

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada saat ini kita sudah memiliki hukum nasional yang merupakan unifikasi (hukum yang berlaku kepada seluruh golongan penduduk di Indonesia) dalam bidang hukum perkawinan, yaitu UU No. 1/1974 tentang Perkawinan dan Aturan Pelaksanaannya PP No. 9/1975. Dengan berlakunya UU tersebut maka semua peraturan hukum yang mengatur perkawinan sepanjang telah diatur dalam UU No. 1/1974 menjadi tidak berlaku lagi. Demikian juga Hukum Perkawinan yang diatur dalam Buku KUHPerdota. Hukum Perkawinan tersebut tidak berlaku lagi sepanjang telah diatur dalam UU No. 1/1974 (diatur dalam Pasal 66 UU No. 1/1974). Sebaliknya, masih berlaku sepanjang belum diatur dan memang ditunjuk masih berlaku oleh UU No. 1/1974.¹

Namun, sebelum berlakunya Undang-undang Perkawinan (Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, di Indonesia terdapat keragaman pengaturan tentang perkawinan, ada tiga macam hukum yang mengatur tentang perkawinan tersebut, yaitu:

- a. Pengaturan Perkawinan berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Perdata (BW), yang berlaku bagi WNI keturunan asing atau yang beragama Kristen.

¹ Komariah, *Hukum Perdata*, UMM Press, Malang, 2013, hlm. 31-32

- b. Pengaturan Perkawinan menurut Hukum Islam, yang berlaku bagi WNI keturunan atau pribumi yang beragama Islam.
- c. Pengaturan Perkawinan menurut Hukum Adat, yang berlaku bagi masyarakat pribumi yang masih mempertahankan Hukum Adatnya.²

Manusia ditakdirkan dengan sifat *zoon politicon*, mereka selalu hidup berkelompok dalam suatu gugus yang disebut masyarakat. Hidup sendiri tanpa sesama di suatu tempat, bukanlah kodrat manusia sebagai makhluk, walaupun ada yang hidup sendirian, itu hanya cerita pengantar tidur, dan pada tengah-tengah kisah pasti akan dipertemukan dan bergaul dengan sesamanya sebagai suatu kebutuhan mutlak. Manusia sebagai ciptaan Tuhan yang Maha Kuasa, ditakdirkan dengan sosok tidak sempurna. Takdir hidup berkelompok dalam suatu gugus yang disebut masyarakat, kenyataannya banyak membawa kegunaan. Berjuta-juta manfaat dapat direguk oleh manusia lewat hidup bersama, baik dalam urusan pemenuhan kebutuhan hayati raga ataupun jiwanya. Bahkan cara hidup berdampingan serta berinteraksi dengan sesamanya, kian menjadi mudah memenuhi segala jenis kebutuhan yang diperlukan.³ Sebagaimana disebutkan sebelum Undang-undang Perkawinan (UUP) Nomor 1 tahun 1974, hukum perkawinan di Indonesia diatur dalam berbagai macam peraturan hukum atau system hukum yang berlaku untuk berbagai golongan warga negara dan berbagai daerah. Berbagai macam hukum perkawinan tersebut antara lain:

1. Hukum Adat, yang berlaku bagi orang-orang Indonesia asli;

² Bambang Daru Nugroho, *Hukum Perdata Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2017, hlm. 41

³ Moch. Isnaeni, *Hukum Perkawinan Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2016, hlm. 1-2

2. Hukum Islam, yang berlaku bagi orang-orang Indonesia asli yang beragama islam;
3. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek atau BW*), yang berlaku bagi orang-orang keturunan Eropa dan Cina (*Tionghoa*) dengan beberapa pengecualian;
4. Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (*Ordonnantie Christen Indonesiaers atau HOCl*), yang berlaku bagi orang-orang Indonesia asli (*Jawa, Minahasa, dan Ambon*) yang beragama Kristen;
5. Peraturan Perkawinan Campuran (*Regeling op de gemengde Huwelijks*).⁴

Kalau ditelusuri kembali proses pembentukan Undang-undang Perkawinan, terlihat betapa rumit⁵ dan bertele-telenya proses kelahiran undang-undang itu. Selama masa persidangan, banyak kritik, pendapat, dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat terutama umat islam kepada DPR, baik dilakukan melalui tulisan-tulisan di massmedia, surat-surat pernyataan yang dikirim langsung kepada DPR atau lembaga tinggi lainnya maupun melalui pengerahan massa. Polemik yang muncul pada garis besarnya berputar pada persoalan-persoalan akidah, kepastian hukum dan perlindungan terhadap kaum wanita. Kalau dilihat dari segi sejarahnya, perjalanan untuk sampai kepada terbentuknya Undang-undang Perkawinan 1974 dapat dibagi kedalam tiga periode, yaitu:

⁴ Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi Hukum Perkawinan di Indonesia*, Prenamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 63

⁵ Moch Isnaeni, *Op.cit*, hlm. 38

1. Periode sebelum kemerdekaan;
2. Periode masa kepemimpinan orde lama;
3. Periode masa kepemimpinan orde baru.⁶

Pemerintahan Indonesia pada zaman orde baru menganut system pemerintahan yang bersifat sentralistik yang dipimpin oleh Rezim Soeharto selama 32 tahun menyebabkan rasa ketidakadilan di antara daerah-daerah di seluruh wilayah Indonesia. Untuk mengatasi hal tersebut maka dibuatlah system pemerintahan desentralisasi berupa pelimpahan kekuasaan kepada daerah masing-masing yang didasarkan pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sejalan dengan perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, maka di bidang pemerintahan sekarang ini telah terjadi perubahan yang besar sekali salah satunya dalam hal pelaksanaan otonomi daerah.. kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya Pegawai Negeri sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 08 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bahwa kepegawaian adalah para pegawai yang berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur,

⁶ Taufiqurrohman Syahuri, *op.cit*, hlm. 98-99

adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.⁷

Berdasarkan petunjuk Al-Qur'an, tujuan pernikahan adalah untuk membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah, wa rahmah. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, terdapat beberapa prinsip yang harus dipedomani, baik oleh suami, maupun istri, yaitu: prinsip cinta kasih, prinsip kebebasan dalam memilih jodoh, prinsip saling melengkapi dan mendukung, dan prinsip mu'asyarah bi al-ma'ruf. Selain menawarkan empat prinsip di atas, Islam juga telah memberikan petunjuk tentang cara pernikahan bisa dan boleh dilakukan. Tentunya pernikahan dilakukan dengan cara-cara yang lebih beradab serta jauh dari unsur diskriminasi. Pernikahan yang sebelumnya "liar", tanpa aturan dan sangat tidak menghargai kaum perempuan. Cara ini kemudian "diormat ulang" menjadi ikatan suci yang memiliki aturan serta menempatkan perempuan tidak hanya sebagai konco wingking ataupun pemuas nafsu laki-laki, melainkan menjadi mitra sejajar bagi suami dalam mengarungi bahtera kehidupan.⁸

Kedudukan dan peranan dari pegawai negeri dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan, sebab Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Peranan dari Pegawai Negeri seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *not the gun, the man behind the gun*, yaitu bukan senjata yang penting

⁷ Dirk Malaga Kusuma, *Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS)*. eJournal Administrasi Negara. Vol, 1, No. 4, 2013, hlm. 1388-1389

⁸ Agus Sunaryo, *Poligami di Indonesia*. Jurnal Studi Gender & Anak. Vol, V No, 1, 2010 hlm. 1

melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.⁹

Jauh sebelum Islam datang, praktek poligami memang telah ada, bahkan jumlah isteri bisa membengkak hingga belasan. Dari fakta ini membuktikan praktek ini terus terpelihara hingga kini dengan berbagai pembenaran dan legitimasi kultural, sosial, ekonomi, dan agama. Poligami telah menjadi bagian gaya hidup laki-laki dan karenanya di lingkungan tertentu praktek ini telah membudaya. Bila melihat variabel-variabel poligami dalam Al-Qur'an, maka ada tiga poin penting yang dapat ditarik, yaitu pertama, memberikan kesempatan kepada laki-laki untuk berpoligami. Kedua, peringatan kepada suami untuk dapat berlaku adil. Ketiga, adanya ketidakmampuan laki-laki untuk dapat berperilaku di antara istri-istrinya sekalipun berusaha keras untuk itu.¹⁰

Ketentuan beristri lebih dari satu atau yang sering disebut Poligami bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), selain berlaku ketentuan umum sebagaimana diatur dalam UUP-1974 tentang Perkawinan, PP-9/195 tentang Pelaksanaannya, dan Kompilasi Hukum Islam (bagi yang beragama Islam), juga diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 (PP-10/1983) yang diubah dan disempurnakan beberapa pasalnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 (PP-45/1990). Kedua PP ini berisi aturan-aturan khusus bagi PNS dalam hal hendak melaksanakan perkawinan dan perceraian. Ketentuan khusus tersebut antara

⁹ Sri Hartini dkk, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 31

¹⁰ Baso Mufti Alwi, *Poligami dalam Islam*. Vol. 11, No. 1, 2013, hlm. 1

lain, PNS Pria yang hendak beristri lebih dari satu wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat. Demikian juga bagi PNS wanita, ia tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari PNS (Pasal 4 PP-10/1983). Dalam PP-45/1990, PNS wanita *tidak diperbolehkan sama sekali* untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat, baik oleh pria PNS maupun yang bukan (Pasal 4).¹¹

Sedangkan pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia telah ada sejak di sahkannya Pancasila sebagai dasar pedoman negara Indonesia, meskipun secara tersirat. Baik yang menyangkut hubungan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, maupun hubungan manusia dengan manusia. Hal ini terkandung dalam nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila yang terdapat pada Pancasila. Dalam Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia ditentukan dengan berpedoman pada deklarasi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sedangkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (yang telah di amendemen), masalah mengenai Hak Asasi Manusia dicantumkan secara khusus dalam bab X A pasal 28A sampai dengan 28J yang merupakan hasil amendemen kedua tahun 2000. Pemerintah dalam hal untuk melaksanakan amanah yang telah diamanatkan melalui TAP MPR tersebut di atas, dibentuklah Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pada tanggal 23 September telah disahkan Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

¹¹ Nur Khoirin YD, *Menyoal Izin Poligami Bagi PNS*. Jurnal Studi Gender & Anak. Vol V, No. 2, 2010, hlm. 1-2

yang mengatur beberapa hal penting yang menyangkut Pengadilan Hak Asasi Manusia.¹²

Berdasarkan data yang diperoleh dari Pengadilan Agama Gorontalo, diperoleh data tiga tahun terakhir untuk PNS yang melakukan Poligami.

Tabel 1.1. Jumlah Perkara Poligami:

No.	Tahun	Jumlah Perkara
1	2015	2 Perkara
2	2016	1 Perkara
3	2017	Tidak ada Perkara

Sumber: Pengadilan Agama Gorontalo, 28 Maret 2018

Berdasarkan data dari Pengadilan Agama Gorontalo pada tanggal 28 Maret 2018, diperoleh data jumlah perkara pada tahun 2015, 2016 dan 2017 yaitu berjumlah 3 perkara. Untuk kasus poligami pada Tahun 2015 yaitu diterima sebanyak 9 perkara dan yang di putus sebanyak 7 perkara, sehingga hasil akhir perkara pada tahun 2015 yaitu berjumlah sebanyak 2 perkara. Pada Tahun 2016 kasus izin poligami berjumlah 8 perkara, yang diterima yaitu sebanyak 6 perkara dan yang di cabut sebanyak 1 perkara sehingga hasil akhir dari perkara poligami pada tahun 2016 sebanyak 1 perkara. Sedangkan pada tahun 2017 kasus izin poligami berjumlah 9

¹² Bambang Heri Supriyanto, *Penegakan Hukum Mengenai Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Positif di Indonesia*. Jurnal Al-Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial. Vol, II, No. 3, 2014, hlm. 156

perkara, yang diterima sebanyak 8 perkara dan yang di tolak sebanyak 1 perkara sehingga pada tahun 2017 tidak ada perkara izin poligami.

Berdasarkan wawancara dengan Hakim Pengadilan Agama Gorontalo bahwasanya terjadi poligami yang dilakukan oleh PNS atas dasar karena istri pertama tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri maka dari itu Pengadilan memberikan izin, tetapi jika poligami ini dilakukan oleh PNS maka harus ada ijin dari Atasan atau pejabat yang bersangkutan. Dan jika tidak ada ijin dari pejabat yang bersangkutan maka pengadilan melihat dari sisi istri, apakah istri memberikan izin atau tidak. Hal ini juga dilihat dari Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 yang berbunyi:

- (1) Pegawai Negeri Sipil Pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.
- (2) Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil.
- (3) Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari bukan Pegawai Negeri Sipil, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat.
- (4) Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diajukan secara tertulis.
- (5) Dalam surat permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang atau untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat.

Sedangkan untuk izin berpoligami bagi PNS melalui Pengadilan, Atasan langsung yang bersangkutan ataupun isteri tertera di Pasal 9 PP No. 10 Tahun 1983 yaitu:

- (1) Pejabat yang menerima permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang atau untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 wajib memperhatikan dengan seksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan pertimbangan dari atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
- (2) Apabila alasan-alasan dan syarat-syarat yang dikemukakan dalam permintaan izin tersebut kurang meyakinkan, maka Pejabat harus meminta izin keterangan tambahan dari isteri Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan.
- (3) Sebelum mengambil keputusan, Pejabat memanggil Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan sendiri atau bersama-sama dengan isterinya untuk diberi nasehat.

Dengan melihat persoalan diatas memang sangat menarik untuk diteliti mengapa hal-hal seperti itu telah terjadi dan akibat hukumnya seperti apa. Hal ini tidak terlepas dari kehidupan dan peran serta masyarakat dalam menciptakan kehidupan yang harmonis.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Tinjauan Yuridis terhadap PNS yang melakukan Poligami?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi PNS berpoligami?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan yuridis terhadap PNS yang melakukan Poligami.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi PNS berpoligami.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis
 - a. Hasil penelitian dapat memberikan kegunaan untuk mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum perdata atau hukum perkawinan.
 - b. Dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian yang lain yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.
2. Manfaat Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi masyarakat luas terhadap poligami yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil.