

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Keluarga terbentuk dari sebuah perkawinan, dengan melaksanakan perkawinan akan terbentuk keluarga dalam suatu kehidupan rumah tangga yang secara damai dan tentram serta kekal dengan rasa kasih sayang dan pengertian antara suami dan istri. Namun dalam membina keluarga yang bahagia tidak menutup kemungkinan terjadi permasalahan baik sosial, ekonomi dan kecemburuan atau perselingkuhan. Apabila upaya perdamaian tidak bisa diwujudkan maka keputusan akhir adalah perceraian (Suciati, 2014: 34).

Dijelaskan lagi dalam Pasal 1 Undang-undang No. 1 Tahun 1974, bahwa sebuah perkawinan pada dasarnya memiliki tujuan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa namun bilamana tujuan yang dimaksud tersebut tidak dapat tercapai oleh karena suatu hambatan-hambatan dalam membina rumah tangga, maka akan mengakibatkan perkawinan itu putus.

Pasal 38 Undang-undang No. 1 Tahun 1974, menentukan bahwa perkawinan dapat putus karena :

1. Kematian;
2. Perceraian;
3. Atas keputusan Pengadilan (apabila tidak dipenuhi syarat-syarat materiil perkawinan).

Dengan adanya ketentuan tersebut kata “kekal” yang merupakan tujuan dari perkawinan tidaklah mutlak harus terpenuhi karena dalam menjalani hidup

rumah tangga seseorang sangat sulit mengendalikan ego masing-masing sehingga menyulut adanya api didalam kehidupan rumah tangga yang dapat berujung terjadinya perceraian.

Banyak alasan yang membuat perkawinan mereka menjadi tidak harmonis bahkan seringkali berujung pertengkaran yang bersifat terus menerus dan sudah tidak dapat didamaikan lagi. Dengan adanya pertengkaran dan suasana yang dianggap sudah tidak nyaman lagi untuk pasangan suami istri tersebut maka banyak pasangan yang mengambil keputusan untuk tidak melanjutkan perkawinan mereka maka salah satu solusinya adalah dengan mengakhiri perkawinan yang tidak sehat tersebut. Seringkali pasangan suami istri mengambil jalan perceraian untuk perkawinan mereka.

Kasus perceraian bisa terjadi pada kalangan apapun, salah satunya bagi masyarakat dengan profesinya adalah seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS). Mengenai proses perceraian untuk pasangan suami istri baik yang salah satunya PNS maupun keduanya bekerja sebagai seorang PNS tidaklah semudah proses perceraian untuk pasangan suami istri yang bukan PNS. Hal ini disebabkan karena seorang PNS merupakan abdi masyarakat yang terikat kerja dengan pemerintah, sehingga seorang PNS harus menjadi panutan bagi masyarakat. Berdasarkan hal itu menjadikan perceraian bagi seorang PNS merupakan hal yang sulit untuk dilaksanakan.

Mengenai perkawinan dan perceraian bagi PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil. Prosedur perceraian bagi PNS harus berdasarkan pada

Peraturan Pemerintah tersebut. Salah satu prosedur yang harus dilakukan adalah dengan meminta izin dari kepala tempat mereka bekerja. Izin yang diberikan tersebut harus berupa izin secara tertulis. Mengenai izin ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah tahun Nomor 45 Tahun 1990 yang menyebutkan “Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat”. Dengan adanya persyaratan tersebut tampak bahwa perceraian bagi PNS khususnya merupakan hal yang sangat sulit dilakukan karena tanpa adanya surat izin dari kepala PNS tersebut tidak dapat melakukan perceraian. Permasalahannya sekarang yaitu jika pasangan suami istri tersebut memang sudah tidak bisa hidup dalam satu perkawinan tetapi belum mendapat surat izin dari kepala dan pihak Pengadilan Agama tidak bisa melakukan perceraian.

Dipersulitnya proses perceraian bagi PNS ini semata-mata bukan hanya PNS sebagai panutan saja, tapi ada faktor-faktor lain yang menjadi pertimbangan kepala PNS yang bersangkutan sehingga proses perceraian bagi PNS tampak lebih sulit. Salah satunya akibat yang ditimbulkan dari perceraian tersebut adalah pengalihan sebagian gaji PNS ke pihak istri sebagai kewajiban pemberian nafkah pasca perceraian. Tentu saja untuk pengalihan sebagian gaji tersebut tidaklah mudah karena membutuhkan prosedur yang panjang. Hal ini pula yang menjadi salah satu pertimbangan bagi seorang kepala PNS apabila akan memberi izin untuk bercerai bagi anak buahnya.

Melihat begitu berpengaruhnya PNS menjadi panutan bagi masyarakat yang pada akhirnya menjadi suri tauladan bagi mereka tentunya seorang PNS harus memberikan contoh yang baik bagi masyarakat dalam kehidupan rumah

tangga mereka sehingga hal tersebut akan berdampak positif bagi masyarakat itu sendiri. Kemudian kita lihat bagaimana tinjauan umum tentang perkawinan Pegawai Negeri Sipil. Adapun ketentuan perkawinan Pegawai Negeri Sipil dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dijelaskan, bahwa:

- 1) Pegawai Negeri Sipil yang melangsungkan perkawinan pertama, wajib memberitahunya secara tertulis kepada Pejabat melalui saluran hirarki dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah perkawinan itu dilangsungkan.
- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku juga bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah menjadi duda/janda yang melangsungkan perkawinan lagi.

Bagi Pegawai Negeri Sipil Perempuan tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua, ketiga atau keempat dari Pegawai Negeri Sipil, hal ini seperti dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

Selanjutnya mengenai ketentuan perceraian Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun prosedurnya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah ini adalah sebagai berikut :

- 1) Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat;
- 2) Bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai Penggugat atau bagi Pegawai Negeri Sipil yang berkedudukan sebagai Tergugat untuk

memperoleh izin atau surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis;

- 3) Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.

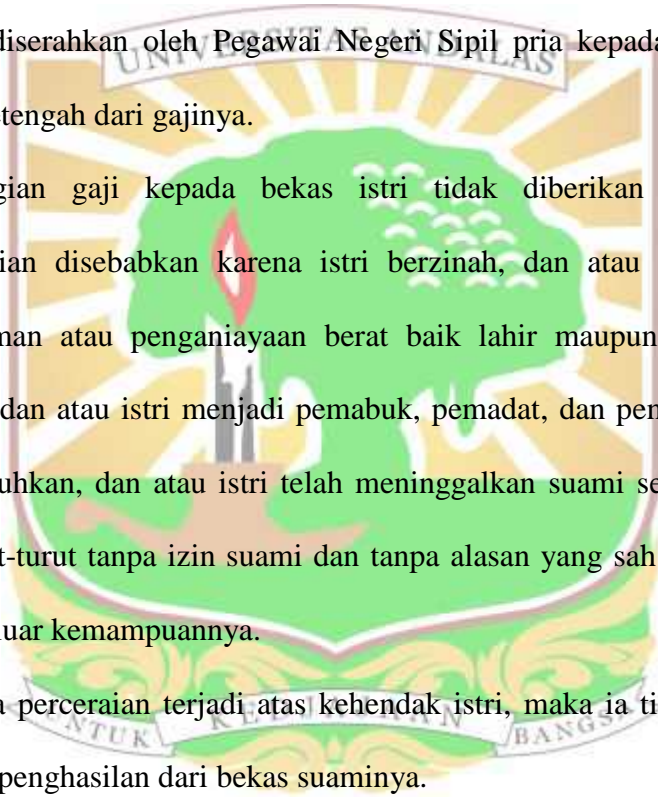
Dalam Pasal 5, ditegaskan bahwa izin tersebut harus diajukan kepada Pejabat secara tertulis. Adapun pejabat yang dimaksud adalah pimpinan instansi dimana Pegawai Negeri Sipil tersebut bekerja. Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian dan atau untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada Pejabat melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.

Izin untuk bercerai dapat diberikan oleh Pejabat apabila didasarkan pada alasan-alasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Izin untuk bercerai karena alasan istri mendapat cacat badan atau penyakit, tidak diberikan izin cerai oleh Pejabat. Selain itu, izin cerai juga tidak diberikan apabila alasan perceraian tersebut terdapat hal-hal sebagai berikut :

- a) Bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan;
- b) Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan/atau alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 mengatur tentang akibat perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yakni sebagai berikut :

- a. Apabila perceraian terjadi atas kehendak Pegawai Negeri Sipil pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas istri dan anak-anaknya.
- b. Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah sepertiga untuk Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan, sepertiga untuk bekas istrinya, dan sepertiga untuk anak atau anak-anaknya.
- c. Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh Pegawai Negeri Sipil pria kepada bekas istrinya ialah setengah dari gajinya.
- d. Pembagian gaji kepada bekas istri tidak diberikan apabila alasan perceraian disebabkan karena istri berzinah, dan atau istri melakukan kejahatan atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap suami, dan atau istri menjadi pemabuk, pemadat, dan penjudi yang sukar disembuhkan, dan atau istri telah meninggalkan suami selama dua tahun berturut-turut tanpa izin suami dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.
- e. Apabila perceraian terjadi atas kehendak istri, maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya.
- f. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) tidak berlaku, apabila istri meminta cerai karena dimadu, dan atau suami berzinah, dan atau suami melakukan kejahatan atau penganiayaan berat baik lahir maupun batin terhadap istri, dan atau suami menjadi pemabuk, pemadat, dan penjudi yang sukar disembuhkan, dan atau suami telah meninggalkan istri



selama dua tahun berturut-turut tanpa izin istri dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya.

- g. Apabila bekas istri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan kawin lagi, maka haknya atas bagian gaji dari bekas suaminya menjadi hapus terhitung mulai ia kawin lagi.

Dari ketentuan-ketentuan yang sudah diatur mengenai izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 ini membuktikan bahwa pemerintah memiliki wewenang dalam mengelola staf pekerjaannya yaitu PNS dalam beragam aspek kehidupan termasuk dalam hal perkawinan dan perceraian. Pemerintah dengan birokrasinya memiliki kekuasaan mengatur kehidupan masyarakat. Hal ini berkaitan dengan makin besarnya intervensi negara, salah satu penjelasan yang diberikan aliran teknokratis tentang membesarnya kekuasaan birokrasi adalah karena pemerintah modern melakukan intervensi ke makin banyak bidang di dalam kehidupan social-ekonomi masyarakat. Makin besarnya volume dari kegiatan yang harus dilakukan pemerintah mengharuskan adanya pembesaran terhadap ukuran dan kekuasaan dari badan-badan yang mengelola kegiatan-kegiatan itu, yaitu birokrasi (Halevy, 2011:90).

Kasus perceraian yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil ini juga terjadi pada guru sebagai tenaga pengajar di beberapa daerah di Sumatera Barat, didapat dalam suatu artikel di halaman website [minangkabaunews.com](http://minangkabaunews.com) pada tanggal 24 April 2016 mengabarkan bahwa cerai di kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Kota Padang didominasi oleh guru dan bidan. Selanjutnya dalam artikel lain di [harianhaluan.com](http://harianhaluan.com) pada tanggal 29 Maret 2016 mengabarkan bahwa sejak

pendapatan meningkat perceraian guru PNS justru meningkat. Lebih lanjut dalam pemberitaan dalam artikel harianhaluan.com ini salah satu narasumbernya, Erizon menyatakan, “tahun ini saja masih ada 50 kasus perceraian yang belum disidangkan dan masih belum ditanda tangani”. Pengkajian masalah ini telah sampai kepada upaya pemerintah akan menyediakan konsultan jiwa (psikiater). Selain itu juga akan menggelar pengajian rutin dengan tema seputar bahaya laten perceraian. Selain itu upaya-upaya perdamaian sebelum salah satu pihak mengajukan perceraian juga dilakukan oleh pemerintah.

Seperti halnya yang terjadi di wilayah kerja Kabupaten Lima Puluh Kota. Salah satu yang besar jumlahnya yaitu dari golongan guru pengajar di beberapa sekolah dasar. Permasalahan salah satu pihak untuk bercerai, disebabkan oleh berbagai latar belakang permasalahan. Walau bersifat permasalahan pribadi dan biasanya dapat diselesaikan secara kekeluargaan namun juga tak jarang berujung kepada pengajuan cerai dari salah satu kepada pihak pemerintahan yang berwenang.

Berikut data kasus perceraian di kalangan PNS guru dan non guru yang terdaftar di Pengadilan Agama Kabupaten Lima Puluh Kota, terhitung dari tahun 2014 hingga tahun 2016.



**Tabel 1.1**  
**Jumlah Kasus Perceraian PNS Tahun 2014, 2015 dan 2016 di Pengadilan Agama Kabupaten Lima Puluh Kota**

No	Tahun	Jumlah Kasus Perceraian Pegawai Negeri Sipil				
		GURU				Non Guru
		TK	SD	SMP	SMA	PNS Lainnya
1.	2014	1	4	3	4	14
2.	2015	-	5	2	1	12
3.	2016	1	7	2	1	5

*Sumber: Pengadilan Agama Kabupaten Lima Puluh Kota*

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa dari data tiga tahun terakhir terjadi peningkatan kasus guru bercerai, khususnya guru sekolah dasar. Dimana pada tahun 2015 menurun jumlahnya dibanding pada tahun 2014, namun terjadi peningkatan jumlah kasus perceraian menjadi tiga kali lipat pada tahun 2016.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya pada bagian ketentuan mengurus perceraian bagi kalangan Pegawai Negeri Sipil, guru sebagai salah satu PNS juga harus mengikuti prosedur yang sama dalam mengurus perceraian dengan terlebih dahulu mengajukan perkara perceraian kepada instansi-instansi pemerintahan terkait. Agar dapat diproses selanjutnya untuk mendapatkan izin melakukan perceraian dari pejabat untuk diteruskan mengurus proses perceraian di pengadilan agama.

Peran pemerintah dalam hal ini sangat begitu dibutuhkan, karena dampak dari masalah ini dapat menghalangi kinerja para guru pengajar dalam menjalankan tugas pokoknya sebagai pencetak generasi penerus bangsa.

## 1.2. Rumusan Masalah

Pemerintah memainkan peran penting terhadap setiap tindakan yang diambil oleh setiap Pegawai Negeri Sipil yang bekerja dibawah naungannya. Setiap tindakan yang sekiranya akan menimbulkan fenomena dalam masyarakat kemudian dilakukan pemeriksaan dan tindakan. Apabila itu membuat pandangan masyarakat mengenai pegawai pemerintahan menjadi tidak sebagaimana mestinya maka akan dilakukan upaya-upaya pencegahan dengan tujuan menampilkan kinerja pemerintahan yang ideal. Guru sebagai Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Apabila ada masalah dalam kehidupan rumah tangga seorang guru dan sampai ingin mengajukan perceraian. Maka pemerintah melakukan upaya menahan guru tersebut untuk meneruskan niatnya dengan berlandaskan Peraturan Perundang-undangan mengenai perceraian Pegawai Negeri Sipil yang penerapannya dilakukan oleh instansi-instansi pemerintahan terkait dengan birokrasinya masing-masing. Selanjutnya bagaimana peran dari masing-masing birokrasi pemerintah ini dalam tahap-tahap yang harus dilalui guru sekolah dasar dalam proses pengajuan perceraian ini hingga sampai ke meja pengadilan menjadikan rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu peranan birokrasi pemerintah dalam proses pengajuan perceraian Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Lima Puluh Kota.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Umum**

Mendeskripsikan peran birokrasi pemerintah dalam proses pengajuan perceraian guru sekolah dasar di Kabupaten Lima Puluh Kota.

#### **1.3.2. Tujuan Khusus**

Untuk mengetahui dan mengidentifikasi peran dari masing-masing birokrasi pemerintah dalam proses seorang guru mengajukan perceraian.

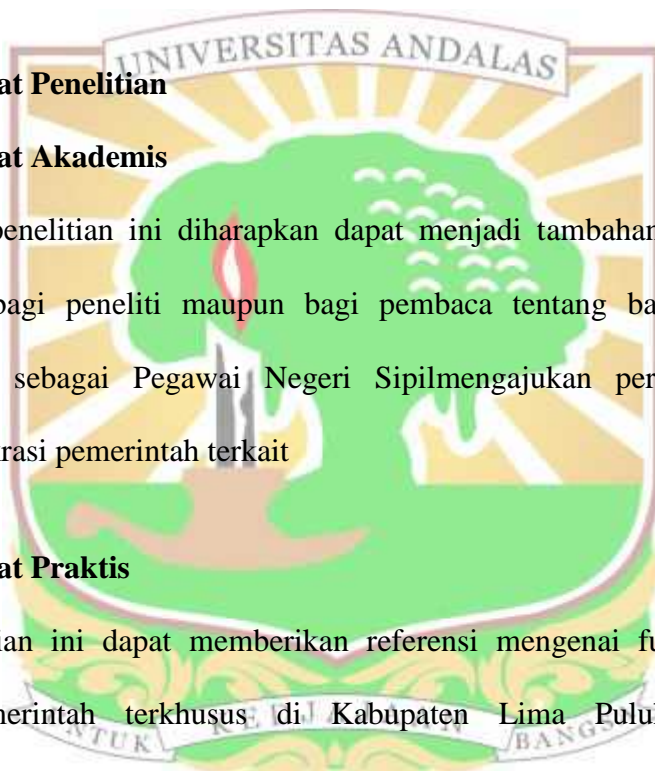
### **1.4. Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1. Manfaat Akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan wawasan ilmu pengetahuan bagi peneliti maupun bagi pembaca tentang bagaimana proses seorang guru sebagai Pegawai Negeri Sipil mengajukan perceraian melalui birokrasi-birokrasi pemerintah terkait

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini dapat memberikan referensi mengenai fungsi dan tugas birokrasi pemerintah terkhusus di Kabupaten Lima Puluh Kota dalam proses pengajuan perceraian guru sekolah dasar dan sebagai salah satu bahan bacaan untuk peneliti lain yang tertarik untuk meneliti permasalahan yang sama di kemudian hari.



## 1.5. Tinjauan Pustaka

### 1.5.1. Definisi Birokrasi

Pendapat mengenai definisi birokrasi dikemukakan oleh Dwijowijoyo dengan mengutip pendapat Blau dan Meyer yang menjelaskan bahwa birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrument administrasi rasional yang netral pada skala yang besar. Akhirnya disimpulkan Rahman bahwa birokrasi adalah suatu prosedur yang efektif dan efisien yang didasari oleh teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi menurut tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi (Rahman, 2007: 169-170).

Pendapat selanjutnya dikemukakan oleh seorang ahli sosiologi yaitu Max Weber. Menyatakan bahwa birokrasi sebagai suatu representasi tingkat tinggi dari efisien dengan mengemukakan sebuah birokrasi yang ideal itu memiliki sembilan tipe. Apabila semua tipe ideal tersebut terpenuhi maka tujuan dari birokrasi akan tercapai, dan mewujudkan organisasi yang rasional dan efektif (Halevy, 2011:41).

Melanda analisa teoritis pada teori Birokrasi yang dicetuskan oleh Max Weber. Dimana Weber, dalam analisisnya tentang birokrasi, mengemukakan beberapa bentuk wewenang di dalam hubungan kekuasaan. (Kerebunu: 2008: 142). Ketiga wewenang dimaksud adalah wewenang tradisional yang didasarkan atas tradisi, wewenang karismatik yang didasarkan pada ciri kepribadian pemimpin, dan wewenang rasional yang didasarkan pada prinsip *the right man on right place*.

Gagasan Birokrasi Weber yang dikutip Tjokroamidjojo dalam Rahman (2007: 171 – 172) mengemukakan ciri-ciri utama struktur birokrasi dalam tipe idealnya adalah:

1. Prinsip Pembagian Kerja

Kegiatan-kegiatan regular yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi dalam cara-cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas ini dimungkinkan pelaksanaan pekerjaan oleh tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan akan dapat dilaksanakan dengan tanggungjawab penuh dan efektif.

2. Struktur Hierarkis

Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hierarkis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.

3. Aturan dan Prosedur

Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada suatu sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keseragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat pada jumlah orang yang terlibat di dalamnya.

4. Prinsip Netral

Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban dalam semangat formil non pribadi (*formalistic impersonality*), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini, seorang

pejabat dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pandangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan, berarti suatu pra kondisi untuk bersikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi.

5. Penempatan didasarkan atas karier

Penempatan kerja seorang pegawai didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Dalam suatu organisasi birokrasi penempatan kerja seorang pegawai didasarkan atas karier. Ada system promosi, entah atas dasar senioritas atau prestasi atau kedua-duanya. Kebijakan kepegawaian demikian dimaksudkan untuk meningkatkan loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya “semangat korps” (*esprit de corps*) di antara para anggotanya.

6. Birokrasi murni

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari suatu organisasi administrasi dilihat dari segi teknis akan dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

Birokrasi menurut Blau dan Meyer ialah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar. Dikemukakan bahwa di dalam masyarakat modern, dimana terdapat begitu banyak urusan yang terus-menerus dan ajeg, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya,

birokrasi dalam praktek dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil (Dwijowijoto, 2004: 37).

Dalam penelitian ini yang melihat bagaimana bentuk birokrasi pemerintah yang diterapkan pada setiap instansi-instansi yang memproses perkara pengajuan perceraian guru, tentu saja terdapat berbagai macam bentuk birokrasi yang diterapkan. Untuk itu dibutuhkan suatu tipe ideal birokrasi, tipe yang menunjukkan bagaimana seharusnya sebuah birokrasi itu dapat berjalan menggerakkan orang-orang yang berada dalam strukturnya masing-masing dalam menyelesaikan suatu pekerjaan.

Oleh karena itu peneliti menggunakan teori birokrasi Max Weber untuk melihat apakah instansi-instansi pemerintah terkait sudah menjalankan birokrasi pemerintahannya sesuai dengan tipe ideal birokrasi. Berikut tipe ideal birokrasi menurut Max Weber yang peneliti pakai untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini.

1. Tiap-tiap posisi/jabatan memiliki bidang kompetensi tersendiri yang tugas-tugasnya dibedakan secara tegas dari jabatan lain.
2. Jabatan disusun dalam hierarki dimana jabatan yang lebih rendah disupervisi/diawasi oleh jabatan yang lebih tinggi sementara jabatan yang lebih ting bertanggungjawab atas kinerja dari jabatan yang lebih rendah.
3. Kewenangan diberikan hanya untuk tugas-tugas yang bersifat resmi saja. Diluar tugas-tugas resmi ini, seorang bawahan tidak lagi tunduk pada atasannya. Ada pemisahan secara total antara kegiatan resmi dan kehidupan pribadi.

4. Para pejabat duduk di jabatannya karena diangkat/ditunjuk dan bukan lewat pemilu dan mereka duduk di situ berdasarkan hubungan kontrak antara diri mereka dengan organisasi
5. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi objektif, dimana kualifikasi ini bisa didapatkan para pejabat lewat pelatihan, yang kemudian dibuktikan lewat ujian/tes, lewat ijazah atau keduanya
6. Pejabat bekerja demi karir. Mereka dilindungi agar tidak mengalami pemecatan secara sewenang-wenang dan bisa memegang jabatannya secara permanen. Promosi dilakukan berdasarkan senioritas, prestasi atau keduanya.
7. Para pejabat dipisahkan dari sarana administrasi yang mengatur jabatan itu sehingga jabatan itu tidak bisa menjadi milik pribadi mereka.
8. Kegiatan-kegiatan dalam birokrasi diatur oleh aturan-aturan yang bersifat umum, konsisten dan abstrak. Karena aturan-aturan ini harus bersifat umum, maka perlu dilakukan kategorisasi terhadap berbagai kemungkinan kasus yang bisa terjadi berdasarkan kriteria yang objektif.
9. Tugas-tugas resmi dilakukan secara impersonal tanpa ada kebencian tapi juga tidak ada simpati secara pribadi dari pejabat yang melaksanakannya.
10. Birokrasi seringkali dikepalai oleh orang yang bukan bagian dari birokrasi (yaitu dikepalai oleh orang yang dipilih lewat pemilu. Para birokrat menjalankan aturan tapi pimpinan birokrasi inilah yang membuat aturan-aturan itu.



### 1.5.2. Konsep Peranan

Dalam Kamus Sosiologi, disebutkan bahwa peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan, perangkat hak-hak dan kewajiban, perilaku aktual dari pemegang kedudukan, dan bagian dari seseorang yang mempunyai bagian dari aktivitas yang dimainkan oleh seseorang. Sedangkan Horton dan Hunt (1987: 27) mengemukakan bahwa peran adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang yang mempunyai status. Bahkan dalam suatu status tunggal pun orang dihadapkan dengan sekelompok peran yang disebut sebagai perangkat peran. Istilah seperangkat peran (*Role Set*) digunakan untuk menunjukkan bahwa satu status tidak hanya mempunyai satu peran tunggal, akan tetapi sejumlah peranyang saling berhubungan dan cocok.

Peran (*Role*) adalah aspek dinamis dari kehidupan (*Status*) atau pola tingkah laku yang ada hubungannya dengan kehidupan sosial seseorang, antara status dan peran sangat sukar dipisahkan. Tidak ada kedudukan tanpa peran, dan tidak ada peran tanpa kedudukan. Baik itu peran dan kedudukan yang jelas dibentuk dan diatur secara tertulis seperti peran dan kedudukan seorang direktur dalam perusahaan maupun peran dan kedudukan tidak tampak namun diketahui keberadaannya seperti peran dan kedudukan ayah sebagai kepala rumah tangga dalam suatu keluarga (Selo Sumarjono (1974: 43).

Konsepsi peran mengandaikan seperangkat harapan. Kita diharapkan untuk bertindak dengan cara-cara tertentu pula. Perilaku individu dalam kesehariannya hidup bermasyarakat berhubungan erat dengan peran. Karena peran mengandung hak dan kewajiban yang harus dijalani seorang individu dalam bermasyarakat. Sebuah peran harus dijalankan sesuai dengan norma-norma yang

berlaku juga dimasyarakat. Seorang individu akan terlihat status sosialnya hanya dari peran yang dijalankan dalam kesehariannya.

Sedangkan menurut pengertian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Balai Pustaka (1989: 68), menyebutkan pengertian peranan sebagai berikut:

- a. Peran adalah pemain yang diandalkan dalam sandiwara, maka dia adalah pemain sandiwara atau pemain utama.
- b. Peran adalah bagian yang dimainkan seorang pemain dalam sandiwara, ia berusaha bermain dengan baik dalam semua peran yang dibebankan kepadanya.
- c. Peran adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.

Lebih lanjut lagi, M. Rusli Karim memberikan batasan tentang peran diantaranya sebagai berikut :

- a. Peran adalah norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat. Peran dalam arti merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat.
- b. Peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam kehidupan masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peran juga dapat diartikan sebagai perilaku penting bagi perilaku struktur sosial.

Pengertian peranan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang disusun oleh W.L.S. Poerwadarminta (2000:366), mengemukakan bahwa pengertian peranan adalah sesuatu yang menjadi bagian atau memegang pimpinan yang terutama dalam terjadinya sesuatu hal atau peristiwa.

Levinson dalam Soekanto (2009:213) mengatakan peranan mencakup tiga hal, antara lain:

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Merton dalam Raho (2007: 67) mengatakan bahwa peranan didefinisikan sebagai pola tingkah laku yang diharapkan masyarakat dari orang yang menduduki status tertentu. Sejumlah peran disebut sebagai perangkat peran (role-set). Dengan demikian perangkat peran adalah kelengkapan dari hubungan-hubungan berdasarkan peran yang dimiliki oleh orang karena menduduki status-status sosial khusus. Wirutomo (1981: 99–101) mengemukakan pendapat David Berry bahwa dalam peranan yang berhubungan dengan pekerjaan, seseorang diharapkan menjalankan kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan peranan yang dipegangnya.

Peranan didefinisikan sebagai seperangkat harapan-harapan yang dikenakan kepada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Peranan ditentukan oleh norma-norma dalam masyarakat, maksudnya kita diwajibkan untuk melakukan hal-hal yang diharapkan masyarakat di dalam pekerjaan kita, di dalam keluarga dan di dalam peranan-peranan yang lain. Selanjutnya dikatakan

bahwa di dalam peranan terdapat dua macam harapan, yaitu: pertama, harapan-harapan dari masyarakat terhadap pemegang peran atau kewajiban-kewajiban dari pemegang peran, dan kedua harapan-harapan yang dimiliki oleh pemegang peran terhadap masyarakat atau terhadap orang-orang yang berhubungan dengannya dalam menjalankan peranannya atau kewajiban-kewajibannya. Dalam pandangan David Berry, peranan-peranan dapat dilihat sebagai bagian struktur masyarakat sehingga struktur masyarakat dapat dilihat sebagai pola peranan yang saling berhubungan.

Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Pengertian peranan yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto ini juga terdapat dalam bentuk birokrasi pemerintah. Dimana pegawai pemerintahan mendapatkan gaji perbulannya dari pemerintah sebagai haknya telah melaksanakan kewajiban menjalankan tugas di instansi pemerintahan sesuai dengan hierarki jabatan atau kedudukannya yang dimilikinya (Soerjono Soekanto 2003: 45).

Sesungguhnya peranan birokrasi pemerintah dalam pembangunan sangat luas mengingat peranan tersebut dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis, terutama dalam hal pemberian pelayanan kepada masyarakat terutama menyangkut aspek pelaksanaan birokrasi yang efisien, efektif, cepat, dan tepat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Peranan birokrasi pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam penelitian ini berupa upaya-upaya yang dilakukan pegawai-pegawai di instansi-instansi pemerintah terkait dalam menahan laju peningkatan angka perceraian

guru setiap tahunnya. Peranan mereka dalam melakukan pembinaan maupun mediasi berdasarkan penerapan birokrasi instansi pemerintahnya mempengaruhi terhadap berlanjut atau tidaknya sebuah pengajuan perceraian yang dilakukan oleh guru dalam statusnya sebagai Aparatur Sipil Negara.

### 1..5.3. Penelitian Relevan

Adapun penelitian sebelumnya yang terkait dengan peranan birokrasi pemerintah dalam penyelesaian konflik yang dapat dijadikan referensi, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Ayyub Siswanto (2010) berjudul “Peranan Pemerintah Daerah dalam Mengatasi Konflik antar Kelompok di Kecamatan Sabbang Kabupaten Luwu Utara”. Penelitian ini melihat bagaimana upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengatasi konflik antar kelompok di Desa Buangin dan Desa Dandang di Kecamatan Sabbang Kabupaten Luwu Utara. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah kecamatan Sabbang beserta Pemerintah Desa Buangin dan Desa Dandang yang bertugas melindungi dan mengayomi masyarakatnya ternyata belum dapat menemukan solusi yang tepat dalam menangani perkelahian antar kelompok pemuda yang berujung pada konflik. Sudah beberapa kali para pelaku konflik ini didamaikan, akan tetapi konflik tersebut muncul kembali. Solusi kemudian tidak menyentuh lingkungan pelaku utama tapi masih bersifat personal dan cenderung lebih sulit untuk dikontrol pelaksanaannya. Pertikaian antar kelompok yang dikaitkan dengan suku, agama, ras, dan antar golongan merupakan konflik yang sangat gampang untuk terulang ditempat yang sama. Itu menunjukkan bahwa sebuah wilayah telah kehilangan modal sosial, nilai kemasyarakatan yang dianut, musyawarah dan toleransi antar sesama yang diakui sebagai perekat nilai kebangsaan kita.

Berbeda dengan penelitian yang peneliti lakukan disini lebih kepada subjek penelitian yang melibatkan unit terkecil dalam masyarakat, yaitu keluarga guru yang salah satu pihaknya mengajukan perceraian ke instansi pemerintah untuk dapat melanjutkan proses perceraian ke pengadilan agama. Dimana peran birokrasi pemerintah yang diterapkan pada proses pengajuan perceraian ini berupaya untuk memperketat penyaringan guru-guru yang ingin mengakhiri kehidupan rumah tangganya agar jangan sampai bercerai.

## **1.6. Metode Penelitian**

### **1.6.1. Metode Penelitian Kualitatif**

Untuk mencari bagaimana peran birokrasi pemerintah dalam proses pengajuan perceraian guru selaku Pegawai Negeri Sipil ini peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Dengan tipe pendekatan deskriptif sehingga dapat menggambarkan dan menjelaskan bentuk-bentuk peranan dari birokrasi-birokrasi pemerintah terkait.

Metode penelitian kualitatif didefinisikan sebagai metode penelitian ilmu-ilmu sosial yang mengumpulkan dan menganalisis data berupa kata-kata dan perbuatan-perbuatan manusia (Afrizal, 2014:13). Dari definisi tersebut diketahui bahwa metode penelitian kualitatif merupakan instrumen yang baik dalam melakukan penelitian, karena dalam penelitian ini menggunakan wawancara dan observasi sebagai teknik pengumpulan datanya.

Dipilihnya metode penelitian kualitatif berkaitan dengan teori-teori yang melandasi penelitian, pandangan tentang hakekat ilmu, dan data yang diperlukan (Afrizal, 2014:10). Dengan menggunakan metode ini tentu menghubungkan teori birokrasi akan lebih baik dibandingkan dengan kuantitatif, hal ini juga

berkaitan dengan data yang dibutuhkan. Data yang dibutuhkan tentu saja berupa kata-kata yang berisikan pengalaman informan selama memproses pengajuan perceraian guru ini dengan menerapkan sistem birokrasi pemerintah terkait yang didapat dengan cara menggunakan wawancara mendalam.

Pemilihan metode penelitian juga perlu melihat hubungan peneliti dengan subjek. Dalam metode penelitian kualitatif peneliti secara aktif berinteraksi secara pribadi. Proses pengumpulan data dapat diubah dan hal itu bergantung pada situasi. Peneliti bebas menggunakan intuisi dan dapat memutuskan bagaimana merumuskan pertanyaan atau bagaimana melakukan pengamatan. Individu yang diteliti dapat diberi kesempatan agar secara sukarela mengajukan gagasan dan persepsinya (Moleong, 2010:32).

Selain itu dipilihnya metode penelitian kualitatif ini sebagai alat untuk membantu penelitian ini dilandasi oleh paradigma dari tinjauan pustaka. Dalam penelitian ini tindakan sosial yang dijelaskan Max Weber hanya bisa dideskripsikan dengan metode penelitian kualitatif (Bungin, 2012:46). Birokrasi yang dijelaskan oleh Max Weber termasuk ke dalam paradigma tindakan sosial yang dilakukan oleh aktor-aktor birokrasi.

### **1.6.2. Teknik Pemilihan Informan**

Informan merupakan orang penting pada saat penelitian. Menurut Afrizal, Informan penelitian adalah orang yang memberikan informasi baik tentang dirinya maupun orang lain, suatu kejadian atau suatu hal kepada peneliti (Afrizal, 2014:139). Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa orang yang dicari memiliki informasi tentang data apa saja yang akan dibutuhkan.

Ada dua kategori informan dalam metode penelitian kualitatif, yaitu informan pengamat dan informan pelaku. Informan pengamat adalah informan yang memberikan informasi tentang orang lain atau suatu kejadian atau suatu hal kepada peneliti. Informan kategori ini dapat orang yang dapat orang yang tidak diteliti dengan kata lain orang lain yang mengetahui orang yang kita teliti atau pelaku kejadian yang diteliti. Mereka dapat disebut sebagai saksi suatu kejadian atau pengamat lokal. Sedangkan, informan pelaku adalah informan yang memberikan keterangan tentang dirinya, tentang perbuatannya, tentang pikirannya tentang interpretasinya atau tentang maknanya. Mereka adalah subjek penelitian itu sendiri. Oleh sebab itu, ketika mencari informan, peneliti seharusnya memutuskan terlebih dahulu posisi informan yang akan dicari, sebagai informan pengamat atau pelaku (Afrizal, 2014:139).

Dalam suatu penelitian tentu tidak akan meneliti semua informan yang ada di dalam lokasi penelitian. dalam hal ini hanya diperlukan sampel atau contoh sebagai representasi objek penelitian. Oleh karena itu, persoalan penting dalam pengumpulan data yang harus diperhatikan adalah "bagaimana dapat dipastikan atau diyakini bahwa sampel yang ditetapkan adalah representatif" (Bungin, 2012:77).

Untuk mendapatkan informan yang sesuai dengan data yang dibutuhkan peneliti menggunakan mekanisme purposive. Purposive artinya yaitu disengaja, maksudnya adalah sebelum melakukan penelitian para peneliti menetapkan kriteria tertentu yang mesti dipenuhi oleh orang yang akan dijadikan sumber informasi. Berdasarkan kriteria tersebut peneliti bisa mengetahui identitas orang-orang yang akan dijadikan informan penelitian (Afrizal, 2014:139).



Dalam penelitian ini peneliti membuat beberapa kriteria informan penelitian, sebagai berikut:

1. Pegawai pemerintahan yang sudah memiliki pengalaman minimal bekerja satu tahun pada bidang terkait proses pengajuan perceraian guru
2. Guru yang telah melewati semua proses pengajuan perceraian pada instansi pemerintah terkait hingga sampai bercerai di pengadilan agama

Dari penelitian yang telah dilakukan, peneliti menemukan tujuh orang informen penelitian dari masing-masing instansi pemerintah diwakili oleh satu orang yang sesuai dengan kriteria informan penelitian dan selebihnya merupakan informan pengamat.

**Tabel 1.2**  
**Daftar Informan Penelitian**

No	Nama	Nama Instansi	Profesi	Keterangan
1	Nelmida, S.Pd	SD N 02 Gurun	Kepsek	Pelaku
2	Yurnita Kamus, S.Pd	SD N 02 Gurun	Guru SD	Pengamat
3	Yanuar, S.Pd	UPT Pendidikan	Kepala UPT	Pelaku
4	Syukraldi Arlen, S.Pd	Dinas Pendidikan	KASI PTK	Pelaku
5	Zurni, S.H	BKD	KASUBDIP	Pelaku
6	Windi Medya Sari	BKD	KASUBDIP	Trianggulasi
7	Debby Seprina, S.E	Inspektorat	KASUBAG	Pelaku

*Sumber: Data Primer Tahun 2016*

Adapun terpilihnya informan dalam tabel tersebut berdasarkan beberapa faktor yang mendukung data penelitian selain kriteria-kriteria yang telah ditentukan. Peneliti memilih informan dengan mempertimbangkan beberapa

hal.pertama, para pegawai instansi pemerintah terkait merupakan orang yang memproses langsung setiap kali ada guru yang mengajukan perceraian.Kedua, pegawai-pegawai ini juga sudah bekerja pada bidangnya selama kurun waktu sesuai dengan kriteria informan penelitian, sehingga peneliti bisa melihat perbandingan jumlah tingkat perceraian setiap tahunnya. Ketiga, salah satu guru yang menjadi informan pengamat merupakan guru sekolah dasar yang sudah pernah melalui semua proses pengajuan perceraian ke instansi birokrasi pemerintah sebagai Pegawai Negeri Sipil hingga sampai bercerai di pengadilan agama, sehingga peneliti dapat melihat bagai peran birokrasi pemerintah dalam proses pengajuan perceraian guru ini dari pengalaman yang sudah dialami oleh informan pengamat. Keempat, untuk triangulasi data peneliti menemukan informan lain yang berada pada satu instansi yang sama demi kebutuhan validitas data.

Kemudian mengenai proses peneliti bertemu informan berawal dari informasi yang didapat dari informan pengamat yang pada awalnya akan ditetapkan sebagai informan pelaku namun kemudian setelah dibahas pada seminar proposal dimasukkan ke dalam kategori informan pengamat. Dari keterangan informan pengamat yang sudah melalui seluruh proses pengajuan perceraian di instansi-instansi pemerintah terkait hingga sampai bercerai di pengadilan agama ini, peneliti kemudian mendatangi setiap instansi-instansi pemerintah tersebut untuk menemukan informan pelaku yang sesuai dengan kriteria informan penelitian.Berdasarkan hasil temuan akhirnya peneliti menetapkan lima instansi pemerintah sebagai unit analisis terkait perannya dalam tahapan proses pengajuan perceraian guru yang didapat dari keterangan informan

pengamat. Untuk menemukan informan dengan kriteria yang telah ditentukan sebelumnya, peneliti juga menggunakan metode wawancara, peneliti sempat bertanya kepada pegawai-pegawai pemerintah di setiap instansi pemerintah tersebut mengenai pegawai pemerintahan yang masuk ke dalam kriteria informan yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan bertanya inilah peneliti menemukan informan-informan yang sudah peneliti rangkum dalam tabel daftar informan penelitian yang kemudian menjadi unit analisis peneliti dalam penelitian ini.

### **1.6.3. Data yang diambil**

Dalam penelitian kualitatif, data yang dikumpulkan adalah berbentuk kata-kata, atau gambar, meliputi transkrip interview, catatan lapangan, fotografi, videotapes, dokumen personal, memo dan catatan resmi lainnya (Alsa, 2003: 40). Dalam penelitian ini peneliti mengambil pengalaman para informan yang di interview yang di dokumentasikan dengan catatan, foto, video dan catatan yang dibutuhkan lainnya untuk dianalisis (Bungin, 2012:157)

Data yang diambil pada penelitian ini terdiri dari dua bentuk yaitu data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung oleh peneliti melalui wawancara mendalam tentang masalah yang berkaitan dengan penelitian. Data primer yang dicari pada penelitian ini adalah informasi yang didapatkan dari informan berupa wawancara mengenai peran instansi-instansi birokrasi pemerintah terkait pengajuan perceraian guru sekolah dasar.

Sedangkan data sekunder yang mendukung data-data primer diperoleh melalui studi kepustakaan, yaitu berupa buku-buku, laporan, dokumen-dokumen, hasil penelitian seperti skripsi, tesis, disertasi, jurnal dan internet yang memiliki relevansi dengan kondisi instansi birokrasi pemerintah terkait. Dalam penelitian

ini data sekunder yang dikumpulkan dari lapangan di dapat dari kesekretariatan masing-masing instansi birokrasi pemerintahan, data penduduk dari website BPS, data profil kabupaten dari website resmi kabupaten, dan media online terkait.

#### 1.6.4. Teknik Pengumpulan Data

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah kata-kata tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Kata-kata dan tindakan orang yang diamati atau diwawancarai merupakan data utama yang nantinya akan dicatat melalui catatan tertulis atau melalui rekaman video atau audio dan pengambilan foto atau film (Moleong, 1998: 112).

Berhubung penelitian ini melihat bagai peran yang sudah dilakukan oleh birokrasi pemerintah terkait proses pengajuan perceraian guru sebagai salah satu Pegawai Negeri Sipil maka teknik pengumpulan data dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik wawancara mendalam. Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan ini dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan, dan yang diwawancarai (*interview*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu (Moleong, 1998:135).

Dalam penelitian bentuk wawancara yang digunakan adalah wawancara dengan pertanyaan tidak berstruktur dimana wawancara bersifat mendalam, artinya adalah pertanyaan yang bersifat terbuka.

Menurut Taylor wawancara mendalam adalah suatu wawancara tanpa alternatif pilihan jawaban dan dilakukan untuk mendalami informasi dari seseorang informan (Afrizal, 2014:136). Dalam menjawab pertanyaan yang

diajukan peneliti, informan dapat menjawab sesuai dengan kemampuan dan pengalaman yang dimilikinya, tanpa pembatasan jawaban oleh peneliti.

Wawancara dilakukan pada informan untuk memperoleh data mengenai bagaimana peran birokrasi pemerintah dalam memproses setiap kali ada pengajuan perceraian oleh guru dengan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil. Isi dari pertanyaan wawancara tentang proses yang terjadi selama pembinaan setiap guru yang mengajukan perceraian, latar belakang pendidikan dan jabatan hingga bisa berada pada bidang pekerjaan sekarang ini, serta pelatihan-pelatihan terkait bagaimana melakukan mediasi mencegah perceraian.

Wawancara dilaksanakan dengan bertanya langsung kepada informan pertama yang dilakukan pada tanggal 23 Desember 2016 Pukul 10.00 WIB. Wawancara dilakukan dengan berpedoman pada pedoman wawancara penelitian peranan birokrasi pemerintah dalam proses pengajuan perceraian guru sekolah dasar. Pada saat wawancara, peneliti membutuhkan instrumen untuk membantu peneliti mengingat proses wawancara yang dilakukan. Instrumen yang digunakan adalah perekam suara melalui aplikasi *smartphone* dan catatan lapangan.

Dalam pendekatan kepada informan, peneliti berusaha agar pada saat wawancara, informan sedang tidak berada dalam kesibukannya dan bisa mengeluarkan semua informasi terkait pengalamannya selama ini memproses setiap pengajuan perceraian guru. Untuk menemui pegawai pemerintahan pada instansi-instansi terkait terlebih dahulu membuat janji pertemuan untuk melakukan wawancara. Pada umumnya para informan pelaku menyempatkan dirinya untuk diwawancarai pada jam kerja yang sudah disesuaikan dengan jadwal

kerjanya pada hari itu. Sehingga peneliti dapat dengan mudah menemui informan karena mereka bisa ditemui di kantoran sudah diatur jadwalnya terlebih dahulu. Sedangkan untuk informan pengamat peneliti diberikan waktu untuk wawancara langsung ke rumah, pada saat jam kerja berakhir yaitu pada sore hari.

Validitas data merupakan hal yang sangat diperhatikan oleh penelitian kualitatif. Validitas data berarti bahwa data yang telah terkumpul dapat menggambarkan realitas yang ingin diungkapkan oleh peneliti.

Untuk mendapatkan validitas data, peneliti menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi berarti segitiga, tetapi tidak berarti informasi cukup dicari dari tiga sumber saja. Prinsip triangulasi adalah informasi mestilah dikumpulkan atau dicari dari sumber-sumber yang berbeda agar tidak bias sebuah kelompok (Afrizal, 2014:168).

Triangulasi dalam penelitian peran birokrasi pemerintah dalam proses pengajuan perceraian guru ini memiliki sumber data yang berbeda, yaitu pertama dari pegawai yang bekerja di bidang terkait dan yang kedua pegawai lain yang bekerja di instansi pemerintah yang sama dengan informan penelitian. Adanya triangulasi berguna untuk *crosscheck* informasi yang didapat dari informan penelitian. Triangulasi dilakukan kepada orang yang mengetahui pengalaman dari informan dan bekerja sebagai pegawai negeri di bidang yang sama dengan informan penelitian.

#### **1.6.5. Unit Analisis**

Dalam penelitian ini yang menjadi unit analisis adalah pihak birokrasi pemerintah yang berwenang menangani proses pengajuan perceraian guru dengan

statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil. Unit analisis adalah satuan yang diteliti yang bisa berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial seperti misalnya aktivitas individu atau kelompok sebagai subjek penelitian (Hamidi, 2005:75). Maka dalam penelitian ini unit analisisnya adalah individu. Individu yang menjadi unit analisis adalah individu-individu yang berwenang menangani proses pengajuan perceraian Pegawai Negeri Sipil dalam instansi-instansi birokrasi pemerintahan terkait.

#### **1.6.6. Proses Penelitian**

Dalam penelitian ini, peneliti membagi tiga tahapan yang dilalui dari awal penelitian hingga akhir penelitian. Tahap-tahap tersebut yaitu pra-lapangan, tahap di lapangan, dan terakhir yaitu pasca lapangan.

Pada tahap pra-lapangan penulis memulai dengan pembuatan dan penyusunan rancangan penelitian, yaitu proposal penelitian. Setelah beberapa kali melakukan bimbingan dengan kedua dosen pembimbing hingga pada akhir bulan Oktober 2016 Proposal Penelitian diseminarkan. Setelah lulus ujian proposal, peneliti mengurus surat-surat penelitian untuk terjun ke lapangan mulai dari tingkat fakultas hingga tingkat instansi Kesatuan Bangsa dan Politik (KESBANGPOL) Kabupaten Lima Puluh Kota. Setelah semua surat izin penelitian memasuki kantor-kantor instansi pemerintah di wilayah kerja Kabupaten Lima Puluh peneliti dapatkan baru kemudian penelitian dilakukan sesuai dengan rencana metode penelitian. Penelitian dimulai dari awal Desember 2016 hingga akhir Februari 2017.

Sepanjang Bulan Desember Hingga akhir Februari peneliti melakukan beberapa kali pengambilan data dan menemui informan pelaku dan informan

pengamat terkait. Pertemuan peneliti dengan informan pelaku berawal dari informasi yang didapat peneliti dari orang tua peneliti sendiri yaitu ibu Ismi Ekawati, beliau sebelumnya juga yang memberikan ide tentang judul penelitian ini dengan statusnya sebagai salah satu guru sekolah dasar di wilayah kerja Kabupaten Lima Puluh Kota dapat dengan mudah menemukan guru sekolah dasar yang statusnya sudah pernah bercerai yang kemudian menjadi informan pengamat peneliti yaitu Ibu Yurnita. Melalui pembicaraan singkat dengan Ibu Yurnita yang menceritakan tahapan proses pengajuan perceraian hingga sampai akhirnya putus di pengadilan agama, membawa peneliti kepada informan-informan pelaku yang peneliti butuhkan dalam penelitian tentang peran birokrasi pemerintah dalam proses pengajuan perceraian guru ini.

Tahap terakhir adalah pasca lapangan Tahap ini merupakan tahapan yang rumit dan memakan waktu lebih lama dibandingkan dengan tahap sebelumnya. Di tahap ini peneliti mengklasifikasikan data-data yang diperoleh dari lapangan. Pengelompokan ini berdasarkan tujuan-tujuan penelitian yang telah dibuat.

Adapun kendala yang peneliti dapatkan di lapangan yaitu sulitnya bertemu dengan informan pelaku dan informan pengamat dalam mendapatkan data, baik data primer dan data sekunder. Kesulitan peneliti mendapatkan data primer yaitu pada saat mengatur jadwal wawancara dengan informan. Agar bertemu informan yang relevan dan data yang valid, peneliti harus membuat janji dahulu dengan pegawai pemerintah terkait. Hal ini sehubungan dengan pegawai pemerintah yang sudah memiliki jam kerja sendiri sehingga diragukan nanti kedatangan peneliti dapat mengganggu jam kerjanya. Kemudian peneliti juga mendapatkan kendala



dalam mendapatkan data sekunder, yaitu berupa struktur organisasi, visi-misi, tugas pokok instansi pemerintah terkait yang sebagian tidak lengkap datanya. Ada juga yang belum diperbaharui karena baru saja terjadi perombakan struktur organisasi disebabkan beberapa pegawai yang naik jabatan maupun yang sudah tidak bekerja di instansi pemerintah itu lagi.

Tahap terakhir pasca lapangan. Tahapan ini merupakan tahapan yang membutuhkan kemampuan lebih peneliti dalam menghubungkan teori yang digunakan dengan temuan di lapangan. Peneliti berusaha menampilkan klasifikasi data sesuai dengan kebutuhan dan tujuan penelitian dengan bantuan teori birokrasi yang dijelaskan oleh Max Weber.

Setelah data dikelompokkan, penulis membuat kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang diangkat. Kemudian hasil yang diperoleh disajikan dalam bentuk tulisan ilmiah yang melalui perbaikan dan arahan dari dosen pembimbing dan dosen penguji, yang akhirnya menjadi sebuah skripsi.

### **1.6.7 Lokasi Penelitian**

Lokasi dari penelitian dilakukan di wilayah kerja Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Lima Puluh Kota, tepatnya di Kecamatan Harau. Peneliti memilih lokasi penelitian ini berkaitan dengan Kecamatan Harau merupakan daerah pusat pemerintahan. Instansi-instansi birokrasi pemerintah terkait penelitian ini pada umumnya berlokasi di Kecamatan Harau, Kabupaten Lima Puluh Kota.

Dalam pencarian data dan informan memudahkan peneliti untuk menjangkau setiap lokasinya karena memang berada dalam suatu wilayah yang sama, tidak sampai menempuh jarak yang terlalu jauh untuk bisa mengakses setiap instansi-instansi birokrasi pemerintah terkait penelitian ini.

### 1.6.8. Jadwal Penelitian

Tabel 1.2

Jadwal Penelitian

No	Nama Kegiatan	Jadwal Kegiatan					
		2016	2017				
		DES	JAN	FEB	MAR	APR	MEI
3	Pengurusan Surat Izin Penelitian						
4	Pengumpulan Data						
5	Penulisan dan bimbingan skripsi						
6	Ujian Skripsi						

### 1.6.9. Defenisi Operasional Konsep

Untuk mencapai tujuan penelitian yang diinginkan diperlukan adanya suatu jadwal penelitian agar penelitian dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Definisi operasional digunakan untuk mempermudah peneliti dalam pencarian data yang dibutuhkan. Hal ini dibutuhkan agar konsep-konsep yang dijelaskan pada tinjauan pustaka dapat di pahami dengan mudah baik bagi peneliti maupun informan penelitian. Dalam penelitian ini peneliti membuat tiga definisi operasional yang digunakan dalam proses di lapangan. Berikut definisi operasional yang peneliti gunakan :

#### 1. Peranan

Peranan merupakan sejumlah kewajiban yang dibeban kepada seseorang dalam kedudukannya pada suatu posisi atau jabatan. Peranan disini mengacu kepada

bagaimana pegawai- pegawai pemerintahan didalam menjalankan tugas dan kewajibannya melayani permasalahan guru sebagai PNS yang ingin bercerai.

## 2. Birokrasi Pemerintahan

Birokrasi Pemerintahan merupakan sistem pemerintahan yang dilaksanakan oleh petugas pemerintahan dibentuk oleh pemerintah untuk melayani masyarakat maupun pegawai pemerintahan yang di dalamnya terdapat struktur pembagian kerja secara hierarki dan jenjang jabatan dengan menerapkan aturan tertentu berdasarkan Peraturan Perundang-undangan. Birokrasi pemerintahan dalam penelitian ini merupakan sistem pemerintahan yang diterapkan pada instansi-instansi pemerintah terkait proses pengajuan perceraian guru sebagai PNS.

## 3. Perceraian

Perceraian merupakan terputusnya hubungan suami istri dalam suatu keluarga akibat dari salah satu pihak merasa tidak pantas lagi mempertahankan rumah tangganya karena sebab tertentu. Perceraian disini dilakukan oleh pihak istri yang berstatus sebagai seorang guru yang menggugat suaminya untuk segera bercerai.

## 4. Guru

Guru merupakan tenaga pendidik yang dipekerjakan oleh pemerintah sehingga statusnya adalah Pegawai Negeri Sipil. Guru dalam penelitian ini adalah guru yang mengajar di sekolah dasar.

