

ARTIKEL

MEDIASI SENGKETA RUMAH TANGGA APARATUR SIPIL NEGARA GUNA MEWUJUDKAN KEPASTIAN HUKUM

Perry Suryadipraja
NPM: 228040106

ABSTRACT

This study examines the implementation of mediation in household disputes involving State Civil Apparatus (ASN) based on Government Regulation Number 45 of 1990 and the provisions of the National Civil Service Agency (BKN) with the aim of achieving legal certainty. This research employs a descriptive-analytical specification with a normative juridical approach supported by empirical field data through case studies. The main problem lies in the implementation of mediation, which tends to be administrative in nature and has not optimally ensured the principles of neutrality, mediator competence, confidentiality, and protection of the rights of the parties. The results indicate that the legal construction and implementation of mediation in household disputes involving State Civil Apparatus continue to face challenges in terms of legal substance, institutional structure, and legal culture. Normatively, Government Regulation Number 45 of 1990 and the provisions of the National Civil Service Agency assign immediate superiors a role in reconciliation efforts; however, this position creates a power imbalance and fails to guarantee neutrality and confidentiality. Therefore, legal reconstruction is necessary through stronger regulations, standard operating procedures, the separation of mediation processes from disciplinary examinations, and the establishment of official mediation units with certified independent mediators to realize legal certainty and substantive justice.

Keywords: *Mediation, Household Disputes, State Civil Apparatus, Legal Certainty.*

ABSTRAK

Pelaksanaan mediasi sengketa rumah tangga Aparatur Sipil Negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan ketentuan Badan Kepegawaian Negara bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum. Penelitian ini menggunakan spesifikasi deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis yang didukung oleh data lapangan melalui studi kasus. Permasalahan utama terletak pada pelaksanaan mediasi yang cenderung formalitas, belum optimal dalam menjamin netralitas, kompetensi mediator, kerahasiaan, serta perlindungan hak para pihak. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konstruksi dan implementasi mediasi sengketa rumah tangga ASN masih menghadapi persoalan pada aspek substansi,

struktur, dan budaya hukum. Secara independen, PP No. 45 Tahun 1990 menempatkan atasan langsung dalam perdamaian, namun kedudukan tersebut berpotensi menimbulkan ketimpangan relasi kuasa (*power imbalance*) serta belum menjamin prinsip netralitas dan kerahasiaan. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi hukum melalui penguatan regulasi dan SOP mediasi, pemisahan proses mediasi dari pemeriksaan disiplin, serta pembentukan unit mediasi kedinasan dengan mediator bersertifikat guna mewujudkan penyelesaian sengketa yang adil dan berkepastian hukum.

Kata Kunci: *Mediation, Sengketa Rumah Tangga, Aparatur Sipil Negara, Kepastian Hukum.*

RINGKESAN

Panalungtikan nalungtik palaksanaan mediasi dina sengketa rumah tangga Aparatur Sipil Negara (ASN) dumasar kana Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 jeung katangtuan Badan Kepegawaian Negara (BKN) pikeun ngawujudkeun kapastian hukum. Méthode anu digunakeun nya éta déskriptif-analitis kalayan pamarekan yuridis normatif anu dikuatkeun ku data lapangan ngaliwatan studi kasus. Masalah utama nya éta palaksanaan mediasi leuwih condong kana prosés administratif sarta can optimal dina ngajamin prinsip nétralitas, kompetensi mediator, karusiahan, jeung panangtayungan hak-hak para pihak. Hasil panalungtikan nuduhkeun yén konstruksi jeung palaksanaan mediasi sengketa rumah tangga ASN masih nyanghareupan pasualan dina aspék substansi, struktur, jeung budaya hukum. Ku kituna, diperlukeun rékonstruksi hukum ngaliwatan penguatan regulasi, misahkeun prosés mediasi tina pamariksaan disiplin, sarta ngawangun unit mediasi kedinasan anu dieusian ku mediator mandiri jeung miboga sertifikasi pikeun ngawujudkeun kapastian jeung panangtayungan hukum pikeun ASN jeung kulawargana.

Kecap Konci: *Mediasi, Sengketa Rumah Tangga, Aparatur Sipil Negara, Kapastian Hukum.*

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹ Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang

¹ Nadhifah, et al., (2026), *Child Marriage and the Quest for Legal Protection: Integrating Islamic Family Law and Islamic Criminal Law*, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, Vol. 19 (1), <https://doi.org/10.14421/ahwal.2025.19102>

Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Bagi seorang Aparatur Sipil Negara (ASN), perkawinan tidak sekadar urusan keperdataan pribadi semata, melainkan juga memiliki dimensi sosial dan hukum publik. ASN merupakan unsur utama sumber daya manusia aparatur negara yang dituntut memiliki integritas, profesionalisme,² serta menjadi teladan (*role model*) dalam kehidupan bermasyarakat dan berumah tangga.³

Keharmonisan rumah tangga ASN diyakini berbanding lurus dengan kinerja dan citra positif korps kepegawaian. Oleh karena itu, Pemerintah mengatur kehidupan rumah tangga ASN melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 (PP No. 45/1990). Aturan ini dirancang sebagai instrumen administratif pembinaan kepegawaian untuk membatasi, mengendalikan, dan mencegah terjadinya perceraian yang sewenang-wenang. Ketentuan pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran Kepala BAKN/BKN Nomor 08/SE/1983 dan Surat Edaran Kepala BKN Nomor 48/SE/1990.⁴

Salah satu norma imperatif dalam PP No. 45 Tahun 1990 adalah kewajiban Pejabat atau Atasan langsung untuk terlebih dahulu melakukan upaya perdamaian (mediasi) terhadap ASN yang mengajukan izin perceraian atau yang digugat cerai sebelum surat izin/keterangan perceraian diterbitkan. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan mediasi sengketa rumah tangga ASN di tingkat instansi pemerintah menghadapi pelbagai problematika yang sangat mendasar dimana pertama, mediasi oleh atasan sering kali terjebak pada formalitas birokrasi belaka, mediasi hanya sekadar untuk memenuhi syarat penandatanganan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) guna penerbitan Izin Perceraian. Kedua, Pejabat/Atasan langsung pada umumnya tidak memiliki kualifikasi, pelatihan khusus, atau sertifikasi profesional di bidang mediasi (*Alternative Dispute Resolution*) dan ketiga, terdapat ketimpangan relasi kuasa (*power imbalance*) antara atasan dan bawahan yang bersengketa, sehingga mengabaikan prinsip netralitas (*impartiality*) dan kerahasiaan (*confidentiality*). Keempat adalah belum optimalnya jaminan perlindungan hak-hak keperdataan mantan istri/suami dan anak pasca-perceraian, seperti pemotongan bagian gaji berdasarkan Pasal 8 PP No. 45 Tahun 1990.

Beberapa contoh kasus berkenaan dengan sengketa rumah tangga Aparatur Sipil Negara pada beberapa wilayah di Indonesia dalam kurun waktu tahun 2023 hingga 2026, antara lain:

² Y. Maulana dan Frinaldi dalam Irwan Abdu Nugraha dan Ahmad Baihaqi Midhol (2025), *Penyimpangan Moral dan Kepercayaan Publik: Studi Tentang Perselingkuhan ASN di Indonesia*, JMPKP: Jurnal Manajemen Publik dan Kebijakan Publik, Prodi Administrasi Publik, Universitas Muhammadiyah Bengkulu, Vol. 7 (2) <https://doi.org/10.36085/jmpkp.v7i2>

³ Ferris Arrafi Silitonga dan Herdito Sandi Pratama (2024), *Exploring the Structural Spread of Close-Mindedness as an Epistemic Vice in Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Vol. 28 (1), <https://doi.org/10.22146/jsp.80531>

⁴ Afif Zakiyudin dan Abdul Aziz, *Perkawinan dan Perceraian PNS*, Deepublish, Sleman, 2022, Hlm. 35–42.

