Kekosongan Hukum Izin Perceraian PPPK dan Penggunaan Analogi Hukum oleh PPK: Studi Empiris di Kementerian Agama Provinsi Gorontalo

Fauzan[1*], Lahaji[2], Hamdan Ladiku[3]
[1*,2,3]UIN Sultan Amai Gorontalo, Indonesia
Corresponding Author's e-mail : ojhank56@gmail.com

SEIKAT
Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat

Vol. 5, No. 5, Oktober 2026

Page: 4769 - 4780

Available at:

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/4370

DOI:

https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.4370

Article History:

Received: 17-09-2026
Revised: 30-10-2026
Accepted: 30-10-2026

Abstract *: This study aims to analyze the legal basis for granting divorce permission to Government Employees with Work Agreements (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja/PPPK), the implementation practices carried out by Personnel Development Officers (Pejabat Pembina Kepegawaian/PPK), and the implications of applying legal analogy to PPPK. This research employs a juridical-empirical method using statutory, conceptual, and empirical approaches. Empirical data were obtained through questionnaires, interviews, and documentation conducted at the Ministry of Religious Affairs Offices at the regency and municipal levels throughout Gorontalo Province. The findings indicate that there is currently no specific regulation governing divorce permission for PPPK, while Government Regulation Number 45 of 1990 in conjunction with Government Regulation Number 10 of 1983 normatively regulates marriage and divorce permissions for civil servants (PNS). In practice, several Ministry of Religious Affairs Offices have processed and granted divorce permissions for PPPK by referring to these provisions through legal analogy. This practice can be understood as an effort to fill a regulatory gap through analogia legis and administrative discretion. However, the application of analogy has limitations because PNS and PPPK are not identical in all aspects of their employment regimes. Legal analogy cannot be used as a basis for expanding the authority of PPK or imposing obligations, sanctions, or restrictions on PPPK without a clear legal basis. If this practice continues without specific regulation, it may lead to legal uncertainty, disparities in administrative services, excessive discretion, and potential legal liability for PPK and government institutions. This study recommends the establishment of specific regulations governing marriage and divorce permissions for PPPK to ensure legal certainty, administrative uniformity, and protection of PPPK rights*

Keywords *: PPPK; divorce permission; legal analogy; Personnel Development Officer; administrative discretion*

Abstrak : Penelitian ini bertujuan menganalisis dasar hukum pemberian izin perceraian bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), praktik penerapannya oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), serta implikasi penggunaan analogi hukum terhadap PPPK. Penelitian menggunakan metode yuridis-empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan empiris. Data empiris diperoleh melalui angket, wawancara, dan dokumentasi pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota se-Provinsi Gorontalo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum terdapat ketentuan khusus yang mengatur izin perceraian PPPK, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 secara normatif mengatur izin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Dalam praktiknya, beberapa Kantor Kementerian Agama telah memproses dan menetapkan izin

perceraian PPPK dengan menggunakan ketentuan tersebut sebagai rujukan analogis. Praktik ini dapat dipahami sebagai upaya mengisi kekosongan norma melalui analogia legis dan diskresi administratif. Namun, penerapan analogi memiliki batas karena PNS dan PPPK tidak identik dalam seluruh aspek kepegawaian. Penggunaan analogi tidak dapat menjadi dasar untuk memperluas kewenangan PPK, membatasi hak, atau membebankan kewajiban dan sanksi kepada PPPK tanpa dasar hukum yang jelas. Jika terus diterapkan tanpa regulasi khusus, praktik tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, disparitas pelayanan, perluasan diskresi, dan risiko pertanggungjawaban hukum bagi PPK maupun instansi. Penelitian ini merekomendasikan pembentukan regulasi khusus mengenai izin perkawinan dan perceraian PPPK untuk menjamin kepastian hukum, keseragaman administrasi, dan perlindungan hak PPPK

Kata Kunci : PPPK; izin perceraian; analogi hukum; Pejabat Pembina Kepegawaian; diskresi administratif

PENDAHULUAN

Perkawinan merupakan institusi hukum dan sosial yang memiliki dimensi religius, moral, dan administratif dalam sistem hukum Indonesia. Dalam perspektif hukum Islam, perkawinan dipandang sebagai mitsaqan ghalizhan atau akad yang kuat untuk membangun kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah. Kompilasi Hukum Islam Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam menegaskan bahwa perkawinan adalah akad yang sangat kuat untuk menaati perintah Allah dan pelaksanaannya merupakan ibadah (Republik Indonesia, 2001). Dalam literatur fikih, perkawinan juga dipahami sebagai hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban antara suami dan istri guna menjaga keturunan (hifz al-nasl) serta ketertiban sosial (Basri, 2020).

Di Indonesia, pengaturan perkawinan dan perceraian bagi aparatur sipil negara memiliki karakteristik khusus dibandingkan masyarakat umum. Negara memandang aparatur sipil negara sebagai unsur penyelenggara pemerintahan yang wajib menjaga etika, disiplin, dan kewibawaan institusi publik. Oleh karena itu, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang mengatur izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Regulasi tersebut mewajibkan PNS memperoleh izin atau surat keterangan dari pejabat berwenang sebelum melaksanakan perceraian melalui pengadilan (Republik Indonesia, 1990).

Namun, perkembangan sistem kepegawaian nasional setelah lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 memunculkan persoalan hukum baru. Kehadiran Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) ternyata belum diikuti pengaturan eksplisit mengenai mekanisme izin perceraian. Berbeda dengan PNS yang secara normatif tunduk pada PP Nomor 45 Tahun 1990, PPPK berada dalam kondisi kekosongan norma (legal vacuum) karena tidak terdapat ketentuan khusus yang mengatur prosedur administratif perceraian mereka. Kondisi ini menimbulkan problematika kepastian hukum, khususnya dalam praktik administrasi kepegawaian di berbagai instansi pemerintah.

Dalam praktik empiris, sejumlah instansi pemerintah tetap memproses permohonan izin perceraian PPPK dengan menggunakan pendekatan analogi hukum (analogia legis) terhadap ketentuan yang berlaku bagi PNS. Pendekatan tersebut dilakukan karena PPPK dan PNS sama-sama memiliki status sebagai ASN serta berada di bawah pembinaan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Penelitian Reviana et al. (2025), analogi hukum merupakan metode penemuan hukum dengan memperluas keberlakuan norma terhadap peristiwa yang memiliki kesamaan esensial meskipun belum diatur secara eksplisi (Indah & Triadi, 2025).

Di sisi lain, penggunaan analogi hukum dalam tindakan administratif negara tidak dapat dilepaskan dari prinsip legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Diskresi pejabat administrasi yang dilakukan tanpa dasar hukum yang jelas berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan disparitas kebijakan antarinstansi. Penelitian terdahulu umumnya hanya membahas izin perceraian bagi PNS, disiplin ASN, maupun pembatasan hak privat aparatur

negara. Penelitian mengenai PPPK sebagai subjek hukum baru dalam konteks izin perceraian masih sangat terbatas, terutama yang mengkaji praktik penggunaan analogi hukum oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dalam kondisi kekosongan norma.

Kajian mengenai izin perceraian bagi aparatur sipil negara sebelumnya telah dilakukan oleh beberapa peneliti, namun mayoritas masih berfokus pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan belum secara spesifik membahas Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dalam kondisi kekosongan hukum.

Penelitian Nurhayati Hasan et al. (2018) dalam artikelnya "Efektivitas Izin Atasan dalam Perceraian Aparatur Sipil Negara di Wilayah Hukum Pengadilan Agama Limboto". Penelitian tersebut menitikberatkan pada efektivitas penerapan izin atasan dalam menekan angka perceraian ASN di wilayah Pengadilan Agama Limboto. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme izin atasan dinilai cukup efektif dalam meminimalisasi perceraian ASN melalui pembinaan dan mediasi yang dilakukan oleh pejabat berwenang. Namun demikian, penelitian ini lebih berfokus pada aspek efektivitas sosial dan kepatuhan ASN terhadap regulasi yang berlaku, tanpa membahas persoalan kekosongan hukum maupun penerapan analogi hukum terhadap PPPK sebagai subjek hukum baru dalam sistem ASN.

Penelitian Dian Sekar Ayu (2025) dalam artikelnya "Implementasi Kebijakan Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu". Penelitian ini menggunakan pendekatan empiris untuk menganalisis implementasi PP Nomor 45 Tahun 1990 dalam praktik administrasi kepegawaian daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan izin perceraian ASN telah berjalan secara administratif, namun masih menghadapi berbagai hambatan seperti kurangnya pemahaman ASN terhadap prosedur, lemahnya pengawasan, dan kendala birokrasi dalam proses penerbitan izin perceraian. Meski penelitian ini telah membahas implementasi administratif secara lebih luas, objek kajiannya masih terbatas pada ASN secara umum dan belum secara khusus menelaah posisi PPPK serta problem legalitas penerapan ketentuan perceraian terhadap PPPK dalam kondisi belum adanya regulasi eksplisit.

Penelitian Denni Herdiansyah et al. (2018) yang berjudul "Urgensi Surat Izin Atasan Perceraian PNS pada Putusan Pengadilan Agama No.2059/Pdt.G/2019/PA.Lpk Perspektif Advokat Kota Medan" mengkaji pentingnya surat izin atasan sebagai syarat administratif perceraian PNS. Penelitian ini menyoroti adanya putusan pengadilan yang tetap mengabulkan perceraian PNS meskipun pihak pemohon belum memperoleh izin atasan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hakim lebih mempertimbangkan substansi keretakan rumah tangga dibanding formalitas administratif, selama pemohon telah menunjukkan iktikad untuk mengajukan izin kepada atasannya. Penelitian ini memberikan perspektif penting mengenai fleksibilitas penerapan syarat administratif dalam praktik peradilan agama, namun masih terbatas pada konteks PNS dan belum mengkaji kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian dalam menghadapi kekosongan hukum terkait perceraian PPPK.

