

Dalam pelaksanaannya, Bidang Sekretariat dibagi menjadi tiga sub bagian yang memiliki fungsi spesifik, di antaranya:

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

a. Sub Bagian Tata Usaha

Sub bagian tata usaha bertugas untuk mengelola kegiatan operasional sehari-hari, termasuk pengurusan surat-menyurat, penggandaan dokumen, kearsipan, hingga pengelolaan perpustakaan. Pada sub bagian ini juga menangani urusan rumah tangga kantor, keprotokolan, dan komunikasi publik. Di bidang kepegawaian, tugasnya mencakup pengelolaan data ASN, penerimaan mahasiswa magang, rekapitulasi absensi seluruh pegawai di BKD Jatim, proses pengangkatan, mutasi, pensiun, serta penilaian kompetensi dan kedisiplinan pegawai.

b. Sub Bagian Penyusunan Program dan Anggaran

Sub bagian penyusunan program dan anggaran berperan dalam menyusun perencanaan strategis di BKD Jatim seperti mengumpulkan dan mengolah, merancang program kerja dan perjanjian kerja sama, serta menyusun anggaran dan kebijakan kelembagaan. Monitoring dan evaluasi terhadap struktur organisasi dan tata laksana juga menjadi bagian dari wewenangnya guna memastikan program berjalan sesuai arah dan tujuan yang telah ditetapkan.

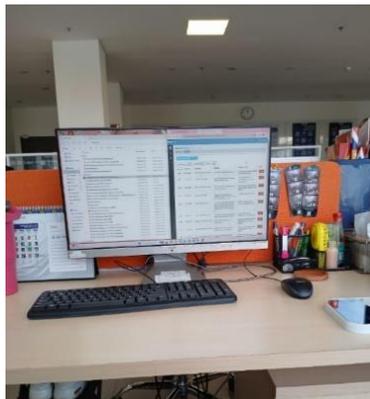
c. Sub Bagian Keuangan

Sub bagian keuangan bertugas dalam pengelolaan keuangan, mulai dari penyusunan anggaran, pembayaran gaji, pencatatan akuntansi, hingga laporan pertanggungjawaban keuangan seluruh bidang di BKD Jatim. Selain itu, mereka juga mengelola aset dan

barang inventaris, serta memastikan seluruh proses keuangan berjalan transparan, tertib, dan sesuai dengan regulasi.

Pada saat pelaksanaan PKL, Penulis diposisikan dalam subbagian Penyusunan dan Program Anggaran. Selama berada di subbagian tersebut, penulis memperoleh kesempatan langsung dalam berbagai kegiatan yang berkaitan dengan perencanaan perjanjian kerja sama dengan berbagai instansi daerah, penyusunan dokumen perencanaan strategis, menerima segala surat yang masuk di akun *Whatsapp* BKD Jatim, serta mengisi data monitoring dan evaluasi kegiatan kelembagaan di laman SMEP.

### **1.3.7 Gambaran Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur**



Gambar 2. Ruang Kerja Bidang Sekretariat Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Dokumen Pribadi Penulis. Ruang Kerja Lantai 2 Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. 26 Juni 2025.



Gambar 3. Ruang Meeting Lantai 5<sup>8</sup>



Gambar 4. Ruang Meeting Lantai 2<sup>9</sup>



Gambar 5. Penulis mengambil foto dengan anggota Sekretariat Badan  
Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Dokumen Pribadi Penulis. Ruang Meeting Lantai 5 Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. 3 Juni 2025

<sup>9</sup> Dokumen Pribadi Penulis. Ruang Meeting Lantai 2 Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. 1 Juli 2025

<sup>10</sup> Dokumen Pribadi Penulis. Foto dengan Anggota Sekretariat Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. 11 Juli 2025.



Gambar 6. Penulis mengambil foto di depan kantor Badan Kepegawaian Daerah  
Provinsi Jawa Timur<sup>11</sup>



Gambar 7. Ruang Meeting Lantai 4<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Dokumen Pribadi Penulis. Tampak Depan Kantor Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. 10 Juli 2025.

<sup>12</sup> Dokumen Pribadi Penulis. Ruang Meeting Lantai 5. Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur. 2 Juli 2025.