- a. Seorang ASN guru di lingkungan Pemkot Blitar mengajukan izin perceraian. Mediasi yang dilakukan oleh Kepala Sekolah dan Atasan Dinas Pendidikan hanya berlangsung satu kali secara formalitas untuk mengejar penerbitan Berita Acara Pemeriksaan (BAP). Atasan tidak mendalami akar konflik maupun hak-hak perdata mantan istri dan anak. Akibatnya, setelah Surat Izin Perceraian terbit dan pengadilan memutuskan perceraian, timbul sengketa pelaksanaan Pasal 8 PP No. 45 Tahun 1990 terkait pemotongan 1/3 gaji untuk mantan istri dan 1/3 untuk anak, yang kemudian berlanjut menjadi aduan pelanggaran disiplin ke BKPSDM Kota Blitar.⁵
- b. Sengketa rumah tangga terjadi antara suami dan istri ASN di instansi Pemerintah Kota Manado. Proses mediasi ditangani langsung oleh Kepala Dinas selaku atasan hierarkis. Karena ketimpangan relasi kuasa (*power imbalance*), proses mediasi berjalan tidak netral; atasan lebih banyak menekan pihak istri agar menyetujui perceraian tanpa menuntut hak-hak keperdataannya demi "menjaga nama baik instansi". Kasus ini menyoroti ketiadaan kompetensi mediasi profesional (*impartiality*) pada atasan struktural sebagaimana diamanatkan SE BKN. Hal ini menggambarkan bahwa kacamata dalam pembuatan peraturan tersebut menggunakan kacamata yang bias gender.⁶
- c. Sengketa rumah tangga pasangan ASN di Kota Denpasar mengalami kerumitan ketika proses mediasi kedinasan berdasarkan PP No. 45/1990 berbenturan dengan tata cara hukum adat Bali (*Mepagetan* dan status kewarisan/kedudukan adat *Purusa* atau *Nyentana*). Atasan langsung bingung menentukan arah kesepakatan damai karena klaim tata cara adat dan kewarisan anak mendominasi jalannya perundingan. Hal ini menyebabkan proses mediasi kedinasan melewati batas waktu (*mandays*) yang ditentukan dalam prosedur BKN dan memicu ketidakpastian status hukum kepegawaian para pihak.⁷

Ketimpangan antara *das Sollen* yaitu keharusan pembinaan dan mediasi yang efektif dengan *das Sein* berupa realitas mediasi yang formalistis dan berorientasi administratif memicu tingginya angka perceraian ASN serta menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan kajian mendalam mengenai rekonstruksi hukum sistem mediasi internal instansi agar berorientasi pada kepastian hukum dan keadilan.

Permasalahan yang menarik untuk diteliti dalam artikel ini adalah mengenai konstruksi hukum pengaturan mediasi sengketa rumah tangga

⁵ Erliana Riady, *Belasan ASN Blitar Ramai-ramai Minta Izin Cerai ke Bupati*, Detikjatim, diakses dari <https://www.detik.com/jatim/berita/d-6932650/belasan-asn-blitar-ramai-ramai-minta-izin-cerai-ke-bupati> pada tanggal 17 September 2026 jam 21.20 WIB.

⁶ Yura Yudistira, *Izin Cerai dari Atasan Bagi PNS, Apakah Mutlak?*, Dandapala Digital, diakses dari <https://dandapala.com/opini/detail/izin-cerai-dari-atasan-bagi-pns-apakah-mutlak> pada tanggal 18 September 2026 jam 08.36 WIB.

⁷ Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Denpasar, *Mediasi Permohonan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil*, BKPSDM Kota Denpasar 16 Februari 2024, diakses dari <https://www.bkpsdm.denpasarkota.go.id/berita/mediasi-permohonan-izin-perceraian-pegawai-negeri-sipil> pada tanggal 18 September 2026 jam 08.45 WIB.

Aparatur Sipil Negara ditinjau dari asas-asas mediasi dan hukum perkawinan dan implementasi norma mediasi sengketa rumah tangga Aparatur Sipil Negara dengan standar mediasi untuk melindungi hak para pihak.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis (*descriptive legal study*), yaitu memberikan gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat⁸ mengenai ketentuan hukum serta pelaksanaan mediasi sengketa rumah tangga ASN.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif (*statute approach* dan *conceptual approach*)⁹ yang mengkaji peraturan perundang-undangan kepegawaian dan hukum keluarga, serta didukung oleh pendekatan yuridis empiris melalui studi lapangan berupa studi kasus. Analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif, yaitu meneliti bahan pustaka dan peraturan perundang-undangan secara mendalam untuk menarik kesimpulan deduktif.¹⁰

3. Tinjauan Umum Konsep Dasar Mediasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)

Kehidupan berumah tangga PNS/ASN diikat oleh ketentuan PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990. Dalam ketentuan ini, PNS yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin tertulis atau surat keterangan terlebih dahulu dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) melalui atasan langsungnya. Sebelum izin diberikan, atasan wajib melakukan pemeriksaan dan upaya penyelesaian damai melalui mediasi kedinasan.

Untuk membedah permasalahan mediasi ASN, digunakan pisau analisis teoretis berjenjang (*tripartite theory framework*) *Grand Theory* yaitu Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman yaitu Substansi Hukum (*Legal Substance*) yaitu aturan, norma, dan regulasi tertulis yang mengatur perbuatan manusia¹¹ berupa peraturan PP No. 45/1990 & SE BKN), *Struktur Hukum* (BKN, BKPSDM, dan Atasan/Pejabat, serta *Budaya Hukum* berupa sikap dan persepsi ASN terhadap mediasi kedinasan. *Middle Range Theory* yaitu Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto dan Teori Kewenangan Philipus M. Hadjon menganalisis lima faktor efektivitas hukum yaitu hukum, penegak hukum, sarana/fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan¹² serta batasan kewenangan atribusi/delegasi atasan agar tidak terjadi penyalahgunaan

⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet.1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, Hlm.52.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, cetakan ke-13, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2017, Hlm. 91.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.* Hlm. 129

¹¹ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Terjemahan M. Khozim, Nusamedia, Bandung, 2020, Hlm. 15.

¹² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2022, Hlm. 5

wewenang (*détournement de pouvoir*).¹³ *Applied Theory* dengan menggunakan Teori Mediasi Christopher W. Moore dan Teori Perlindungan Hukum Satjipto Rahardjo. Mediasi didefinisikan oleh Christopher W. Moore sebagai proses penyelesaian sengketa non litigasi di mana pihak ketiga yang netral (*neutral third party*) membantu para pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan secara sukarela (*win-win solution*). Prinsip dasar mediasi mencakup *Voluntariness* (kesukarelaan para pihak), *Confidentiality* (kerahasiaan proses dan isi perundingan), *Impartiality / Neutrality* (netralitas mediator), *Self-Determination* (keputusan akhir berada di tangan para pihak).¹⁴

B. Pembahasan

1. Konstruksi Hukum Pengaturan Mediasi Sengketa Rumah Tangga ASN Ditinjau Dari Asas-Asas Mediasi dan Hukum Perkawinan

Secara normatif konstruksi hukum mediasi sengketa rumah tangga ASN diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 5 PP No. 45 Tahun 1990 jo. SE BAKN No. 08/SE/1983 dan SE BKN No. 48/SE/1990. Atasan langsung diberikan kewenangan administratif untuk memanggil, mendengarkan, dan mendamaikan pasangan suami-istri ASN yang mengalami perselisihan sebelum permohonan izin perceraian diteruskan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Namun apabila ditinjau dari asas-asas mediasi universal dan hukum perkawinan, konstruksi hukum saat ini memiliki beberapa kelemahan mendasar. Untuk memetakan ketidaksesuaian antara idealitas prinsip-prinsip mediasi dengan regulasi positif yang berlaku bagi Aparatur Sipil Negara (ASN), berikut disajikan perbandingan antara asas mediasi universal dengan konstruksi hukum dalam PP No. 45 Tahun 1990 jo. Surat Edaran BKN:

Asas Mediasi Universal ¹⁵	Konstruksi Hukum PP No. 45/1990 dan SE BKN	Analisis Disparitas Normatif
Netralitas (<i>Impartiality</i>)	Atasan langsung bertindak sebagai mediator sekaligus atasan hirarkis bawahan.	Terjadi <i>power imbalance</i> (ketimpangan relasi kuasa). Atasan cenderung membawa

¹³ Philipus M. Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2022, Hlm. 130.

¹⁴ Frans Hendra Winarta, *Hukum Penyelesaian Sengketa: Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2024, Hlm. 78.

¹⁵ Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, Dan Hukum Nasional*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 28-30.

Asas Mediasi Universal ¹⁵	Konstruksi Hukum PP No. 45/1990 dan SE BKN	Analisis Disparitas Normatif
		kepentingan birokrasi/nama baik instansi ketimbang netralitas.
Kerahasiaan (Confidentiality)	Hasil mediasi dituangkan dalam BAP pemeriksaan disiplin/kepegawaian.	Informasi pribadi dan konflik domestik berpotensi bocor dan memengaruhi penilaian kinerja ASN.
Kesukarelaan (Voluntariness)	Mediasi bersifat wajib secara administratif sebagai syarat wajib izin perceraian.	Para pihak menghadiri mediasi sekadar formalitas menggugurkan kewajiban administratif.
Kualifikasi Mediator	Atasan jabatan struktural secara otomatis menjadi pelaksana perdamaian.	Atasan tidak dibekali pelatihan khusus, keahlian hukum keluarga, maupun sertifikasi mediator.

Ditinjau dari hukum perkawinan (UU No. 1/1974 jo. UU No. 16/2019 dan Kompilasi Hukum Islam), tujuan utama perkawinan adalah membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah, wa rahmah.¹⁶ Upaya perdamaian wajib mengedepankan musyawarah dan perlindungan keutuhan keluarga. Namun, pengaturan mediasi dalam regulasi kepegawaian saat ini lebih dominan bernuansa pemeriksaan disiplin administratif ketimbang pemulihan konflik rumah tangga (*conflict resolution*).

Salah satu faktor penyebab kurang efektifnya mediasi yang dilakukan dipengaruhi oleh mediator yang diangkat dalam mediasi tidak memiliki

¹⁶ Umar Haris Sanjaya dan Aunur Rahim Faqih, *Hukum Perkawinan Islam*, Gama Media Yogyakarta, 2017, hlm. 16.

keilmuan yang relevan mengenai mediasi perkawinan dan perceraian sehingga pelaksanaan mediasi pula tidak begitu maksimal. Faktor selanjutnya mengenai fasilitas dan sarana mediasi di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia masih kurang memadai baik dari segi ruang mediasi maupun fasilitas penunjang didalamnya.¹⁷ Selain itu belum efektifnya mediasi disebabkan karena pelaksana mediasi dalam hal ini atasan mediator belum sepenuhnya optimal dan masih terkesan hanya memenuhi formalitas atau hanya menggugurkan kewajiban tugasnya saja sehingga standar ukuran keberhasilan mediasi perkara perceraian sulit dicapai.¹⁸

2. Implementasi Norma Mediasi Sengketa Rumah Tangga ASN Dengan Standar Mediasi Untuk Melindungi Hak Para Pihak

Dalam praktik di lapangan, implementasi mediasi sengketa rumah tangga ASN masih menghadapi kesenjangan yang cukup lebar antara *das Sollen* dan *das Sein*. Berdasarkan analisis menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman dan Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto, kendala utama terbagi dalam tiga aspek:

- a. Aspek Substansi Hukum (*Legal Substance*) dimana terdapat kekosongan hukum teknis (*regulatory void*) dalam PP No. 45 Tahun 1990 dan SE BKN yaitu belum ada Standar Operasional Prosedur (SOP) mediasi yang terintegrasi dan rinci, ketiadaan batas waktu (*timeframe*) perundingan damai yang jelas, ketidakjelasan klausul perlindungan hak-hak keperdataan mantan istri dan anak pasca-perceraian. Walaupun Pasal 8 PP No. 45/1990 mengatur pembagian gaji (1/3 untuk PNS, 1/3 untuk mantan istri, dan 1/3 untuk anak), pelaksanaannya sering kali terabaikan dalam kesepakatan mediasi awal dan memicu konflik berkepanjangan.
- b. Aspek Struktur Hukum (*Legal Structure*) dimana kedudukan atasan langsung yang merangkap sebagai pejabat pemeriksa disiplin sekaligus mediator menciptakan benturan peran (*role conflict*). Atasan sering kali bersikap instruktif dan menekan bawahan agar segera menyetujui atau membatalkan perceraian demi alasan "menjaga reputasi instansi". Kasus empiris di Pemkot Manado dan BKPSDM Blitar menunjukkan bahwa atasan tidak mendalami akar masalah psikologis maupun hak keperdataan para pihak, melainkan hanya berfokus pada penyelesaian BAP fisik.

¹⁷ Nurcholis HS dan Andi Yaqub (2024), *Mediasi Non Litigasi Di Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Bagi Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah Di Kabupaten Bone*, Kalosara: Family Law Review, IAIN Kendari, Vol. 4 (2) <https://doi.org/10.31332/kalosara.v4i2.10579>

¹⁸ Reza Krisnawan (2020), *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*, Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara, Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Nusantara, Bandung, Vol. 10 (2) <https://ojs.uninus.ac.id/MJN/article/view/1911>

- c. Aspek Budaya Hukum (*Legal Culture*) dimana perselisihan rumah tangga masih dianggap sebagai hal yang tabu dan memalukan (*aib*). Bawahan cenderung merasa tertekan (*reluctant*) untuk terbuka di hadapan atasan hirarkisnya. Selain itu, terdapat kecenderungan bias gender di mana pihak istri kerap berada pada posisi yang dirugikan terkait pemenuhan hak nafkah dan asuh anak.

Tidak semua mediator memiliki kapasitas psikologis untuk mengelola emosi para pihak. Banyak mediator berlatar belakang hukum, tanpa pelatihan khusus tentang psikologi keluarga. Akibatnya, proses mediasi hanya menjadi ajang formalitas yang gagal menyentuh akar permasalahan emosional. Padahal, keberhasilan mediasi keluarga sangat ditentukan oleh kemampuan mediator membaca kondisi psikologis para pihak. Mediasi keluarga juga berfungsi sebagai mekanisme pemulihan (*healing process*) bagi korban konflik.¹⁹

Ukuran keberhasilan mediasi pada perkara perceraian adalah jumlah perkara perceraian yang dicabut. Walaupun hal ini tidak menutup kemungkinan proses pencabutan tersebut tidak disebabkan oleh proses mediasi yang telah disiapkan oleh pihak pengadilan, mungkin saja telah melalui pertimbangan para pihak berperkara sendiri. Oleh karena itu pada prinsipnya proses mediasi bisa dilakukan sepanjang proses perkara di pengadilan masih berjalan, baik dilakukan oleh lembaga mediasi di pengadilan maupun di luar pengadilan yang dilakukan oleh pihak yang berperkara sendiri.²⁰

Problematisasi yang perlu menjadi perhatian adalah kewenangan hukum yang dimiliki oleh pejabat Aparat Sipil Negara yang menerima permohonan izin untuk melakukan pemeriksaan, meminta klarifikasi, dan menetapkan untuk memberikan izin atau penolakan bagi Aparat Sipil Negara yang bersangkutan. Secara langsung, hal ini menimbulkan dualisme kewenangan, lantaran hak memeriksa, memediasi, dan menetapkan putusan dalam perkara cerai adalah kewenangan pengadilan, baik pengadilan agama maupun pengadilan negeri. Dengan demikian, kewajiban Aparat Sipil Negara untuk terlebih dahulu meminta izin dalam hal perceraian, berpotensi mereduksi hak privat dan mendahului kewenangan pengadilan sebagai lembaga negara yang menjalankan kekuasaan di bidang kehakiman, untuk menegakan hukum dan keadilan.²¹

¹⁹ Asiva Noor Rachmayani dalam Ahmad Burhanuddin, et al. (2026), *Mediasi Keluarga Sebagai Instrumen Penyelesaian Konflik Rumah Tangga: Analisis Normatif Dan Psikologis*, I'tiqadiah; Jurnal Hukum Dan Ilmu-Ilmu Kesyariahan, Yayasan Baitul Hikmah al-Zain, Tapanuli Selatan, Vol. 3 (1), <https://doi.org/10.63424/itiqadiah.v3i1.628>

²⁰ Darmawati H. (2014), *Fungsi Mediasi Dalam Perkara Perceraian*, Sulesana, Program Studi Aqidah dan Filsafat Islam Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, Indonesia, Vol. 9 (2) <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/sls/article/view/1303>

²¹ Fenny Desy Fitria, et al., (2022), *Reformulasi Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Dalam Penyetaraan Hak Privat Warga Negara*, BULLET: Jurnal Multidisiplin Ilmu, CV. Multi Kreasi Media, Tangerang, Vol. 1 (2), <https://journal.mediapublikasi.id/index.php/bullet/issue/view/10>

Untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak para pihak, diperlukan rekonstruksi hukum terhadap sistem mediasi sengketa rumah tangga ASN, yaitu:

- a. Pemisahan Proses Mediasi dari Pemeriksaan Disiplin, dimana seyogyanya proses penyelesaian konflik rumah tangga harus dipisahkan dari BAP pemeriksaan disiplin birokrasi.
- b. Perlu dibentuk Unit Mediasi Kedinasan untuk mengintegrasikan mediator independen bersertifikat (baik dari kalangan profesional, akademisi, atau konselor psikologi) di lingkungan BKN/BKPSDM.
- c. Perlu disusun SOP Mediasi Berperspektif Gender dan Anak sebagai pedoman teknis yang menjamin kerahasiaan (*confidentiality*), asas kepastian pembagian gaji Pasal 8 PP No. 45/1990, serta kepentingan terbaik bagi anak (*the best interests of the child*).

C. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Konstruksi hukum pengaturan mediasi sengketa rumah tangga ASN dalam PP No. 45 Tahun 1990 dan Surat Edaran BKN masih menunjukkan disparitas dengan asas-asas mediasi universal dan hukum perkawinan. Penempatan atasan langsung sebagai mediator memicu ketimpangan relasi kuasa (*power imbalance*), merusak asas netralitas dan kerahasiaan, serta mengubah esensi mediasi menjadi pemeriksaan administratif birokratis.
- b. Implementasi norma mediasi sengketa rumah tangga ASN belum berjalan efektif dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak bagi para pihak. Hal ini disebabkan oleh kekosongan SOP teknis (substansi), ketiadaan mediator independen bersertifikat (struktur), serta adanya budaya hukum yang menempatkan konflik domestik sebagai formalitas administratif dan bias gender.

2. Saran

- a. Disarankan untuk segera melakukan revisi terhadap SE BKN dan merumuskan Peraturan BKN khusus tentang Pedoman dan SOP Penyelesaian Mediasi Sengketa Rumah Tangga ASN yang memisahkan fungsi mediasi dari pemeriksaan disiplin.
- b. Disarankan membentuk Unit Konseling dan Mediasi Kedinasan yang bekerja sama dengan mediator profesional bersertifikat guna memberikan

layanan perundingan yang objektif, netral, serta menjamin hak-hak keperdataan mantan istri dan anak.

DAFTAR RUJUKAN

A. Buku

Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet.1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004

Afif Zakiyudin dan Abdul Aziz, *Perkawinan dan Perceraian PNS*, Deepublish, Sleman, 2022

Frans Hendra Winarta, *Hukum Penyelesaian Sengketa: Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2024

Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Terjemahan M. Khozim, Nusamedia, Bandung, 2020

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, cetakan ke-13, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2017

Philipus M. Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2022

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2022

Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, Dan Hukum Nasional*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009

Umar Haris Sanjaya dan Aunur Rahim Faqih, *Hukum Perkawinan Islam*, Gama Media Yogyakarta, 2017

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang selanjutnya diubah menjadi

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan;

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN);

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT);

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang selanjutnya diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil;

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil;

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 yang selanjutnya diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;

SE Kepala BAKN No. 08/SE/1983 & SE Kepala BKN No. 48/SE/1990 tentang Juklak dan juknis resmi tata cara pemeriksaan, permohonan izin perceraian, dan proses mediasi awal oleh atasan langsung/Pejabat Pembina Kepegawaian;

Peraturan BKN No. 6 Tahun 2022 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP No. 94 Tahun 2021: Mengatur tata cara pemeriksaan administratif dan penjatuhan sanksi terkait pelanggaran aturan perkawinan ASN.

PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan

Peraturan Wali Kota (Perwali) tentang Kode Etik dan Disiplin ASN Pemerintah Kota Bandung berkenaan dengan Aturan spesifik tingkat daerah yang memuat SOP pengajuan izin perceraian dan mekanisme pembinaan keluarga ASN di instansi Pemda terkait.

C. Jurnal

Asiva Noor Rachmayani dalam Ahmad Burhanuddin, et al. (2026), *Mediasi Keluarga Sebagai Instrumen Penyelesaian Konflik Rumah Tangga: Analisis Normatif Dan Psikologis*, I'tiqadiyah; Jurnal Hukum Dan Ilmu-

Ilmu Kesyarahan, Yayasan Baitul Hikmah al-Zain, Tapanuli Selatan, Vol. 3 (1), <https://doi.org/10.63424/itiqadiah.v3i1.628>

Darmawati H. (2014), *Fungsi Mediasi Dalam Perkara Perceraian*, Sulesana, Program Studi Aqidah dan Filsafat Islam Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, Indonesia, Vol. 9 (2) <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/sls/article/view/1303>

Fenny Desy Fitria, et al., (2022), *Reformulasi Hukum Perceraian Pegawai Negeri Sipil Dalam Penyetaraan Hak Privat Warga Negara*, BULLET: Jurnal Multidisiplin Ilmu, CV. Multi Kreasi Media, Tangerang, Vol. 1 (2), <https://journal.mediapublikasi.id/index.php/bullet/issue/view/10>

Ferris Arrafi Silitonga dan Herdito Sandi Pratama (2024), *Exploring the Structural Spread of Close-Mindedness as an Epistemic Vice in Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Vol. 28 (1), <https://doi.org/10.22146/jsp.80531>

Nadhifah, et al., (2026), *Child Marriage and the Quest for Legal Protection: Integrating Islamic Family Law and Islamic Criminal Law*, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, Vol. 19 (1), <https://doi.org/10.14421/ahwal.2025.19102>

Nurcholis HS dan Andi Yaqub (2024), *Mediasi Non Litigasi Di Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Bagi Perceraian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah Di Kabupaten Bone*, Kalosara: Family Law Review, IAIN Kendari, Vol. 4 (2) <https://doi.org/10.31332/kalosara.v4i2.10579>

Reza Krisnawan (2020), *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*, Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara, Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Nusantara, Bandung, Vol. 10 (2) <https://ojs.uninus.ac.id/MJN/article/view/1911>

Y. Maulana dan Frinaldi dalam Irwan Abdu Nugraha dan Ahmad Baihaqi Midhol (2025), *Penyimpangan Moral dan Kepercayaan Publik: Studi Tentang Perselingkuhan ASN di Indonesia*, JMPKP: Jurnal Manajemen Publik dan Kebijakan Publik, Prodi Administrasi Publik, Universitas Muhammadiyah Bengkulu, Vol. 7 (2) <https://doi.org/10.36085/jmpkp.v7i2>

D. Lainnya

Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Denpasar, *Mediasi Permohonan Izin Perceraian Pegawai Negeri Sipil*, BKPSDM Kota Denpasar 16 Februari 2024, diakses dari <https://www.bkpsdm.denpasarkota.go.id/berita/mediasi-permohonan-izin-perceraian-pegawai-negeri-sipil> pada tanggal 18 September 2026 jam 08.45 WIB.

Erliana Riady, *Belasan ASN Blitar Ramai-ramai Minta Izin Cerai ke Bupati*, Detikjatim, diakses dari <https://www.detik.com/jatim/berita/d-6932650/belasan-asn-blitar-ramai-ramai-minta-izin-cerai-ke-bupati> pada tanggal 17 September 2026 jam 21.20 WIB.

Yura Yudistira, *Izin Cerai dari Atasan Bagi PNS, Apakah Mutlak?*, Dandapala Digital, diakses dari <https://dandapala.com/opini/detail/izin-cerai-dari-atasan-bagi-pns-apakah-mutlak> pada tanggal 18 September 2026 jam 08.36 WIB.