Penelitian lain yang relevan dilakukan oleh Tri Mei Indrawati et al. (2026) dalam artikelnya "Kualitas Pelayanan Izin Cerai Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur". Penelitian ini mengkaji kualitas pelayanan administratif izin perceraian ASN dengan menggunakan teori kualitas pelayanan Kotler dan Keller yang meliputi dimensi bukti fisik, keandalan, daya tanggap, jaminan, dan empati. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelayanan izin cerai ASN di BKD Provinsi Jawa Timur secara umum berada pada kategori baik, terutama pada dimensi jaminan dan empati yang ditunjukkan melalui profesionalitas aparatur, perlindungan privasi, dan perhatian personal kepada ASN sebagai pengguna layanan. Fokus penelitian ini masih terbatas pada pelayanan izin perceraian ASN secara umum di lingkungan PNS dan belum

membahas kondisi PPPK yang hingga saat ini belum memiliki pengaturan normatif yang eksplisit mengenai izin perceraian. Selain itu, penelitian tersebut belum menyoroti aspek penggunaan analogi hukum dan diskresi Pejabat Pembina Kepegawaian dalam menghadapi kekosongan hukum bagi PPPK.

Penelitian-penelitian terdahulu masih terbatas dan hanya berfokus pada pelayanan, implementasi kebijakan, urgensi dan efektifitas izin atasan terhadap proses perceraian PNS, sedangkan penelitian ini secara khusus mengkaji kekosongan hukum atas izin perceraian PPPK serta praktik penggunaan analogi hukum oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dalam administrasi kepegawaian. Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini memiliki unsur kebaruan (novelty) pada tiga aspek utama. Pertama, penelitian ini mengkaji PPPK sebagai subjek hukum baru dalam sistem ASN yang belum memiliki regulasi eksplisit mengenai izin perceraian. Kedua, penelitian ini menganalisis penerapan analogi hukum (analogia legis) sebagai metode penemuan hukum dalam praktik administrasi kepegawaian. Ketiga, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris untuk mengkaji praktik pemberian izin perceraian PPPK oleh Pejabat Pembina Kepegawaian di lingkungan Kementerian Agama Provinsi Gorontalo.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar hukum pemberian izin perceraian ASN menurut PP nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990, mengkaji mekanisme pemberian izin perceraian PPPK dalam praktik administrasi kepegawaian, serta menganalisis implikasi yuridis penggunaan analogi hukum dalam tindakan administratif Pejabat Pembina Kepegawaian. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan hukum administrasi negara dan hukum keluarga Islam, khususnya dalam pembentukan regulasi yang lebih komprehensif mengenai izin perceraian bagi PPPK.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis-empiris, yaitu penelitian hukum yang tidak hanya mengkaji norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga menelaah bagaimana hukum tersebut diterapkan dan dilaksanakan dalam praktik administrasi kepegawaian. Pendekatan ini dipilih karena persoalan izin perceraian bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) tidak hanya berkaitan dengan aspek normatif berupa kekosongan regulasi, tetapi juga menyangkut praktik administratif yang dijalankan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di lingkungan Kementerian Agama Provinsi Gorontalo. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan empiris (empirical approach).

Pendekatan perundang-undangan (statute approach) dilakukan melalui penelaahan terhadap berbagai regulasi yang berkaitan dengan perkawinan, perceraian, dan administrasi kepegawaian, yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian PNS, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, serta Kompilasi Hukum Islam.

Pendekatan konseptual (conceptual approach) digunakan untuk menganalisis teori penemuan hukum dan analogi hukum dalam kondisi kekosongan norma, dengan merujuk pada pemikiran Sudikno Mertokusumo dalam Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar, Bambang Sutiyoso dalam Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan, serta Abintoro Prakoso dalam Penemuan Hukum. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan artikel-

artikel jurnal nasional terindeks DOI periode 2017–2026 yang relevan dengan izin perceraian ASN, diskresi administrasi, dan hukum kepegawaian.

Sementara itu, pendekatan empiris (empirical approach) dilakukan melalui pengumpulan data lapangan terkait praktik penetapan izin perceraian bagi PPPK pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota se-Provinsi Gorontalo. Data diperoleh melalui wawancara dan dokumentasi untuk mengetahui mekanisme administratif, dasar pertimbangan Pejabat Pembina Kepegawaian, serta penerapan analogi hukum dalam praktik pemberian izin perceraian PPPK.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Teori penemuan hukum, Diskresi Administratif, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Teori penemuan hukum (rechtsvinding) merupakan teori yang menjelaskan bagaimana hakim atau pejabat administrasi negara menemukan dan membentuk hukum ketika suatu peristiwa konkret belum diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam praktik hukum modern, penemuan hukum menjadi sangat penting karena perkembangan masyarakat sering kali lebih cepat dibanding perkembangan regulasi. Menurut Sudikno Mertokusumo, penemuan hukum adalah proses pembentukan hukum oleh aparat penegak hukum atau pejabat yang diberi kewenangan untuk menerapkan hukum terhadap peristiwa konkret. Penemuan hukum dilakukan ketika norma yang tersedia tidak jelas, tidak lengkap atau bahkan belum mengatur suatu persoalan hukum tertentu. Dalam hukum perdata, penemuan hukum bertujuan menciptakan keadilan substantif ketika aturan tertulis tidak memadai. Penemuan hukum dilakukan melalui beberapa metode, antara lain interpretasi hukum, konstruksi hukum, analogi hukum (analogia legis), dan penyempitan hukum (rechtsverfijning). Menurut Bambang Sutiyoso, penemuan hukum merupakan upaya hakim atau pejabat hukum untuk menemukan norma yang tepat melalui interpretasi dan konstruksi hukum agar tercapai hukum yang pasti dan berkeadilan. Oleh karena itu, hukum tidak boleh dipahami secara sempit sebagai teks undang-undang semata, melainkan juga sebagai sistem nilai yang hidup dalam masyarakat. Dalam perkara perdata, analogi hukum menjadi metode yang paling sering digunakan ketika terdapat kekosongan norma. Analogi dilakukan dengan memperluas keberlakuan suatu aturan terhadap kasus lain yang memiliki kesamaan esensial. Prinsip dasarnya adalah ubi eadem ratio ibi idem ius (di mana terdapat alasan yang sama, di situ berlaku hukum yang sama) (Wikipedia, 2026).

Dalam administrasi pemerintahan, penemuan hukum tidak hanya dilakukan hakim, tetapi juga dilakukan pejabat administrasi negara, termasuk Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Hal ini terjadi ketika pejabat harus mengambil keputusan administratif terhadap suatu persoalan yang belum diatur secara eksplisit dalam regulasi. Dalam konteks administrasi kepegawaian, teori penemuan hukum menjadi relevan pada kasus mutasi, disiplin, pengangkatan, hingga izin perkawinan dan perceraian ASN. Kondisi ini tampak dalam praktik pemberian izin perceraian bagi PPPK. Sampai saat ini, PP Nomor 45 Tahun 1990 jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 hanya mengatur izin perkawinan dan perceraian bagi PNS, sedangkan PPPK belum diatur secara eksplisit. Namun dalam praktiknya, Pejabat Pembina Kepegawaian tetap memproses permohonan izin perceraian PPPK dengan menggunakan analogi hukum terhadap ketentuan yang berlaku bagi PNS. Tindakan tersebut merupakan bentuk penemuan hukum melalui analogia legis, yaitu memperluas keberlakuan norma terhadap subjek hukum yang memiliki karakteristik serupa. PPPK dan PNS sama-sama merupakan bagian dari ASN serta berada di bawah pembinaan Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan UU ASN dan PP Manajemen PPPK. Penemuan hukum diperlukan untuk menjamin hukum tetap hidup dan mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, aparat negara tidak boleh menolak menyelesaikan persoalan hukum hanya karena belum terdapat aturan tertulis yang lengkap. Namun demikian, penggunaan analogi hukum dalam administrasi

pemerintahan tetap harus dibatasi oleh asas legalitas, asas kepastian hukum, asas proporsionalitas, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Diskresi administratif merupakan kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam situasi tertentu ketika peraturan perundang-undangan belum mengatur, pengaturannya tidak lengkap atau tidak jelas, atau terjadi stagnasi pemerintahan yang membutuhkan tindakan cepat demi kepentingan umum. Di Indonesia, dasar hukum diskresi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya Pasal 22 sampai Pasal 32. Undang-undang menegaskan bahwa diskresi dapat dilakukan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan demi kemanfaatan dan kepentingan umum (Republik Indonesi, 2014). Dalam konteks administrasi kepegawaian, diskresi administratif tampak pada praktik pemberian izin perceraian bagi PPPK. Sampai saat ini, PP Nomor 45 Tahun 1990 jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 hanya mengatur izin perkawinan dan perceraian bagi PNS, sedangkan PPPK belum diatur secara eksplisit. Namun dalam praktiknya, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) tetap memproses permohonan izin perceraian PPPK demi menjaga tertib administrasi ASN. Tindakan tersebut merupakan bentuk diskresi administratif karena terdapat kekosongan norma hukum tetapi pelayanan administrasi tetap harus berjalan. Namun diskresi tidak boleh dipahami sebagai kebebasan tanpa batas, melainkan kewenangan terbatas yang harus dipertanggungjawabkan secara hukum dan etika pemerintahan. Oleh karena itu, penggunaan diskresi wajib tunduk pada asas legalitas, asas proporsionalitas, asas kepastian hukum, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Teori Penemuan Hukum, teori diskresi administratif, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) memiliki relevansi yang erat dalam penelitian ini karena berkaitan langsung dengan praktik pemberian izin perceraian bagi PPPK di tengah kekosongan norma hukum. PP Nomor 45 Tahun 1990 jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 hanya mengatur izin perkawinan dan perceraian bagi PNS, sedangkan PPPK sebagai bagian dari ASN belum diatur secara eksplisit. Kondisi tersebut menimbulkan kekosongan hukum (legal vacuum) yang dalam praktik administrasi kepegawaian harus tetap diselesaikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Dalam situasi tersebut, teori penemuan hukum digunakan untuk menjelaskan adanya penggunaan analogi hukum (analogia legis) oleh PPK dengan menerapkan ketentuan perceraian PNS terhadap PPPK karena keduanya sama-sama berada dalam sistem ASN. Penemuan hukum dilakukan untuk mengisi kekosongan norma agar pelayanan administrasi kepegawaian tetap berjalan dan tercipta kepastian hukum.

Selanjutnya, teori diskresi administratif relevan karena tindakan PPK dalam memproses izin perceraian PPPK merupakan bentuk penggunaan kewenangan diskresi administrasi. Diskresi dilakukan karena belum adanya aturan khusus yang mengatur mekanisme izin perceraian PPPK, sementara pelayanan administrasi pemerintahan tidak dapat dihentikan. Melalui diskresi, PPK mengambil kebijakan administratif guna mencegah stagnasi pelayanan dan menjaga tertib administrasi kepegawaian.

Namun demikian, penggunaan penemuan hukum dan diskresi administratif tersebut tetap harus berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kepastian hukum, kecermatan, kemanfaatan, dan tidak menyalahgunakan kewenangan. AUPB menjadi parameter untuk menilai apakah tindakan administratif PPK dalam pemberian izin perceraian PPPK telah dilakukan secara profesional, proporsional, dan sesuai prinsip pemerintahan yang baik. Dengan demikian, ketiga teori tersebut digunakan secara terpadu untuk menganalisis legitimasi tindakan PPK, dasar penggunaan analogi hukum, serta perlindungan hukum terhadap PPPK dalam praktik administrasi kepegawaian.

Pengaturan Hukum Izin Perceraian ASN

Pengaturan hukum izin perceraian ASN pada dasarnya diatur dalam PP Nomor 45 Tahun 1990 jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 yang mewajibkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) memperoleh izin dari pejabat berwenang sebelum mengajukan perceraian ke pengadilan. Ketentuan ini bertujuan menjaga disiplin, etika, dan stabilitas administrasi kepegawaian dalam lingkungan pemerintahan. Namun, regulasi tersebut hanya secara eksplisit menyebut PNS dan belum mengatur Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai bagian dari ASN berdasarkan UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN dan PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK.

Dalam praktik administrasi pemerintahan, kondisi tersebut menimbulkan kekosongan norma hukum (legal vacuum) terkait mekanisme izin perceraian PPPK. Meski demikian, sejumlah instansi pemerintah tetap memproses permohonan izin perceraian PPPK dengan menggunakan pendekatan analogi hukum terhadap ketentuan yang berlaku bagi PNS. Hal ini didasarkan pada kesamaan karakteristik antara PPPK dan PNS sebagai bagian dari ASN yang sama-sama berada di bawah pembinaan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Secara yuridis, PPPK dapat dipersamakan dengan PNS dalam konteks administrasi kepegawaian sepanjang menyangkut fungsi dan kedudukannya sebagai ASN. UU ASN menempatkan PNS dan PPPK dalam satu rezim kepegawaian negara yang memiliki kesamaan fungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat persatuan bangsa. Selain itu, baik PNS maupun PPPK sama-sama berada di bawah pembinaan manajemen ASN oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Oleh karena itu, penggunaan analogi hukum (analogia legis) terhadap PP Nomor 45 Tahun 1990 dapat dipandang sebagai bentuk penemuan hukum untuk mengisi kekosongan norma demi menjaga tertib administrasi pemerintahan.

Namun demikian, keberlakuan norma secara analogis tetap memiliki batasan. Dalam hukum administrasi negara, analogi tidak boleh digunakan secara bebas apabila bertentangan dengan asas legalitas, menimbulkan pembatasan hak tanpa dasar hukum, atau melahirkan sanksi administratif yang tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan.[1]

Artinya, penggunaan analogi hukum terhadap PPPK hanya dapat dilakukan sepanjang berkaitan dengan tertib administrasi dan pelayanan kepegawaian, bukan untuk memperluas bentuk hukuman atau pembatasan hak kepegawaian yang tidak memiliki dasar normatif yang jelas. Dalam konteks izin perceraian PPPK, analogi hukum lebih tepat diposisikan sebagai instrumen administratif sementara guna menjaga kepastian pelayanan publik sampai terbentuk regulasi khusus yang mengatur secara eksplisit mengenai perkawinan dan perceraian PPPK.

Praktik Pemberian Izin Perceraian PPPK

Data primer penelitian diperoleh melalui kuesioner dan wawancara dengan pejabat/pegawai yang terlibat dalam administrasi kepegawaian di lingkungan Instansi Kementerian Agama Provinsi Gorontalo mencakup Kantor Wilayah dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten dan Kota untuk mengetahui data serta praktik penerapan pemberian izin perceraian bagi PPPK pada Instansi tersebut, dan ditemukan data sebagaimana pada tabel berikut :

[1] Cekli Setya Pratiwi et al., *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara*, ed. Imam Nasima, n.d.

No.	Instansi	Jumlah Permohonan Izin Perceraian PPPK	Penetapan Izin Perceraian
1	Kantor Wilayah Provinsi Gorontalo	Tidak tersedia	Tidak tersedia
2	Kantor Kementerian Agama Kota Gorontalo	2	- 1760/Kk.30.06/1/PW.01/8/2025, tanggal 5 Agustus 2025 - 902/Kk.30.06/1/PW.01/6/2026, tanggal 11 Juni 2026
3	Kantor Kementerian Agama Kab. Gorontalo	Tidak tersedia	Tidak tersedia
4	Kantor Kementerian Agama Kab. Gorontalo Utara	2	- 128/Kk.30.04/I/HK.04.3/10/2025, tanggal 22 Oktober 2025 - 5359/Kk.30.04/I/HK.04.3/12/2025, tanggal 11 Desember 2025
5	Kantor Kementerian Agama Kab. Boalemo	1	188/Kk.30.01/KP.02.2/02/2024, tanggal 18 Februari 2024
6	Kantor Kementerian Agama Kab. Pohuwato	1	Belum ditetapkan
7	Kantor Kementerian Agama Kab. Bone Bolango	Tidak tersedia	Tidak tersedia

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa praktik pemberian izin perceraian bagi PPPK bukan lagi sekadar persoalan hipotetis, melainkan telah menjadi praktik administrasi kepegawaian yang nyata di lingkungan Kementerian Agama Provinsi Gorontalo. Menariknya, seluruh responden dari satuan kerja yang pernah menangani permohonan tersebut menyatakan bahwa proses administrasi dilaksanakan oleh unit kepegawaian dengan menggunakan PP Nomor 45 Tahun 1990 jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 sebagai dasar utama, baik secara mandiri maupun dikombinasikan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dan PP Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK. Tidak terdapat satu pun responden yang menyatakan menggunakan peraturan khusus mengenai perceraian PPPK karena memang hingga saat ini regulasi tersebut belum tersedia. Kondisi ini mengonfirmasi adanya praktik penerapan analogi hukum (analogia legis) dalam administrasi kepegawaian.

Analisis Yuridis terhadap Peran PPK

Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memiliki posisi strategis dalam penyelenggaraan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN), termasuk dalam pengambilan keputusan yang berkaitan

dengan administrasi kepegawaian. Dalam konteks penelitian ini, peran PPK menjadi penting karena terdapat persoalan normatif berupa belum adanya ketentuan yang secara eksplisit mengatur izin perceraian bagi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pada sisi lain, kebutuhan administratif mengharuskan setiap permohonan yang diajukan oleh PPPK tetap memperoleh penyelesaian. Berdasarkan data empiris penelitian, sejumlah Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo telah memberikan atau memproses izin perceraian PPPK dengan menjadikan PP Nomor 45 Tahun 1990 jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 sebagai salah satu dasar pertimbangan.

Dari perspektif hukum administrasi, penggunaan ketentuan PNS terhadap PPPK dapat dipahami sebagai upaya PPK mengisi kekosongan norma melalui analogi hukum dan diskresi administratif. Namun, penyamaan PNS dan PPPK tidak dapat dilakukan secara menyeluruh. Keduanya memang sama-sama ASN, tetapi memiliki karakteristik dan rezim manajemen yang berbeda. Karena itu, analogi terhadap PP Nomor 45 Tahun 1990 hanya dapat digunakan sebatas sebagai pedoman administratif untuk memastikan proses pelayanan tetap berjalan, bukan sebagai dasar untuk memperluas kewenangan PPK atau membebankan kewajiban dan sanksi kepada PPPK tanpa dasar hukum yang jelas.

Dengan demikian, penggunaan PP Nomor 45 Tahun 1990 oleh PPK terhadap PPPK tidak semestinya dipahami sebagai penerapan langsung norma tersebut kepada PPPK, melainkan sebagai rujukan analogis dalam pengambilan keputusan administratif. Perbedaan ini penting secara yuridis, PPK tidak dapat menciptakan norma baru yang menyatakan bahwa PPPK secara otomatis tunduk pada seluruh ketentuan PP Nomor 45 Tahun 1990, tetapi dapat menggunakan prinsip dan prosedur yang terdapat di dalamnya sebagai pedoman administratif sepanjang terdapat alasan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan. Namun, penggunaan diskresi dan analogi hukum ini tidak berarti PPK memiliki kewenangan tanpa batas, keputusan PPK tetap harus memenuhi prinsip asas legalitas, kepastian hukum, kecermatan, proporsionalitas, dan larangan penyalahgunaan wewenang.

Berdasarkan uraian normatif dan temuan empiris tersebut, peran PPK dalam pemberian izin perceraian PPPK dapat diposisikan sebagai pengambil keputusan administratif dalam rangka pembinaan kepegawaian, bukan sebagai pembentuk norma ataupun lembaga yang menentukan status perceraian. PPK dapat menggunakan analogi terhadap PP Nomor 45 Tahun 1990 sebagai solusi administratif dalam menghadapi kekosongan hukum, tetapi penerapannya harus bersifat terbatas, proporsional, dan tidak memperluas pembatasan hak PPPK.

Implikasi Penerapan Analogi Hukum terhadap PPPK

Penerapan PP Nomor 45 Tahun 1990 jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 terhadap PPPK pada dasarnya merupakan respons administratif terhadap kekosongan norma. Praktik tersebut memungkinkan instansi tetap memberikan pelayanan ketika terdapat permohonan perceraian PPPK. Data penelitian menunjukkan bahwa beberapa Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo telah memproses dan menetapkan izin perceraian PPPK dengan menjadikan ketentuan tersebut sebagai rujukan. Namun, keberadaan praktik tersebut sekaligus menunjukkan adanya kesenjangan antara kebutuhan administratif dan dasar hukum yang tersedia. Bahkan, sebagian besar satuan kerja yang pernah menangani permohonan menilai penggunaan PP Nomor 45 Tahun 1990 terhadap PPPK kurang tepat karena regulasi tersebut secara normatif ditujukan kepada PNS.

1. Risiko ketidakseragaman keputusan antarinstansi

   Jika analogi terus digunakan tanpa regulasi khusus, sangat terbuka kemungkinan munculnya perbedaan prosedur dan standar keputusan antarinstansi. Kekosongan norma

menyebabkan PPK harus menentukan sendiri bagaimana ketentuan PNS diterapkan terhadap PPPK, termasuk mengenai dokumen yang harus dipenuhi, tahapan pemeriksaan, bentuk pembinaan, pejabat yang menetapkan, serta pertimbangan yang digunakan. Dalam jangka panjang, perbedaan tersebut dapat menghasilkan situasi di mana PPPK dengan persoalan yang relatif sama memperoleh perlakuan administratif yang berbeda hanya karena berada pada instansi atau wilayah yang berbeda. Misalnya, suatu instansi dapat mengabulkan permohonan setelah proses pembinaan, sementara instansi lain dapat menunda atau menggunakan persyaratan tambahan. Kondisi demikian berpotensi bertentangan dengan semangat kepastian hukum, kesetaraan pelayanan, dan konsistensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

2. Risiko hukum bagi PPK dan instansi

   Bagi PPK, persoalan yang paling serius adalah pertanggungjawaban atas keputusan yang dibuat berdasarkan norma yang sebenarnya tidak secara eksplisit mengatur PPPK. Selama keputusan diterima oleh pihak yang bersangkutan dan tidak disengketakan, persoalan tersebut mungkin tidak terlihat. Akan tetapi, apabila suatu keputusan izin perceraian dipersoalkan oleh PPPK atau pihak lain, dasar kewenangan dan dasar hukum keputusan tersebut dapat menjadi objek pengujian. Risiko tersebut semakin besar apabila analogi tidak hanya digunakan untuk prosedur administratif, tetapi juga untuk membebankan kewajiban atau konsekuensi kepegawaian kepada PPPK yang sebenarnya tidak secara tegas diatur dalam PP Nomor 45 Tahun 1990. Dengan demikian, PPK harus membedakan antara menggunakan PP tersebut sebagai pedoman administratif dan menjadikannya sebagai sumber kewenangan baru. Analogi tidak semestinya digunakan untuk memperluas kewenangan pejabat atau menciptakan pembatasan hak PPPK yang tidak mempunyai dasar hukum yang jelas.

3. Risiko penyalahgunaan atau perluasan diskresi

   Ketiadaan pedoman nasional juga meningkatkan ketergantungan pada penilaian subjektif pejabat. PPK dapat memiliki pertimbangan yang berbeda dalam menilai alasan perceraian, kondisi rumah tangga, hasil pembinaan, atau kelayakan pemberian izin. Apabila tidak terdapat standar yang seragam, ruang diskresi menjadi semakin besar. Diskresi pada dasarnya diperlukan untuk mengatasi persoalan konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi diskresi bukanlah kewenangan bebas. Dalam konteks penelitian ini, semakin lama kekosongan hukum berlangsung, semakin besar pula kemungkinan praktik diskresi yang semula dimaksudkan sebagai solusi sementara berubah menjadi kebijakan administratif yang bersifat permanen. Hal ini berisiko menggeser fungsi PPK dari pelaksana administrasi menjadi pembentuk norma secara faktual.

4. Potensi ketidakadilan dan perlakuan berbeda terhadap PPPK

   Penerapan analogi yang tidak disertai pedoman yang seragam juga dapat menimbulkan disparitas perlakuan. Dua PPPK yang menghadapi keadaan yang serupa dapat memperoleh keputusan berbeda karena perbedaan interpretasi PPK. Masalah ini bukan semata-mata persoalan administratif, tetapi berkaitan dengan prinsip kesetaraan dan kepastian hukum dalam pelayanan pemerintahan. Persoalan tersebut menjadi semakin penting karena perceraian merupakan persoalan keperdataan yang menyangkut kehidupan pribadi seseorang. PPK memang mempunyai kepentingan dalam aspek administrasi kepegawaian, tetapi kewenangan tersebut harus dibatasi agar tidak berubah menjadi intervensi berlebihan terhadap hak keperdataan PPPK. Dengan demikian, penggunaan analogi harus

ditempatkan secara proporsional. PPK mengatur konsekuensi administratif kepegawaiannya, bukan menentukan boleh atau tidaknya seseorang bercerai secara hukum.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa belum terdapat pengaturan khusus mengenai izin perceraian bagi PPPK, sementara PP Nomor 45 Tahun 1990 jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 secara normatif ditujukan kepada PNS. Kondisi tersebut menimbulkan kekosongan hukum dalam administrasi kepegawaian PPPK. Dalam praktiknya, kekosongan tersebut diatasi oleh beberapa Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di Provinsi Gorontalo dengan menggunakan ketentuan yang berlaku bagi PNS sebagai rujukan analogis. Data penelitian menunjukkan bahwa praktik tersebut telah menghasilkan sejumlah penetapan izin perceraian PPPK, sehingga persoalan ini telah menjadi kebutuhan administratif yang nyata, bukan sekadar persoalan normatif.

Penerapan PP Nomor 45 Tahun 1990 terhadap PPPK dapat dipahami sebagai analogi hukum dan bentuk pengisian kekosongan norma untuk menjaga keberlangsungan pelayanan administrasi kepegawaian. Namun, persamaan kedudukan PNS dan PPPK sebagai ASN tidak dapat dijadikan dasar untuk menyamakan seluruh rezim kepegawaiannya. Analogi hanya dapat digunakan secara terbatas sebagai pedoman administratif dan tidak dapat dijadikan sumber kewenangan baru bagi PPK, terutama untuk membebankan kewajiban, memberikan sanksi, atau membatasi hak PPPK tanpa dasar hukum yang jelas. PPK pada hakikatnya berwenang menyelesaikan aspek administratif kepegawaian, bukan menentukan sah atau tidaknya perceraian yang merupakan kewenangan pengadilan.

Jika praktik analogi tersebut terus dipertahankan tanpa pembentukan regulasi khusus, terdapat risiko ketidakseragaman kebijakan, ketidakpastian hukum, disparitas perlakuan terhadap PPPK, perluasan diskresi, serta potensi pertanggungjawaban hukum bagi PPK dan instansi. Karena itu, analogi hukum dan diskresi sebaiknya ditempatkan sebagai solusi transisional, bukan sebagai mekanisme permanen. Penelitian ini merekomendasikan pembentukan regulasi yang secara eksplisit mengatur izin perkawinan dan perceraian PPPK, termasuk kewenangan PPK, prosedur pelayanan, standar pemeriksaan, dan batas konsekuensi administratifnya. Regulasi tersebut diperlukan untuk menjamin kepastian hukum, keseragaman pelayanan, perlindungan hak PPPK, serta akuntabilitas keputusan PPK.

DAFTAR PUSTAKA

Cekli Setya Pratiwi, Christina Yulita, Fauzi, and Shinta Ayu Purnamawati. Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara. Edited by Imam Nasima, n.d.

Denni Herdiansyah, and Sukiati. "Urgensi Surat Izin Atasan Perceraian PNS Pada Putusan Pengadilan Agama No.2059/Pdt.G/2019/PA.Lpk Perspektif Advokat Kota Medan" 4, no. 3 (2023): 310–20.

Dian Sekar Ayu. "Implementasi Kebijakan Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Aparatur Sipil Negara Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu" 5, no. 1 (2025): 322–30.

Nurhayati Hasan, and La Haji. "Efektifitas Izin Atasan Dalam Perceraian Aparatur Sipil Negara Di Wilayah Hukum Pengadilan Agama Limboto" 3, no. 2 (2018): 70–85.

Republik Indonesia. Kompilasi Hukum Islam (KHI) (2001).

———. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (1990).

———. Undang-undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (2014).

Reviana Mutiara Indah, and Irwan Triadi. "Penemuan Hukum Sebagai Implementasi Teori Hukum Dalam Menjawab Kekosongan Norma" 3, no. 4 (2025): 108–20.

Rusyada Basri. Fikih Munakahat 2. IPN Press, Parepare, 2020.

Tri Mei Indrawati, Meirinawati, Eva Hany Fanida, and Trenda Aktiva Oktariyanda. "Kualitas Pelayanan Izin Cerai Aparatur Sipil Negara Di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur" 3, no. 6 (2026): 444–53.

Wikipedia. "Analogi (Hukum)." Wikipedia, 2026. https://en.wikipedia.org/wiki/Analogy_%28law%29?utm_source.