

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembahasan mengenai wanita dalam perkembangan sejarah dari dulu sampai saat ini merupakan kajian fenomenologis yang begitu menarik dan unik disatu sisi serta sangat kontroversial dan aktual disisi lain. Dikatakan menarik dan unik disatu sisi karena dalam pembahasannya begitu banyak ditemukan tabir yang tersembunyi dibalik sosok seorang wanita baik itu dilihat dari segi kronologi penciptaan, dari segi fisik, maupun dari segi psikis. Adapun pada sisi lain dikatakan aktual dan kontroversial karena dilihat dari segi pembahasan mengenai multi persepsinya peran dan fungsi wanita dalam praktek kehidupan baik dalam posisinya sebagai individu, anggota keluarga, anggota masyarakat maupun anggota suatu Bangsa, Negara dan Agama.

M Abdul Goffar penerjemah *Al-Jami' fil fiqhi An-Nisa* karangan Syaikh Kamil Muhammad 'Uwaidah dalam catatan cover belakangnya menuliskan bahwa kajian tentang wanita terus mengalir dan hampir tak ada satu pun yang bisa menyajikan kajiannya secara lengkap, mengingat keluasan dunia wanita ini.¹ Maka hal yang wajar manakala ajaran Islam memberikan ruang khusus mengenai pembahasan wanita yang mengkaji secara mendalam mengenai hal ihwalnya. Salah satu hal yang sangat menarik untuk dibahas pada fenomena wanita adalah mengenai pernikahan poligami.

¹ M Abdul Goffar E.M., *Fiqih Wanita (Edisi ,Lengkap)*, terj. dr. Kamil Muhammad Uwaidah. (Bandung: Pustaka Al-Kautsar, 2007), tanpa halaman.

Permasalahan poligami dewasa ini dipandang sebagai masalah yang begitu rumit karena banyaknya perbedaan pendapat dari berbagai pihak baik dilihat dari kacamata masyarakat umum, pendidik, birokrat, ilmuwan dan terlebih pemuka agama karena permasalahan ini ada hubungan yang sangat terkait dengan permasalahan pada perspektif agama. Kasus-kasus poligami yang terjadi saat ini jika ditinjau dari perspektif hukum dan keadilan masih memerlukan pengkajian yang lebih mendalam terkait dengan syarat sah serta boleh dan tidaknya seseorang melakukan poligami baik ditinjau dari segi hukum positif atau perundangan, hukum adat maupun hukum agama.

Secara umum pengertian poligami adalah seorang pria yang mempunyai isteri lebih dari satu dalam waktu yang bersamaan atau suatu kondisi rumah tangga yang terdiri dari satu suami dengan istri lebih dari satu. Praktek poligami di Indonesia tidak terlepas dari sejarah peradaban masyarakat Indonesia di zaman kerajaan. Pada zaman tersebut seorang raja dan seluruh jajarannya hingga tingkat terbawah umumnya melakukan praktek poligami. Terlebih lagi bagi seorang raja ia dimungkinkan mempunyai isteri hingga mencapai jumlah puluhan dengan istilah atau sebutan permaisuri sebagai isteri utama dan selir sebagai isteri pendamping. Hal ini terjadi karena ada pemahaman yang diyakini saat itu bahwa jumlah isteri menunjukkan status kemuliaan atau martabat seseorang apalagi *prestise* bagi seorang raja.²

Agama Islam yang masuk ke Indonesia pada abad 7 M, yang salah satu ajarannya membolehkan seorang lelaki mempunyai isteri lebih dari satu (dengan prasyarat tertentu yang harus dimiliki oleh seorang pria yang hendak berpoligami)

² Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat dan Hukum Agama*, (Bandung : Mandar Maju, 2003), hlm. 42.

secara tidak langsung menjadi faktor yang mempengaruhi keberlangsungan praktek poligami. Hal ini dimungkinkan karena mayoritas masyarakat Indonesia 88% beragama Islam. Islam mensyaratkan bahwa pelaku poligami harus mampu berlaku adil terhadap isteri-isterinya. Apabila keadilan tersebut tidak mampu dilakukan maka mengakibatkan dampak buruk bagi pelakunya dan keberlangsungan suatu rumah tangga.³

Adanya dampak buruk praktek poligami inilah yang membuat pemerintah Indonesia mengeluarkan PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang salah satu isinya melarang seorang Pegawai Negeri Sipil mempunyai istri lebih dari satu. Sanksi yang akan dijatuhkan oleh pihak yang berwenang kepada pelaku poligami beragam dari sanksi administrasi hingga pemecatan.

Dalam masyarakat praktek poligami di kalangan Pegawai Negeri Sipil sering terjadi. Boleh jadi hal ini ditunjang oleh faktor psikologis pelaku yaitu perasaan terhormat, kekuasaan, derajat/martabat dalam masyarakat seperti halnya perasaan yang menghinggapi aparat kerajaan (kaum priyayi) pada masa kerajaan. Faktor lain yang juga berpengaruh adalah karena merasa cukup besarnya gaji Pegawai Negeri Sipil dewasa ini bahkan setiap tahun ribuan sampai jutaan orang beradu kepintaran dan keberuntungan untuk dapat diterima sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dan keleluasaan mereka melakukan bisnis di luar pekerjaan selaku aparatur Negara maupun karena pengaruh dorongan kebutuhan biologisnya.

³ Abdul Rahman I Doi, *Perkawinan Dalam Syariat Islam*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1996), hlm.15.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, pada penulisan skripsi ini maka penulis merasa tertarik untuk membahas permasalahan tentang **“Poligami Yang Dilakukan Pegawai Negeri Sipil (Suatu Tinjauan Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Jo. PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dan PP No. 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil”**

B. Batasan dan Pokok Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, ada beberapa permasalahan yang menarik untuk dibahas. Permasalahan tersebut adalah:

1. Bagaimana pembatasan tentang poligami yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil menurut UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Jo PP No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil?
2. Apakah sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang melakukan poligami tidak sesuai prosedur menurut PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Adapun maksud dan tujuan penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui secara yuridis pembatasan tentang poligami yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil menurut UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Jo. PP No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.
2. Untuk mengetahui sanksi-sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang melakukan poligami tidak sesuai prosedur menurut PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

D. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan model penelitian hukum normatif yang memiliki empat tahapan proses yang akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Tipe penulisan

Tipe penulisan yang akan digunakan dalam skripsi ini adalah metode normatif yang didasarkan atas hasil analisis dengan melakukan penelitian terhadap data kepustakaan, asas-asas hukum normatif,

pendapat para ahli maupun teori-teori yang berhubungan dengan masalah yang dibahas atau yang sering disebut sebagai data sekunder.⁴

2. Sifat Penulisan

Sifat penulisan bersifat deskriptif analitis yaitu memberikan data seteliti mungkin yang menggambarkan masalah tersebut, kemudian menganalisa teori hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

3. Jenis Data

Jenis data dalam melakukan penulisan ini didapat dari sumber data melalui metode pendukung yaitu melalui studi kepustakaan, yang meliputi:

- a. Bahan Hukum Primer: adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, berupa UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dan PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- b. Bahan Hukum Sekunder: adalah bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa buku-buku referensi dan literatur yang berhubungan dengan pembahasan.

⁴ Valerine J.L. Kriekhoft, "Penelitian Kepustakaan Dan Lapangan Dalam Penulisan Skripsi." *Pedoman Penulisan Skripsi Bidang Hukum*, (Jakarta : UPT Penerbitan Universitas Tarumanagara, 1996), hlm. 18.

- c. Bahan Hukum Tersier: adalah bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus dan ensiklopedia.

4. Metode Analisa Data

Pada penelitian ini Analisa data dilakukan secara kualitatif yaitu pengumpulan data dan informasi yang ada untuk memperoleh data yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

E. Definisi Operasional

Untuk mengetahui tinjauan mengenai poligami yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil (Suatu Tinjauan Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Jo. PP No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dan PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, maka perlu mengetahui definisi-definisi atau pengertian-pengertian penting yang berhubungan dengan masalah tersebut, diantaranya sebagai berikut:

1. Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga /rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.⁵

⁵ Indonesia, *Undang Undang Tentang Perkawinan*, Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974, LN Nomor 1 Tahun 1974, TLN Nomor 3019, Pasal 1.

2. Poligami yaitu sistem perkawinan bahwa seorang laki-laki mempunyai lebih dari seorang isteri dalam satu saat dan dalam istilah lain disebut juga Poligini.⁶
3. Monogami yaitu perkawinan beristri tunggal, perkawinan seorang pria dengan seorang wanita.⁷
4. Poliandri yaitu seorang perempuan mempunyai lebih dari seorang suami dalam satu saat.⁸
5. Pegawai Negeri yaitu mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹
6. Pejabat Yang Berwenang yaitu pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat dan/atau memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰
7. Jabatan Negeri yaitu jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya

⁶ Hasan Shadily, *Ensiklopedia Indonesia*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru-Van Hoeve, Sa), hlm. 732.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Indonesia, *Undang Undang Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Kepegawaian*, Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999, LN Nomor 169 Tahun 1999, TLN Nomor 3890, Pasal 1 ayat (1).

¹⁰ *Ibid*, Pasal 1 ayat (2).

jabatan dalam kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan kepaniteraan pengadilan.¹¹

8. Atasan yang berwenang adalah pejabat yang karena kedudukan atau jabatannya membawahi seorang atau lebih Pegawai Negeri.¹²
9. Pejabat yang berwajib yaitu pejabat yang karena jabatan atau tugasnya berwenang melakukan tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³
10. Manajemen Pegawai Negeri Sipil yaitu keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.¹⁴
11. Sumpah/Janji yaitu suatu kesanggupan untuk mentaati keharusan atau untuk tidak melakukan larangan yang ditentukan, yang diikrarkan di hadapan atasan yang berwenang menurut agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.¹⁵

¹¹ *Ibid*, Pasal 1 ayat (3).

¹² *Ibid*, Pasal 1 ayat (4).

¹³ *Ibid*, Pasal 1 ayat (5).

¹⁴ *Ibid*, Pasal 1 ayat (8).

¹⁵ Indonesia, *Undang Undang tentang Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil*, Undang Undang No. 21 Tahun 1975, LN Nomor 27 Tahun 1975, TLN Nomor 3059, Bab I Umum.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi terdiri dari 5 (lima) bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I. Pendahuluan

Bab ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Batasan dan Pokok Masalah, Maksud dan Tujuan Penulisan, Metode Penulisan, Definisi Operasional dan Sistematika Penulisan.

BAB II. Tinjauan Umum Tentang Poligami

Pembahasan dibagi pada dua bagian besar yaitu mengenai perkawinan dan poligami. Dalam bagian perkawinan dibahas mengenai pengertian perkawinan, dasar perkawinan, syarat-syarat perkawinan, dan jenis-jenis perkawinan. Sedangkan dalam bagian poligami dibahas berkaitan dengan pengertian poligami, dasar hukum poligami, faktor-faktor pendorong poligami dan pandangan poligami dalam hukum perundangan, hukum adat dan hukum agama.

BAB III. Kedudukan, Kewajiban Dan Hak Serta Disiplin Pegawai Negeri Sipil Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pada bab tiga ini, dibahas secara umum mengenai pengertian dan dasar hukum tentang Kedudukan Pegawai Negeri Sipil, Kewajiban dan Hak Pegawai Negeri Sipil serta terakhir mengenai Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

BAB IV. Pembatasan Dan Sanksi Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil

Selanjutnya pada bab iv mengenai analisis, membahas analisa umum mengenai dua pokok masalah yang diangkat yaitu pertama, bagaimana pembatasan poligami yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Jo. PP No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil dan kedua, membahas mengenai apakah sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil yang melakukan poligami tidak sesuai prosedur berdasarkan PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

BAB V. Penutup

Menguraikan tentang Kesimpulan dan Saran hasil analisa praktek pembatasan dan sanksi poligami yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil.