

**SKRIPSI**

**EVA GLORIAWATI**

**POLEMIK TERHADAP RENCANA PENCABUTAN  
PP. NOMOR 10 TAHUN 1983  
DITINJAU DARI HUKUM ISLAM**



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2001**



**POLEMIK TERHADAP RENCANA PENCABUTAN  
PP.NOMOR 10 TAHUN 1983  
DITINJAU DARI HUKUM ISLAM**

**SKRIPSI**

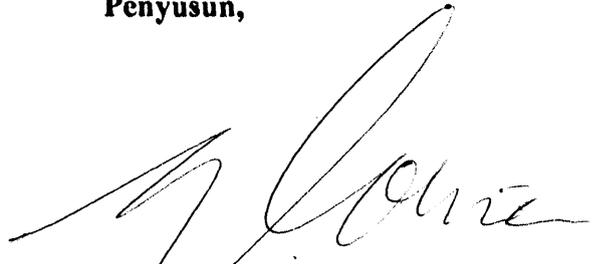
**DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI DAN MEMENUHI SYARAT  
UNTUK MEMPEROLEH GELAR  
SARJANA HUKUM**

**Dosen Pembimbing,**



**LILIEK KAMILAH, S.H., M.HUM.**  
NIP. 130 531 799

**Penyusun,**



**EVA GLORIAWATI**  
NIM. 039514106

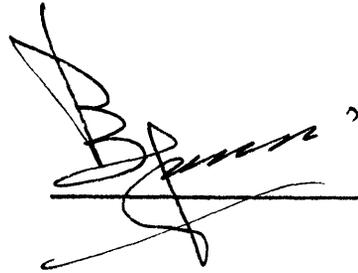
**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2001**



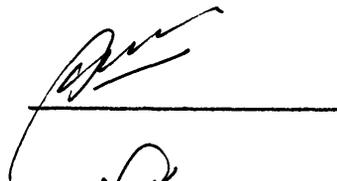
Skripsi ini telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji  
pada tanggal 9 Januari 2001

Susunan Tim Penguji :

1. Ketua : H. M. Kobiran, S.H., M.S.



2. Anggota : 1. Afdol, S.H., M.S.



2. Liliek Kamilah, S.H., M.Hum.



3. Drs. Abdul Somad, S.H., M.H.





**MOTTO**

Tiada ilmu lebih baik daripada  
hasil tafakur,

Tiada iman lebih lebih baik  
daripada rasa malu dan sabar,

Tiada kehormatan diri lebih  
baik daripada tawadhu'

**(Imam Ali, R.A )**



## **Persembahan**

**Skripsi ini ku persembahkan kepada Bapak dan Ibu yang membesarkan ku dengan cinta dan kasih sayang, Emak yang selalu dengan restunya, Mbak Josy yang tersayang, suamiku Mas Dilli yang tanpa kenal lelah mendukung dan mencintaiku serta yang penuh cinta dan penuh kasih permata hatiku Mikhail anakku.**



## **Kata Pengantar**

Dengan mengucapkan puji syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah sehingga saya dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini dengan judul “ **Polemik Terhadap Rencana Pencabutan PP Nomor 10 tahun 1983 ditinjau dari Hukum Islam** “.

Tujuan penyusunan skripsi ini adalah sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan bidang ilmu Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Disadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak dapat terselesaikan tanpa dukungan, bantuan dan kerjasama dari berbagai pihak. Untuk itu disampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. **Bapak Machsoen Ali, S.H., MS.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga beserta seluruh civitas akademika.
2. **Ibu Dra. Hj. Soendari Kabat , S.H., M.Hum.,** selaku Ketua Bagian Hukum Perdata.
3. **Ibu Liliek Kamilah, S.H., M.Hum.,** selaku Dosen Pembimbing yang dengan kesabarannya telah memberikan arahan, bimbingan dan dorongan selama penyusunan skripsi ini
4. **Bapak H.M. Kobiran, S.H., MS., Bapak Afdol, S.H., MS., dan Bapak Drs. Abdul Somad, S.H., M.H.,** selaku dosen penguji.



5. **Ibu Sri Winarsih, S.H., selaku dosen wali.**
6. Segenap guru dan dosen yang telah mendidik dan mengajar selama kuliah .
7. **Bapak, Ibu', Emak, mbak Josy, terima kasih atas dukungan moril, materiil dan doa serta Mame, mbak Ama, Ika, Lucy, Chandra, dan Intan terima kasih banyak.**
8. **Mas Dili dan Mikhail, sumber motivasi dan inspirasi yang tak terhingga.**
9. **Dyana Wulansari, Hanny Olivia, Shanti P.Pontoh, Widhani Diasmoro, Tellyanawati yang selalu menghibur dan memberi semangat terutama pada "urusan " kuliah.**
10. Rekan-rekan Satuan Resimen Mahasiswa Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan dan toleransi.
11. Seluruh rekan dan pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah banyak membantu demi terwujudnya skripsi ini.

Semoga Allah SWT melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya bagi semuanya yang tersebut diatas. Amien.

Disadari bahwa masih banyak terdapat kekurangan secara teknis maupun ilmiah dalam penyusunan skripsi ini. Oleh karena itu saran dan kritik yang membangun sangat diharapkan.

Surabaya, 9 Januari 2001

Eva Gloriawati



**DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii

**BAB I : PENDAHULUAN**

1. Latar Belakang dan Perumusan Masalah.....	1
2. Penjelasan Judul.....	5
3. Alasan Pemilihan Judul.....	5
4. Tujuan Penulisan.....	7
5. Metodologi.....	7
a. Pendekatan Masalah.....	7
b. Sumber Data.....	8
c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	8
d. Analisa Data.....	8
6. Pertanggungjawaban Sistematis.....	8



## **BAB II: TINJAUAN TEORITIS MENGENAI POLIGAMI**

1. Poligami Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.....10
2. Poligami Menurut Hukum Perkawinan Islam.....17
3. Analisis Perbedaan dan Persamaan Pengaturan Poligami dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 dan Hukum Islam.....21

## **BAB III: POLEMIK TERHADAP PERLU TIDAKNYA**

### **DILAKSANAKAN PENCABUTAN PP NOMOR 10 TAHUN**

**1983**

1. Pendapat yang Menolak Pencabutan PP Nomor 10 Tahun 1983.....27
2. Pendapat yang Menyetujui Pencabutan PP Nomor 10 Tahun 1983.....31
3. Perlu atauTidaknya Dilaksanakannya Pencabutan PP Nomor 10 Tahun 1983.....36

## **BAB IV: PENUTUP**

1. Kesimpulan.....43
2. Saran.....44

## **DAFTAR BACAAN**



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang dan Perumusan Masalah

Sebagai makhluk sosial, manusia selalu hidup berkelompok baik dalam kelompok terbesar yang dikenal dengan negara maupun kelompok terkecil yaitu keluarga, dan keluarga inilah yang nantinya akan membentuk negara. Karena demikian pentingnya keluarga, pemerintah berusaha menciptakan suatu hukum keluarga nasional yang dipakai sebagai pegangan oleh rakyat Indonesia. Hasil nyatanya adalah dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, di Indonesia sudah ada perundang-undangan yang mengatur masalah perkawinan sejak zaman Belanda. Berdasarkan pasal 163 IS untuk orang-orang pribumi digunakan hukum adat yang didalamnya banyak menyerap atau mengambil dari hukum Islam, mengingat sebagian besar penduduk Indonesia beragama Islam. Bagi orang-orang Belanda atau Eropa lainnya serta yang disejajarkan dengan Eropa dipergunakanlah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, kemudian dalam hal perkawinan khusus untuk orang-orang Kristen dipergunakan HOCI<sup>1</sup> yang berlaku di Jawa, Minahasa dan Ambon. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, maka peraturan perundang-undangan zaman belanda tersebut

---

<sup>1</sup> Arso Sastroatmodjo dan Wasiti Aulani, Hukum Perkawinan di Indonesia, Bulan Bintang, Jakarta, 1981, h. 76.



dinyatakan tidak berlaku lagi, sesuai dengan pasal 66 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, yang mengatur tentang perkawinan yang diperuntukkan bagi seluruh rakyat Indonesia dan dilengkapi dengan aturan pelaksanaannya yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 serta Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, pada dasarnya mengatur perkawinan di Indonesia berdasarkan azas monogami, dimana seorang laki-laki hanya memiliki seorang istri dan seorang istri hanya memiliki seorang suami. Dalam keadaan tertentu undang-undang ini masih mentolerir bagi laki-laki yang hendak melaksanakan poligami, asal memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 menyebutkan bahwa pengadilan hanya memberikan izin kepada seorang laki-laki untuk melakukan poligami, apabila memenuhi syarat yang telah ditentukan dan memang dikehendaki olah yang bersangkutan.

Khusus bagi pegawai negeri sipil yang ingin melakukan poligami harus memenuhi persyaratan lain yang lebih berat, yaitu harus mendapatkan izin dari pejabat atasannya. Peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Peraturan Pemerintah ini sebenarnya merupakan penerapan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 yang berlaku khusus bagi Pegawai Negeri Sipil. Seorang Pegawai Negeri Sipil bila hendak melakukan perceraian atau berpoligami harus mendapat ijin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang, berdasarkan Pasal 3 PP Nomor



10/1983. Disini berarti seorang pegawai Negeri Sipil laki-laki bila hendak berpoligami disamping harus meminta izin dari istri pertama juga harus mendapatkan izin dari atasannya. Bila istri pertama tidak menyetujui maka poligami tidak dapat dilakukan. Meskipun istri yang pertama sudah menyetujui namun pejabat atasannya berkeberatan memberikan izin maka PNS tersebut tidak dapat melakukan poligami. Begitu pula sebaliknya seorang wanita PNS bila hendak dimadu oleh seorang laki-laki yang bukan PNS berdasarkan Pasal 14 PP Nomor 10 Tahun 1983 harus mendapatkan izin dari pihak yang berwenang. Selanjutnya bagi PNS wanita tidak diijinkan menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari PNS berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983.

Dalam hukum Islam diperbolehkan seorang laki-laki kawin lebih dari satu.

Hal ini berdasarkan surat An Nisa ayat 3 yang berbunyi:

“Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi; dua, tiga, atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak dapat berlaku adil, maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. Yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya.”

Pada awal September tahun 2000, Menteri Pemberdayaan Perempuan, Khofifah Indar Parawansa, mengemukakan rencana pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Dengan tercetusnya rencana tersebut, ternyata menimbulkan pro dan kontra dari kaum perempuan, aktivis perempuan dan lembaga-lembaga perempuan di Indonesia. Hal ini disebabkan masih banyak masyarakat di Indonesia khususnya kaum perempuannya awam terhadap pengaturan masalah poligami, meskipun dalam hukum Islam dan hukum positif sudah mengaturnya.



Indonesia adalah satu-satunya negara yang mengatur kehidupan pribadi bagi Pegawai Negeri Sipil, yaitu hak poligami. Negara-negara lain dapat dikatakan hampir tidak ada yang mengatur kehidupan Pegawai Negeri Sipil sampai begitu mendetail seperti di Indonesia. Sehingga dapat saja dikatakan perundang-undangan di Indonesia selama kekuasaan dipegang oleh orang-orang dari kelompok-kelompok yang berbeda, memuat kepentingan-kepentingan yang ditujukan bagi bagi keuntungan kelompok masing-masing. Tidak mengherankan bila salah satu aktivis perempuan mengatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 telah digunakan sebagai salah satu alat represi kekuasaan negara terhadap Pegawai Negeri Sipil,<sup>2</sup> dan dapat saja rencana pencabutan PP No. 10 Tahun 1983 tersebut untuk melindungi kepentingan penguasa ataupun pejabat yang terlanjur berpoligami dan menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka patut bagi penulis untuk mengkaji dan membahas pengaturan poligami yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan polemik yang terjadi pada rencana pencabutan PP No. 10 tahun 1983 tersebut menurut pandangan hukum Islam, sehingga permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah landasan yuridis mengenai poligami berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan hukum Islam ?
- b. Dengan adanya polemik yang terjadi tentang rencana pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 apakah memang perlu dicabut atau tidak peraturan tersebut menurut hukum Islam ?

---

<sup>2</sup> Achmad Zaenal, Ant, "Pria Kurang Menggubris Pencabutan PP 10/1983," Surabaya Post, 23 Oktober 2000, h. VII.



### **Penjelasan Judul**

Hukum adalah segala undang-undang, peraturan dan sebagainya untuk mengatur kehidupan di masyarakat.<sup>3</sup>

Islam adalah agama yang diajarkan oleh Nabi Muhammad yang berpedoman pada Al Qur'an.<sup>4</sup>

Polemik disini artinya adalah perbedaan pendapat akibat rencana pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 ditinjau dari hukum Islam.<sup>5</sup>

Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa judul skripsi ini adalah perbedaan pendapat tentang rencana pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 ditinjau dari hukum perkawinan Islam. Dimana bagi Pegawai Negeri Sipil yang beragama Islam, ketaatan terhadap agama adalah suatu kewajiban dan sebagai abdi negara ia juga harus mentaati peraturan yang mengikatnya.

### **2. Alasan Pemilihan Judul**

Perbedaan pendapat mengenai masalah poligami ini terus terjadi, banyak pendapat yang beranggapan bahwa monogami adalah satu-satunya bentuk perkawinan yang adil, sedangkan perkawinan poligami adalah suatu pendeskreditan agama Islam terhadap perempuan.

---

<sup>3</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, 1996, h. 340.

<sup>4</sup> Ibid, h. 340.

<sup>5</sup> Ibid, h. 341.



Demikian pula perkawinan poligami yang dilakukan oleh seorang Pegawai Negeri Sipil, sebagian masyarakat menganggap itu sebagai sikap yang kurang terpuji, mengingat PNS adalah abdi negara yang harus memberi contoh yang baik kepada masyarakat, sehingga sulit bagi PNS yang akan berpoligami, bahkan bagi PNS wanita dilarang untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil.

Hal ini karena menjadi istri kedua/ketiga/keempat bagi seorang Pegawai Negeri Sipil adalah perbuatan yang tidak baik. Bagi seorang muslim penilaian baik atau buruknya perbuatan seseorang, ada atau tidaknya sesuatu haruslah kita kembalikan kepada Allah dan RasulNya. Allah telah menurunkan agama Islam itu kepada kita seluruh umat manusia sebagai aturan yang sempurna seperti yang tertulis dalam Surat Al Maidah ayat 3, yang berbunyi:

“Pada hari ini telah Kusempurnakan untuk kamu agamamu, dan telah Kucukupkan kepadamu nikmatKu, dan telah Kuridhai Islam itu jadi agama bagimu”.

Allah juga menetapkan bahwa di dalam setiap hukumNya pastilah mengandung kemaslahatan bagi umat manusia, sebagaimana yang tercantum dalam Al Anbiyaa ayat 107, yang berbunyi:

”Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”.

Rencana pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang dikemukakan oleh Menteri Pemberdayaan Perempuan, Khofifah Indar Parawansa menimbulkan perbedaan pendapat dari masyarakat luas khususnya kaum perempuan dan sampai sekarang Menteri Pemberdayaan Perempuan sendiri belum menjelaskan alasan konkrit sehingga demikian perlu dilakukan pencabutan peraturan tersebut, yang menambah timbulnya dugaan masyarakat luas bahwa



keputusan itu bersifat politis yang menguntungkan kepentingan kelompok tertentu saja.

Bertitik tolak dari permasalahan di atas, maka sudah selayaknya bila penulis membahas skripsi ini tentang polemik rencana pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 ditinjau dari hukum perkawinan Islam.

### **3. Tujuan Penulisan**

Tujuan penulisan ini untuk melengkapi dan memenuhi sebagian persyaratan akademik guna memperoleh gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum, Universitas Airlangga. Disamping itu untuk tujuan yang tak kalah pentingnya yaitu:

1. Menambah perbendaharaan karya ilmiah di kalangan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Memberikan sumbangan pemikiran pada masyarakat umumnya dan dunia pengetahuan khususnya yang terkait dengan masalah yang dibahas.

### **4. Metodologi**

#### **a. Pendekatan Masalah**

Dalam penyusunan dan pembahasan penulisan ini pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan memperhatikan aspek sosial masyarakat.



#### b. Sumber Data

Data yang digunakan sebagai sumber penyusunan skripsi ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, Kompilasi Hukum Islam, kitab-kitab fiqih, buku, majalah, surat kabar serta pelaksanaannya di masyarakat yang kesemuanya terkait dengan permasalahan yang dibahas.

#### c. Prosedur Pengumpulan dan Perolehan data

Adapun prosedur pengumpulan data yang digunakan untuk penyusunan skripsi ini adalah dengan melakukan studi kepustakaan dan memperhatikan pelaksanaannya di dalam masyarakat kemudian data diolah dengan jalan menganalisa data dan diuraikan dalam pembahasan.

#### d. Analisa Data

Data yang telah diperoleh tersebut dianalisa menyangkut aspek hukumnya kemudian disusun, diuraikan serta dijelaskan secara terperinci sehingga analisa tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

### **5. Pertanggungjawaban Sistematika**

Untuk mendapatkan gambaran yang singkat dan jelas tentang pembahasan skripsi ini, maka dibagi dalam empat bab. Agar lebih sistematis dan mudah dipahami, tiap-tiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang menjelaskan komponen-komponen dari permasalahan.

Bab satu sebagai pendahuluan berisi gambaran umum dari permasalahan yang memuat uraian dan penjelasan mengenai latar belakang masalah dan



perumusan masalah. Sesuai dengan ruang lingkup bahasan skripsi ini maka yang dibahas adalah bagaimana hukum Islam mengatur poligami, pengaturannya yang diperketat dalam hukum positif, serta akibat yang timbul dari dikemukakannya rencana pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Dalam bab dua dibahas mengenai tinjauan yuridis, yaitu poligami menurut pendapat hukum perkawinan Islam dan yang diatur dalam hukum positif di Indonesia, yaitu dalam hal ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Disini dikemukakan adanya persamaan dan perbedaan antara dua landasan yuridis tersebut.

Bab tiga yang dianalisa dan dibahas adalah mengenai perbedaan pendapat atau polemik yang menimbulkan pro dan kontra dari rencana pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 serta perlu tidaknya diadakan pencabutan peraturan tersebut.

Bab empat merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan permasalahan pokok yang telah dikemukakan sebelumnya dan saran-saran yang berhubungan dengan permasalahan yang timbul.



## BAB II

### TINJAUAN TEORITIS MENGENAI POLIGAMI

#### 1. Poligami Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tidak ada istilah yang menyebut poligami. Namun menurut pengertian ilmiahnya poligami adalah berarti banyak partner. Dari istilah poligami ini dibedakan lagi menjadi dua yaitu poligini dan poliandri.

Poligini adalah berarti banyak partner wanita, maksudnya adalah perkawinan yang dilakukan oleh seorang pria dengan beberapa wanita (seorang suami mempunyai beberapa istri). Poliandri adalah banyak partner laki-laki, maksudnya adalah perkawinan yang dilakukan oleh seorang wanita dengan beberapa orang laki-laki (seorang wanita sebagai istri mempunyai beberapa suami).

Poligami yang dimaksud dalam penulisan ini adalah perkawinan yang dilakukan oleh seorang laki-laki dengan beberapa wanita (lebih dari satu wanita) sebagai istrinya, dalam arti perkawinan yang dilakukan oleh seorang suami yang sudah mempunyai istri sah, kemudian melakukan perkawinan lagi dengan wanita lain.

Perkawinan poligami tidak jarang menimbulkan masalah baik mengenai dasar hukumnya maupun faham-faham yang berkembang di dalam masyarakat. Tampaknya pengaturan poligami di dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 masih belum jelas ketentuannya dalam menyelesaikan permasalahan-



permasalahan poligami yang timbul di masyarakat. Karena itulah maka perlu diatur lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksanaan yang akan memberikan ketentuan lebih terinci lagi sehingga memudahkan pelaksanaannya.

Salah satu materi undang-undang yang menjadi masalah sampai saat ini adalah mengenai prosedur dan syarat-syarat untuk dapat dilakukannya perkawinan poligami, sebagaimana diatur dalam pasal 3, 4, dan 5 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974. Mengapa sampai saat ini masih juga timbul permasalahan yang menyangkut perkawinan poligami? Tak lain dan tak bukan karena ketentuan undang-undang tersebut masih belum menampakkan ketegasannya dalam pelaksanaannya lebih lanjut. Walaupun sudah ada peraturan pelaksanaannya yaitu PP Nomor 9 Tahun 1975 dalam pasal 40 dan 41, namun sifatnya hanya mengulang kembali ketentuan dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, poligami tidak dikehendaki kehadirannya. Dengan begitu maka perkawinan monogami yang menjadi tujuannya. Sebaliknya akan menjadi lain jika ditafsirkan secara *a contrario* dengan adanya syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan poligami, maka berarti juga membuka peluang untuk timbulnya perkawinan poligami. Untuk lebih jelasnya poligami diterima kehadirannya di dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.

Khusus bagi pegawai negeri, baik sipil atau militer untuk dapat melakukan poligami, selain harus memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, juga masih harus memiliki izin khusus dari atasannya yang berwenang tempat dia bekerja. Hal ini bagi Pegawai Negeri Sipil



sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil.

Dalam memori penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 antara lain disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat harus menjadi teladan yang baik dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan pada perundang-undangan yang berlak. Untuk dapat melaksanakan kewajiban-kewajiban yang demikian besar, maka layak kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan keluarga yang serasi, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas-tugasnya tidak banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya.

Sehubungan dengan contoh dan keteladanan yang harus diberikan oleh Pegawai Negeri Sipil kepada bawahan dan masyarakat, maka kepadanya dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi. Untuk melakukan perkawinan dan perceraian pegawai yang bersangkutan harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat atasannya.

Selanjutnya, di dalam memori penjelasan juga disebutkan, Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang dan Pegawai Negeri Sipil wanita yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari seorang yang bukan pegawai negeri sipil diharuskan untuk memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat atasannya. Sedangkan Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil.



Izin tersebut menurut pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 hanya dapat diberikan pejabat apabila telah memenuhi sekurang-kurangnya salah satu syarat alternatif yaitu:

1. Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;
2. Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
3. Istri tidak dapat melahirkan keturunan (pasal 10 ayat 2).

Oleh karena persyaratan tersebut sifatnya alternatif maka cukup kiranya apabila telah memenuhi salah satu syarat diantara tiga persyaratan yang ditetapkan sebagai alasan bagi suami untuk mengajukan permohonan izinnya kepada pejabat atasannya.

Selain itu juga harus dipenuhi tiga syarat kumulatif, yaitu:

1. Adanya persetujuan tertulis dari istri;
2. Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan; dan
3. Adanya jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri dan anak-anaknya (pasal 10 ayat 3).

Berbeda halnya dengan syarat alternatif, maka syarat kumulatif harus dipenuhi semua dan akan diuraikan lebih lanjut satu persatunya. Untuk syarat yang pertama yaitu adanya persetujuan tertulis dari istri-istri sebelumnya adalah syarat utama. Apakah dari istri terdahulu ikhlas atau tidak dalam memberikan persetujuan untuk suaminya yang akan kawin lagi (berpoligami). Sehubungan dengan hal ini, atasan dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan harus



memanggil istri terdahulu untuk hadir bersama-sama suaminya guna didengar keterangannya secara langsung tentang persetujuan yang diberikan jika suaminya kawin lagi. Hal ini penting untuk menghindari terjadinya penyelundupan hukum yang dilakukan suami apabila persetujuan itu hanya dinyatakan dalam bentuk keterangan tertulis saja. Kemudian jika hanya surat keterangan tertulis saja, maka kemungkinan yang akan terjadi pemalsuan tanda tangan atau cap jempol istri terdahulu.

Satu lagi kemungkinan yang bisa terjadi, jika kedua suami istri itu tidak dipanggil bersama-sama oleh atasannya untuk memberikan keterangan sebenarnya. Misalnya jika si istri yang terdahulu memberikan untuk menandatangani persetujuan tertulisnya tidak dibuat dengan hati ikhlas karena belum tentu persetujuan tertulisnya dibuat sesuai dengan hati kecilnya. Atau mungkin persetujuan tertulis itu dibuat dengan sangat terpaksa, oleh karena ia (istri terdahulu) merasa takut atas ancaman suaminya jika tidak mau menandatangani persetujuan tersebut. Untuk menghindari hal-hal semacam itu dirasakan sangat bermanfaat jika keduanya dipanggil untuk diminta keterangannya baik secara bersama-sama maupun secara terpisah.

Kemudian syarat pada angka 2, yaitu pegawai negeri sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya dengan dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan. Nampaknya persyaratan ini memang tepat untuk dilakukan bagi pegawai negeri sipil yang akan berpoligami. Sebab yang bersangkutan telah



mempunyai penghasilan yang tetap sehingga akan mudah pembuktiannya dengan melihat dan memeriksa surat keterangan pajak penghasilannya.

Namun masalah yang akan timbul selanjutnya adalah bagaimana mungkin seorang pria pegawai negeri sipil bisa melakukan poligami dengan menggunakan standar gaji pegawai sebagai ukuran pemenuhan salah satu persyaratannya? Sudah bukan rahasia lagi kalau gaji pegawai boleh dikatakan pas-pasan untuk memenuhi kebutuhan keluarganya, atau kehidupan hidupnya sehari-hari. Sehingga bagi seorang pegawai negeri sipil yang berpenghasilan pas-pasan jelas akan merupakan faktor penghalang baginya untuk berpoligami. Bagaimana mungkin untuk penghasilan yang hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarganya itu, kemudian akan berpoligami? Mampukah ia menghidupi para istri dan anak-anaknya dengan layak, sedangkan penghasilannya tetap menurut standar penghasilan seorang pegawai negeri sipil.

Selanjutnya tentang syarat yang ketiga, yaitu adanya jaminan tertulis dari pegawai negeri sipil yang bersangkutan, bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya. Berdasarkan lampiran VIII Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor : 08/SE/1983, tanggal 26 April 1983, khusus bagi pegawai negeri yang akan berpoligami mempunyai bentuk tersendiri dalam hal jaminan berlaku adil, yaitu dalam bentuk "Surat Jaminan Berlaku Adil". Surat tersebut ditandatangani oleh yang membuat sebagai jaminan serta dilengkapi dengan Nomor Induk Pegawai atau nomor identitas dirinya, dalam format yang telah ditentukan.



Yang menjadi masalah adalah sampai seberapa jauh keberfungsian dari surat jaminan tersebut. Memang surat jaminan berlaku adil dapat saja dipenuhi sekedar pelengkap untuk terpenuhinya syarat kumulatif yang telah ditetapkan dalam PP 10/1983. Namun bagaimana apabila surat jaminan yang telah dibuatnya itu dikemudian hari diingkari? Apakah hal yang demikian itu dapat juga berakibat dan menyebabkannya batal suatu perkawinan yang telah dilaksanakan dengan susah payah? Sudah barang tentu perkawinan tersebut tidak batal dengan sendirinya, sebab masih banyak aspek lain yang akan turut dipertimbangkan. Oleh karena itu surat jaminan tersebut diajukan kepada pejabat sebagai atasannya, apakah mungkin pejabat dapat membatalkan perkawinan yang akan dilakukan anak buahnya berdasarkan pengingkaran surat jaminan yang dibuatnya? Bukankah hal ini dalam lingkup kewenangan Pengadilan Agama.

Pada pasal 12 ayat 1 PP 10/1983 mengenai pegawai negeri sipil yang akan melakukan perceraian atau akan beristri lebih dari seorang yang berkedudukan sebagai Pimpinan Lembaga Tertinggi Negara, Lembaga Tinggi Negara, Menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Gubernur Bank Indonesia, Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, dan Kepala Daerah Tingkat I, wajib meminta izin lebih dahulu dari Presiden. Selanjutnya pada ayat 2, 3 dan 4 menunjukkan sistem perizinan dari pejabat untuk tingkatan dibawahnya. Hal ini menimbulkan pertanyaan, jika pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai presiden, kepada pejabat mana dia harus mengajukan permohonan izin apabila ia hendak melakukan perceraian atau akan beristri lebih dari seorang? Presiden dipilih oleh MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara,



sedang dalam pasal 12 ayat 1 tersebut justru anggota MPR harus meminta izin kepada Presiden. Tentunya masalah ini belum terpikirkan oleh pembuat perundang-undangan sehingga tidak diatur kepada pejabat mana jika seorang pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai Presiden ingin mengajukan permohonan perceraian atautkah beristri lebih dari seorang.

## **2. Poligami Menurut Hukum Perkawinan Islam**

Sebenarnya poligami sudah meluas pada banyak bangsa sebelum Islam datang. Diantara bangsa-bangsa yang menjalankan poligami yaitu : Ibrani, Arab Jahiliyyah, Cisilia, Jerman, Rusia, Swiss, Belgia, Belanda, Denmark, Swedia dan Inggris. Sampai saat ini poligami masih tetap berlangsung pada beberapa bangsa, seperti orang asli Afrika, India, Jepang dan Cina. Di dalam agama Kristen tidak ada satupun ajaran yang melarang poligami, bahkan menurut umat Kristen dimasa-masa pertama melakukan poligami dengan mengikuti tradisi Yahudi.<sup>6</sup> Hukum diperbolehkannya poligami telah didahului oleh agama-agama samawi, seperti Paganisme dan Majusiah.<sup>7</sup>

Aturan poligami yang ada dalam Islam, tidak menjadikan poligami sebagai kewajiban terhadap laki-laki muslim, dan tidak mewajibkan pihak wanita atau keluarganya mengawinkan anaknya dengan laki-laki yang beristri satu atau lebih. Poligami menurut Islam baik teori maupun praktek, bukanlah peraturan yang

---

<sup>6</sup> Jamilah Jones, dan Abu Aminah Bilal, Monogami dan Poligami dalam Islam, Cetakan 1, Raja Grafindo Persada, 1996, h. 2.

<sup>7</sup> Mudsfir Aj-Jahram, Poligami dari Berbagai Persepsi, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, h.32.



harus dijalankan, melainkan satu jalan keluar untuk mengobati keburukan dalam peradaban modern ini.<sup>8</sup>

Dalam suatu keadaan, bukan hanya kelebihan wanita saja yang menyebabkan perlunya poligami, melainkan banyak pula keadaan di mana poligami perlu dijalankan, guna keperluan akhlak dan kesejahteraan masyarakat. Aturan poligami dan pembatasannya terdapat dalam firman Allah surat An Nisa ayat 3 yang berbunyi :

“Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap(hak – hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi: dua, tiga, atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak dapat berlaku adil, maka kawinilah seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. Yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya.”

Ayat di atas selain merupakan nash diperbolehkannya poligami, juga menjelaskan syarat yang harus dipenuhi laki-laki yang ingin berpoligami. Syarat-syarat tersebut adalah:

a. Mampu berlaku adil

Artinya seorang laki-laki yang menikah lebih dari satu harus mampu bersikap adil secara proporsional.

Pengertian adil adalah bersikap adil terhadap istri dalam soal pemberian nafkah lahir dan batin (persamaan diantara istri-istri dalam urusan sandang, pangan, tempat tinggal, dan perlakuan yang layak terhadap mereka masing-masing). Allah memberikan hukuman berat bagi suami yang tidak berbuat adil terhadap istri-istrinya seperti dalam Hadist Rasulullah. Rasulullah bersabda:

---

<sup>8</sup> Ibid, h.48



“Barang siapa mempunyai istri dua, tetapi ia lebih cenderung kepada yang satu maka nanti di hari kiamat ia akan datang menyeret salah satu lambungnya dalam keadaan miring.”<sup>9</sup>

Sementara kecenderungan hati, rasa, cinta dan semisalnya tidak wajib untuk berlaku adil, karena dalam urusan ini manusia tidak dapat berbuat adil.

Seperti dalam firman Allah surat An Nisa ayat 129:

“Dan kamu jangan sekali-kali tidak dapat berlaku adil diantara istri-istri(mu), walaupun kamu sangat ingin berbuat demikian, karena itu kamu janganlah terlalu cenderung (kepada yang kamu cintai), sehingga kamu biarkan yang lain terkatung-katung. Dan jika kamu mengadakan perbaikan dan memelihara diri (dari kecurangan), maka sesungguhnya Allah Maha Pengampun Lagi Maha Penyayang.”

b. Mampu memberi nafkah

Allah SWT berfirman dalam surat An Nur ayat 33:

“Dan orang-orang yang tidak mampu kawin hendaklah menjaga kesucian (diri)-nya, sehingga Allah mampukan mereka dengan karunia-Nya.”

Berdasarkan ayat tersebut, seorang laki-laki tidak diperbolehkan menikah jika belum mampu memberi nafkah. Begitu pula laki-laki yang sudah mempunyai satu istri, tetapi belum mampu memberikan nafkah yang layak, maka dia tidak boleh berpoligami.

c. Poligami dibatasi empat istri

Dalam hadist Rasulullah SAW, yang diriwayatkan oleh Qais bin Tsabit:

“Tatkala masuk Islam, aku mempunyai delapan istri, aku memberitahukan hal itu kepada Nabi SAW. Beliau menyatakan, “Pilihlah dari mereka empat orang.”<sup>10</sup>

Setelah Islam lahir, dasar-dasar dan syarat poligami diatur demikian rupa sehingga jelaslah bahwa jumlah yang diperbolehkan adalah empat orang.

d. Larangan menghimpun dua istri yang bersaudara kandung

<sup>9</sup> Ibnu Atsir, Jamirul Ashul fi Al Hadist Ar Rosul, Jus 11, Beirut, h. 515.

<sup>10</sup> Ash-Shan'ani, Sabili al Islam, juz 3, h. 22.



Nash Al Quran yang melarang menghimpun dua istri yang bersaudara kandung, diatur dalam ayat berikut ini:

“Diharamkan atas kamu (mengawini) ibu-ibu, anak-anak perempuan, saudara-saudara perempuan...” (An Nisa: 23).  
“...dan menghimpun (dalam perkawinan) dua perempuan yang bersaudara, kecuali yang telah terjadi pada masa lampau...”(An Nisa: 23).

Abi Kharasy, Ar Ra-ani dan Dailawi, berkata:

“Saya katakan kepada Rasulullah bahwa saya memadu dua wanita yang bersaudara di jaman jahiliyah. Rasulullah berkata: “Apabila engkau nanti pulang maka ceraikan satu diantara keduanya.”<sup>11</sup>

Tujuan dilarang menghimpun dua bersaudara dalam poligami adalah menjaga hubungan antara cinta dan kasih sayang diantara keluarga muslim. Bagaimanapun seorang istri senantiasa mengusahakan agar kebaikan suaminya hanya tercurah kepadanya. Sehingga akan tumbuh kebencian jika suaminya memberikan sesuatu kepada kakak atau adiknya. Karena itulah Allah melarang para laki-laki memadu dua wanita kakak beradik. Jika itu dilanggar para istri akan saling menghalangi satu sama lain agar tidak memperoleh kebaikan dari suaminya, sehingga terputuslah hubungan cinta dan kasih sayang antara mereka yang berasaudara kandung. Ibnu Hajar berkata, “Berdasarkan Ijma’ mengumpulkan dua bersaudara adalah haram, baik saudara kandung dari bapak maupun ibu.”<sup>12</sup>

Pada dasarnya poligami diperbolehkan dalam Islam bukan dengan syarat karena istri pertama sakit atau mandul, selama suami mampu memenuhi beban nafkah kepada istri dan anak-anaknya.<sup>13</sup> Umar bin Khattab telah menawarkan

---

<sup>11</sup> Abu Isa Muhammad, Sunah Tirmidzi, juz 2, Beirut, h. 297.

<sup>12</sup> M. Fathi Usman, Al Fikri al Islam Tathawur, Beirut, 232.

<sup>13</sup> Abu Hasan Muslim, Shahih an Nawawi Muslim bin Syarah, juz 9, h. 177.



anaknya, Hafsah, kepada Abu Bakar yang mempunyai istri lebih dari satu dan istri-istrinya itu tidak dalam keadaan sakit atau mandul, namun Abu Bakar menolak hingga akhirnya dinikahi oleh Nabi Muhammad SAW.

Mengenai persetujuan istri, para ulama mengembalikan masalah ini kepada Sabda Rasulullah SAW:

“Persyaratan yang paling berhak kamu penuhi adalah persyaratan dalam akad, dengannya kamu menghalalkan kemaluan.”<sup>14</sup>

Dari Hadist ini Imam Al Khalabi menjelaskan, bila suami atau istri membuat persyaratan tertentu bagi keduanya untuk menikah, maka persyaratan tersebut dikategorikan menjadi tiga macam:

1. Persyaratan yang wajib dipenuhi (seperti memberi nafkah);
2. Persyaratan yang wajib ditolah (seperti syarat harus menceraikan istri pertama);
3. Persyaratan yang diperselisihkan oleh ulama apakah harus dipenuhi atau tidak (seperti agar suaminya tidak menikah lagi).

### **3. Analisis Perbedaan dan Persamaan Pengaturan Poligami dalam PP No. 10 Tahun 1983 dan Hukum Islam**

Perbedaan pengaturan substansi hukum yang ada dalam hukum positif tidak diatur dalam hukum Islam tentang poligami. Ketentuan tersebut adalah mengenai syarat-syarat diperbolehkannya poligami bagi seorang laki-laki, ketentuan tersebut antara lain:

---

<sup>14</sup> Zarofi, A.M., “Poligami Mubah tapi Bersyarat”, *Sabili*, Bina Media Sabili, h. 54.



a. Syarat alternatif yang harus ditampilkan dalam permohonan izin poligai kepada pengadilan yaitu :

- 1) Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;
- 2) Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
- 3) Istri tidak dapat melahirkan keturunan.

b. Dilaksanakannya poligami bila sudah mendapat izin dari pengadilan.

Dalam surat An Nisa ayat 3 dan 129, yang merupakan nash diperbolehkannya poligami, tidak mengatur huruf a di atas. Dalam Islam seorang laki-laki boleh melakukan poligami meskipun salah satu syarat yang dicantumkan dalam huruf a tersebut tidak terpenuhi. Tambahan syarat dalam huruf b adalah perlu untuk melindungi istri agar suaminya tidak mudah untuk berpoligami, hanya untuk memenuhi kebutuhan hawa nafsu belaka. Konsekuensi dari syarat b ini, bahwa pengadilanlah yang dapat menentukan apakah permintaan suami untuk berpoligami dapat dilakukan atau tidak.

PP No. 10 Tahun 1983 yang merupakan peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 yang di dalamnya mengatur tentang poligami bagi Pegawai Negeri Sipil, dimana berlakunya PP No. 10 Tahun 1983 ini terikat dengan azas "*Lex Superior Derogat Legi Inferior*" yang berarti aturan hukum yang rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum di atasnya, hal ini mengingat hukum itu berada dalam satu sistem, dimana antara satu aturan hukum dengan aturan hukum lainnya tidak saling bertentangan. Oleh karena itu PP No. 10 Tahun 1983 dalam hierarki perundang-undangan Indonesia kedudukannya lebih rendah daripada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 maka PP No. 10



Tahun 1983 seyogyanya isinya tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 yang merupakan aturan dasarnya.

Di dalam PP No. 10 Tahun 1983 syarat-syarat poligami lebih diperberat, hal ini mengingat Pegawai Negeri Sipil adalah aparatur dan abdi negara yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam bertingkah laku dan ketaatan terhadap perundang-undangan. Sehubungan dengan contoh dan keteladanan yang harus diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil terhadap bawahannya dan masyarakat, maka kepada Pegawai Negeri Sipil dibebankan ketentuan disiplin tinggi, oleh karenanya untuk melakukan poligamipun disamping harus mendapat izin pengadilan juga harus memperoleh izin dari pejabat yang atau atasannya yang berwenang untuk itu.

Mengenai ketentuan PP No. 10 Tahun 1983, menurut hukum Islam, maka yang perlu dicermati adalah mengenai syarat-syarat baru yang diatur dalam PP No. 10 Tahun 1983 yaitu:

- Syarat adanya izin dari atasan;

Izin dari atasan atau pejabat ini merupakan syarat yang harus dipenuhi bagi seorang Pegawai Negeri Sipil laki-laki yang hendak melakukan poligami. Menurut penulis, syarat ini selayaknya tidak perlu mengingat hubungan pribadi atau keluarga. Sebenarnya masalah keluarga dari Pegawai Negeri Sipil tersebut merupakan urusan pribadi dari Pegawai Negeri Sipil itu sendiri, dimana orang lain tidak berhak untuk mencampuri termasuk juga disini pejabat atau atasannya. Hal terpenting dalam hubungan kerja adalah seorang pengemban tugas dapat menjalankan tugasnya sebaik-baiknya.



Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tidak ada birokrasi seperti yang terdapat dalam PP No. 10 Tahun 1983 mengenai izin atasan atau pejabat ini. Jika demikian halnya bukankah ini merupakan masalah hukum bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan berpoligami? Untuk ringkasnya birokrasi yang harus ditempuh bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan berpoligami adalah sebagai berikut:

“Surat permohonan untuk melakukan poligami tersebut harus disampaikan kepada pejabat atasan dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Setiap atasan yang menerima surat permohonan tersebut harus menyampaikan kepada pejabat melalui jalur hierarki selambat-lambatnya tiga bulan sejak diterimanya surat permohonan tersebut. Bagi pejabat yang berwenang memberi ijin tadi harus memberikan keputusannya setelah memberi nasehat kepada pegawai yang akan melakukan poligami serta calon istrinya agar sejauh mungkin untuk tidak melangsungkan perkawinan tersebut. Putusan dari pejabat harus sudah diberikan selambat-lambatnya tiga bulan sejak diterimanya permohonan tersebut.”<sup>15</sup>

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan berapa lama waktu yang diperlukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang akan berpoligami. Andaikata permohonan tersebut melalui empat jenjang, maka waktu yang diperlukan paling lama satu tahun. Birokrasi semacam ini tidak ada di dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974. Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, bila seseorang akan berpoligami, cukup hanya dengan izin pengadilan. Pengadilan baru akan memberikan keputusannya yang berwujud mengabulkan permohonan tersebut, bila telah dipenuhinya alasan dan syarat yang telah ditetapkan undang-undang.

Dengan demikian maka bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan berpoligami harus tetap menggunakan ketentuan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 mengenai alasan dan syarat-syarat yang harus dipenuhi, disamping itu harus

---

<sup>15</sup> Surat Edaran Kepala Badan Administratif Kepegawaian Negara, Nomor: 08/SE/1983, tanggal 26 April 1983, butir IV, 4, 5, 6, dan 7.



dipenuhi pula ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1983. Kesimpulannya, ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1983 harus terpenuhi terlebih dahulu, baru kemudian diajukan ke pengadilan guna diproses lebih lanjut untuk mendapat penetapannya. Dengan demikian izin pengadilan mutlak harus ada bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan berpoligami, dengan dalih bahwa hanya melalui pengadilan sajalah penetapan izin poligami dapat dikabulkan atau ditolak. Walaupun izin pejabat sudah ada tetapi yang memberikan penetapannya adalah pengadilan dan bukan pejabat.

- Syarat bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita tidak boleh menjadi istri kedua, ketiga, keempat bagi Pegawai Negeri Sipil pria;

Ketentuan syarat ini bertentangan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 2 ayat 1, menyebutkan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.

Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, bagi seorang wanita selama perkawinan itu tidak melanggar hukum agamanya, dia berhak menikah dengan siapapun yang dikehendaknya, termasuk juga dalam hal perkawinan poligami, tidak memandang apakah calon suaminya itu termasuk seorang Pegawai Negeri Sipil atau bukan Pegawai Negeri Sipil. Dalam hukum Islam sendiri tidak ada syariat yang melarang seorang wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga, keempat dari Pegawai Negeri Sipil pria. Hukum Islam memberikan kebebasan kepada wanita untuk memilih pasangan hidupnya sesuai dengan yang diinginkannya, selama itu tidak melanggar batas-batas atau syariat-syariat yang ada.



Dengan adanya aturan di atas, menyebabkan hak-hak dari wanita itu menjadi berkurang, karena dia tidak dapat menentukan pasangan hidupnya sesuai dengan kehendaknya dimana dia tidak diperbolehkan menjadi istri kedua, ketiga. Keempat dari Pegawai Negeri Sipil, walaupun dengan alasan tertentu. Menurut penulis selayaknya syarat ini dihapus karena bertentangan dengan hukum agama (bagi Pegawai Negeri Sipil yang beragama Islam) serta membatasi hak-hak asasi dari perempuan..



### BAB III

## POLEMIK TERHADAP PERLU TIDAKNYA DILAKSANAKAN PENCABUTAN PP NO. 10 TAHUN 1983

### 1. Pendapat yang Menolak Pencabutan PP 10 Tahun 1983

Usulan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Khofifah Indar Parawansa, untuk mencabut PP No. 10/1983 menimbulkan pro dan kontra pada beberapa kelompok masyarakat Indonesia. Pro dan kontra tersebut diberitakan dalam media masa, seperti televisi, majalah, surat kabar, dan bahkan juga di internet. Mereka mengemukakan alasan yang bervariasi dan kadang-kadang agak aneh. Untuk lebih jelasnya akan penulis kemukakan satu per satu pendapat yang mewakili penolakan pencabutan PP No. 10/1983 tersebut.

Dalam harian sore Surabaya Post, tanggal 13 September 2000, Dr. Zaitunah Subhan mengomentari usulan Meneg Pemberdayaan Perempuan pada tanggal 12 September 2000;

Dr. Zaitunah Subhan mengatakan, dalam Islam memang diperbolehkan poligami, tapi dikaitkan dengan sikap adil dari laki-laki. "Kalian boleh saja kawin dengan dua, tiga, atau empat orang wanita sekaligus tapi harus berbuat adil di antara istri-istri kalian. Jika tidak maka cukup satu," katanya.

Jadi, kata Zaitunah, diperbolehkannya poligami dalam Islam dibarengi dengan syarat dan prasyarat yang ketat. Ia menolak anggapan PP No. 10/1983 menjadi salah satu penyebab kebanyakan Pegawai Negeri Sipil serong, selingkuh dan bahkan maksiat. "Data itu harus dibuktikan dalam penelitian yang akurat. Jangan pernyataan itu hanya dijadikan alasan di bibir saja," katanya.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ant, "Khofifah Setuju PP Perkawinan Dicabut," Surabaya Post, 13 September 2000, h.



Begitu juga pengurus PP Muslimat Nahdlatul Ulama, Enny Rosyidah, menyatakan tidak setuju PP No. 10/1983 dicabut karena peraturan itu selama ini dianggap sebagai rambu-rambunya agar laki-laki tidak bertindak seenaknya.

“Jika PP No. 10/1983 dicabut, maka itu tidak sesuai dengan program kesetaraan gender yang saat ini kita galakkan.”<sup>17</sup>

Sementara itu Ketua Layanan Bantuan Hukum Sub-Unit Korpri Universitas Negeri Malang, R.B. Kuswilono, S.H., mengatakan bahwa banyak orang salah memaknai PP No. 10/1983. PP tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS (Pegawai Negeri Sipil) itu kini banyak dibicarakan dan diusulkan untuk dicabut;

“Padahal PP tersebut tidak melarang Pegawai Negeri Sipil laki-laki kawin lagi, asal memenuhi persyaratan yang ditentukan, “ kata Kuswilono di kantornya, Kamis (21/9) pagi.

Persyaratan dimaksud terdiri atas persyaratan alternatif dan persyaratan kumulatif. Artinya, untuk menikah lagi Pegawai Negeri Sipil cukup memenuhi salah satu dari tiga syarat alternatif. Namun Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan juga harus memenuhi ketiga syarat kumulatif.

Syarat alternatif yang disyaratkan dalam PP tersebut, rincinya istri tidak dapat menjalankan kewajibannya; istri mengalami cacat atau sakit yang tidak mungkin disembuhkan; dan istri tidak bisa memberi keturunan.

Sedang syarat kumulatif yang harus dipenuhi juga terdiri atas tiga hal. Antara lain, ada persetujuan tertulis dari istri, dan ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri dan anak-anaknya. Syarat lain, Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan punya penghasilan yang cukup untuk membiayai istri dan anak-anaknya. Hal ini juga harus dibuktikan melalui penjelasan PPh (pajak penghasilan). Namun selama ini PP tersebut dia nilai kurang disosialisasikan kepada seluruh Pegawai Negeri Sipil. Akibatnya banyak di antara mereka yang tidak tahu persis bagaimana isi PP tersebut.<sup>18</sup>

Dalam jajak pendapat yang diberitakan oleh Jawa Pos tanggal 4 Oktober 2000, ternyata banyak kaum perempuan dan ibu-ibu rumah tangga yang tidak setuju dengan usulan pencabutan PP No. 10/1983. Niat Meneg Pemberdayaan

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Dia, “PP 10/1983 Bolehkan Pegawai Negeri Sipil Kawin Lagi,” *Surabaya Post*, 22 September 2000, h. VIII.



Perempuan mungkin bertujuan memberdayakan perempuan. Jika benar ada niat seperti itu, ibu-ibu rumah tangga justru menilai yang sebaliknya;

Kaum perempuan tetap saja tidak merasa diuntungkan dengan rencana Meneg Pemberdayaan Perempuan. Mendrop PP No. 10/1983 yang melarang Pegawai Negeri Sipil laki-laki menikah lagi tanpa izin dari istri pertama. "Enak saja," kata ibu muda di kawasan Jalan Pacarkeling Surabaya.

"Kalau PP itu dicabut, bukan saja negara membuka lebar-lebar pintu selingkuh bagi laki-laki, tetapi juga membebaskan kawin lagi tanpa izin istrinya. Toh, selama ini dilarang pun masih banyak yang mencuri-curi kesempatan dengan membohongi istrinya menikah lagi dengan perempuan lain," kata responden lain di daerah Perak.

Itu sebagian saja dari penolakan sebagian besar kaum ibu yang menjadi responden jajak pendapat Jawa Pos.<sup>19</sup>

Ada jarak pandangan cukup tajam antara persepsi negara yang diwakili Meneg Pemberdayaan Perempuan Khofifah Indar Parawansa dan persepsi publik. dari persepsi negara, PP No. 10/1983 dianggap sebagai intervensi negara terhadap kehidupan pribadi publik. Padahal, konteks memerdekakan hak-hak publik yaitu intervensi negara terhadap kehidupan pribadi publik harus dihentikan, sekurang-kurangnya dibatasi. Bagi publik, terutama responden jajak pendapat tersebut, hal itu mengurangi intervensi negara —antara lain, dengan mencabut PP No. 10/1983— tidak cukup menjamin kemerdekaan pribadi publik. Masalahnya, bergantung pada seberapa jauh, pada sisi lain, pengurangan intervensi itu tidak merugikan hak-hak kelompok lain, dalam hal ini kaum perempuan. Rencana pencabutan PP No. 10/1983 itu justru dipandang melahirkan diskriminasi terhadap kaum perempuan.

Pandangan-pandangan seperti itu secara jelas terungkap dari alasan sebagian besar responden yang menolak pencabutan PP No. 10/1983.

Dari 567 responden yang menyatakan tidak setuju, 286 (50,5%) mengatakan, alasan menolak pencabutan PP No. 10/1983 karena merupakan diskriminasi terhadap perempuan. Alasan-alasan yang tidak setuju juga dikemukakan. Misalnya, 28,7% menyatakan bahwa rencana Meneg Pemberdayaan Perempuan itu bias gender.

<sup>19</sup> Mk, "Rencana Itu Diskriminasi Perempuan," *Jawa Pos*, 4 Oktober 2000, h. XX.



Ada pula yang punya prasangka kurang baik. Misalnya, ada 13,4% yang menyatakan, rencana itu merupakan cermin persepsi pribadi Meneg Pemberdayaan Perempuan terhadap posisi laki-laki yang menerima ketidakadilan gender. Sisanya, 7,4%, punya alasan macam-macam. Misalnya, tak menghormati ibu-ibu yang sudah sering dikhianati para suaminya.<sup>20</sup>

Bisa ditebak apa kata responden setelah mereka menyatakan tak setuju dengan rencana pencabutan PP No. 10/1983. Sebagian besar minta agar PP tersebut dipertahankan. Kekhawatiran banyak Pegawai Negeri Sipil laki-laki yang gampang kawin lagi setelah PP No. 10/1983 dicabut barangkali menjadi pertimbangan mereka untuk mempertahankan PP tersebut.

Seorang mahasiswa Unair yang menjadi salah satu responden tak ragu-ragu menyatakan sikapnya agar Meneg Pemberdayaan Perempuan mengurungkan rencananya itu. "Tak usah mencabut PP No. 10/1983. Biar saja seperti yang sudah berjalan selama ini. Laki-laki mana yang tidak mau memanfaatkan kesempatan terbuka untuk larangan berpoligami dicabut," katanya. Responden yang minta agar PP No. 10/1983 dipertahankan sebanyak 53,8%.<sup>21</sup>

Dalam jajak pendapat dengan 900 responden yang dilakukan pada tanggal 24 sampai dengan 30 September 2000 tersebut di atas, maka atas rencana mencabut PP No. 10/1983, tak pelak muncul tudingan terhadap Meneg Pemberdayaan Perempuan Khofifah Indar Parawansa sebagai berikut :

Sebagian besar, 34% dari 900 responden, menuding Meneg Pemberdayaan Perempuan setuju laki-laki lebih berkuasa terhadap perempuan. Kemudian sebanyak 33,8% malah menuding Meneg Pemberdayaan Perempuan tak paham keadilan gender, lantas 23,1% menuding Meneg Pemberdayaan Perempuan setuju perempuan dijadikan istri kedua, ketiga dan seterusnya. 9,1% responden tidak memberikan penilaian apapun.<sup>22</sup>

Tidak banyak perbedaan sikap kelompok responden ibu-ibu di Jakarta dan Surabaya, yaitu sebagai berikut :

Mereka sama-sama minta agar PP No. 10/1983 dipertahankan. Di Jakarta, dari 200 responden ibu rumah tangga, 61, 5% minta agar PP No. 10/1983 dipertahankan. Bandingkan dengan yang setuju dicabut. Jumlahnya hanya 35%. Di Surabaya, dari 200

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.



responden ibu rumah tangga, 62% juga minta agar PP No. 10/1983 dipertahankan. Bandingkan dengan ibu-ibu yang setuju PP itu dicabut yang jumlahnya hanya 32%.<sup>23</sup>

Di Jakarta dan Surabaya aktifis perempuan punya penilaian yang berbeda terhadap Meneg Pemberdayaan Perempuan Khofifah Indar Parawansa mengenai rencananya mencabut PP No. 10/1983 :

Di Jakarta, dari 100 responden aktivis perempuan, 47% menilai bahwa rencana Meneg Pemberdayaan Perempuan itu menunjukkan bahwa dia setuju laki-laki lebih berkuasa terhadap perempuan.

Tetapi, kata aktivis perempuan di Surabaya, rencana Meneg Pemberdayaan Perempuan itu menunjukkan bahwa ia tidak paham keadilan gender. Mereka yang menilai demikian jumlahnya mayoritas yakni 54% dari 150 responden aktivis perempuan di Surabaya.<sup>24</sup>

Sedangkan, Ketua Dharma Wanita, Nila F. Moeloek, menentang keras usulan pencabutan PP itu, tapi bukan karena takut poligami, melainkan lebih disebabkan masalah gaji Pegawai Negeri Sipil yang rendah :

“Bayangkan bila seorang Pegawai Negeri Sipil punya istri lagi padahal gajinya tidak seberapa. Kalau poligami apa mau menghidupi dari korupsi,” katanya. Meski demikian, sejumlah Pegawai Negeri Sipil yang ditemui melihat ada sisi mulia di balik usulan pencabutan PP No. 10/1983, yakni keinginan negara untuk tidak mengatur kehidupan pribadi warga negaranya, termasuk Pegawai Negeri Sipil.<sup>25</sup>

## **2. Pendapat yang Menyetujui Pencabutan PP No. 10/1983**

Ide pencabutan itu menyiratkan keinginan negara memberikan kepercayaan kepada aparatnya untuk mengatur kehidupan pribadinya, termasuk memutuskan berpoligami atau tidak bagi Pegawai Negeri Sipil. Oleh karena itu Meneg Pemberdayaan Perempuan setuju PP 10/1983 dicabut;

“Tidak perlu ada aturan formal untuk itu, karena laki-laki seharusnya malu dan tahu diri,” katanya usai membuka Advokasi Kesetaraan dan Keadilan Jender Bagi Pimpinan Pondok Pesantren, Konferensi Wali Gereja Indonesia dan Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia di Jakarta, Selasa 12 desember.

---

<sup>23</sup> ibid.

<sup>24</sup> ibid.

<sup>25</sup> Achmad Zaenal., Ant, loc.cit.



Sikap itu diungkapkan Khofifah menjawab persamaan tentang adanya salah satu rekomendasi dewan Pimpinan Pusat Persatuan Islam (Persis) yang minta PP No. 10/1983 itu dicabut karena dinilai tidak sesuai dengan ajaran Al Qur'an dan Hadist.

Sebelumnya, Menteri Agama Tolchah Hasan juga menyambut baik aspirasi umat Islam yang menghendaki pencabutan PP No. 10/1983 tentang pelarangan Pegawai Negeri Sipil menikah lagi tanpa ijin istri pertamanya.

Khofifah menegaskan di negara-negara lain tak ada aturan seperti itu. "Pihak laki-laki seharusnya malu sampai diatur begitu, kenapa di negara-negara lain tidak ada aturan seperti itu," katanya. Adanya PP No. 10 di Indonesia, menurutnya, disebabkan karena adanya kecenderungan laki-laki untuk melakukan "ekstensifikasi peran kekeluargaannya" (kawin agi). Padahal, tujuan membentuk keluarga bukan dimotivasi masalah seks saja, tapi untuk mewujudkan keluarga sakinah dan sejahtera. Khofifah juga mengatakan, dalam rumah tangga, seorang ayah dan ibu harus sadar tentang perannya masing-masing agar terbentuk keluarga yang berkualitas. Kalau laki-laki berpoligami tapi kemampuannya tidak ada, maka keluarganya akan semrawut, katanya segera bertanya, "Apakah itu yang diinginkan dalam hidup ini?"<sup>26</sup>

Sedangkan Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) meminta pencabutan PP Nomor 10/1983 harus berdasarkan kesetaraan gender:

"Kita setuju negara tidak mengatur kehidupan pribadi warga... Tapi, jangan ada kesan penghapusan PP Nomor 10/1983 itu untuk melegitimasi perilaku pejabat publik yang akhir-akhir ini banyak melakukan kegiatan poligami," ungkap Sekjen KPI Nursjachbani Katjasungkana SH.

Pencabutan PP Nomor 10/1983, katanya, juga harus dibarengi dengan pencabutan PP Nomor 45/1990 yang sangat mendiskriminasi perempuan. Menurut dia, PP 45 menyebutkan akan memberi sanksi administratif berupa pemecatan bagi perempuan yang menjadi istri kedua, ketiga atau keempat. Sebaliknya, laki-laki Pegawai Negeri Sipil, selain diberi ijin poligami jika syaratnya terpenuhi, juga tidak terkena sanksi pemecatan. "Untuk itu KPI mengusulkan agar PP 45/1990 juga segera dicabut," ujarnya.<sup>27</sup>

Usul pencabutan PP Nomor 10/1983 menjadi perbincangan yang menarik dalam diskusi panel yang digelar Biro Pemberdayaan Perempuan Pemprov Jatim tanggal 20 September 2000. Dalam acara bertajuk Konsep Kesetaraan dan Keadilan Gender Wanita, banyak diulas tentang pemahaman yang salah terhadap dibolehkannya poligami dalam Al Qur'an.

Sri Wahyuningsih SH MPd dari Pusat Studi Wanita Unibraw mengatakan, saat ini makna dan pengertian ayat 3 Surat An Nisa sering disalah artikan. "Menurut ayat ini, laki-laki memang diperbolehkan menikah lebih dari satu. Namun pemahaman terhadap ayat ini sering tidak tuntas," ujarnya. Sikap adil juga disyaratkan dalam ayat tersebut, kata Sri, sering diabaikan laki-laki. "Yang terjadi, sebagian besar poligami dilakukan hanya berdasarkan pertimbangan hawa nafsu belaka," tambahnya. Hal ini berbeda dengan yang

<sup>26</sup> Ant, *loc.cit.*

<sup>27</sup> Lex, "PP 10 Dicabut, PP 45 Harus Dicabut," *Jawa Pos*, 22 September 2000, h. VI.



dimaksud dalam Al Qur'an yang membolehkan poligami semata-mata karena pertimbangan sosial dan kemanusiaan yang dilakukan oleh Nabi Muhammad.

Karena itu, Sri lantas melontarkan ide agak nylench. Dia setuju PP Nomor 10/1983 dicabut. Dia juga setuju terhadap poligami. Tapi, katanya, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi. "Silakan berpoligami. Tapi, yang dinikahi harus janda miskin dan anaknya banyak," katanya serius disambut ger-geran sebagian peserta.

Dengan cara itu, lanjut Sri, poligami yang dapat diharapkan untuk ikut membantu mengatasi persoalan sosial dalam masyarakat, sekaligus memenuhi unsur kemanusiaan. "Sekarang ini yang terjadi sebaliknya. Bapak-bapak kawin lagi dengan gadis yang seumur dengan anaknya. Itu kan jelas semata-mata karena nafsu," katanya. Pernyataan Sri ini mendapat tanggapan dari salah seorang peserta laki-laki. "Poligami harus dilihat dari realitas sosial dan keadilan. Ibu pasti tahu bahwa jumlah wanita lebih banyak dari laki-laki. Dengan poligami ketimpangan sosial itu akan terjawab," katanya disambut tepuk tangan peserta laki-laki lainnya.

Pernyataan ini agaknya mendapat dukungan dari moderator, A. Azis, Asisten Bidang Kesra Menteri Khofifah Indar Parawansa ini juga ikut mengkritisi PP Nomor 10/1983. "Indonesia adalah satu-satunya negara yang kehidupan ranjang para pegawai negerinya diatur dengan undang-undang."<sup>28</sup>

Banyaknya usulan pencabutan PP Nomor 10/1983 juga mendorong desakan pencabutan PP 45 tahun 1990. Yaitu PP yang memuat sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil wanita yang menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat.

"Ya, dua PP itu harus dicabut. Itu menyebabkan sebuah perkawinan menjadi sangat birokratis dan diskriminatif," kata anggota Pusat Studi HAM (Pusaham) Ubaya, Hesty Armiwulan, Hesty lebih menyoroti PP 10 dan PP 45 itu dari segi proses kelahirannya. Menurut dia dua PP itu seharusnya tidak perlu ada. Salah satu alasannya, Depdagri yang menghasilkan dua peraturan tersebut bukanlah institusi yang tepat untuk mencampuri urusan perkawinan. "Harusnya yang lebih tepat mengurus adalah lembaga peradilan," ujar wanita yang aktif dalam advokasi masalah kewanitaan ini. Harus diakui, katanya, akibat penerapan dua PP ini, justru seringkali terjadi penyelewengan di kalangan Pegawai Negeri Sipil. "Ada pejabat yang mempunyai istri simpanan dan WIL. Ini salah satu contoh saja akibat penerapan PP 10 itu," paparnya. Begitu pula dengan dampak penerapan PP 45 bagi wanita Pegawai Negeri Sipil.

Hesty lebih setuju bila urusan perkawinan ini diserahkan sepenuhnya kepada lembaga peradilan dengan menggunakan dasar Undang-undang Perkawinan. Bila ada istri yang menggugat suaminya karena kawin lagi, tak perlu lagi menggunakan PP 10. "Adukan saja ke lembaga peradilan. Sanksi bisa juga diambil melalui lembaga peradilan itu dengan menggunakan pijakan Undang-undang Perkawinan," ujarnya.

Sementara itu, Indayati Oetomo berpendapat PP 10 dan PP 45 tidak perlu ada, karena secara normatif hukum masyarakat lebih efektif dibanding kinerja kedua PP tersebut. "Nyatanya, meski ada kedua PP tersebut, toh masih ada istilah PIL dan WIL tho," tandasnya. Poligami, katanya sudah ada sejak jaman dulu. Keinginan berpoligami tidak akan bisa dibendung dengan kedua PP tersebut. "Terbukti kedua PP tersebut tidak efektif berfungsi memberi sanksi," ujarnya. "Karena itu perselingkuhan tetap terjadi". Menurut

<sup>28</sup> Kum, "Silakan Kawin Lagi, Asal dengan Janda Miskin," *Jawa Pos*, 21 September 2000, h. 1.



dia, sebenarnya diperlukan hukum yang konkret mengatur masalah ini. "Tapi, karena tidak ada yang bisa efektif, ya buat apa dipertahankan," tanyanya.<sup>29</sup>

Dalam jajak pendapat Jawa Pos yang dimuat tanggal 4 Oktober 2000, dari 567 responden adalah sebagai berikut:

Responden yang setuju terhadap pencabutan PP 10 juga mempunyai alasan. Dari 210 yang setuju PP 10 dicabut, 62 orang atau 30,8 % punya alasan karena negara tidak boleh mengatur pribadi warganya. Lantas 26 orang atau 13 % beralasan karena laki-laki sudah cukup paham dengan keadilan gender. Namun, ada pula responden yang setuju pencabutan PP Nomor 10 dengan alasan PP Nomor 10 sudah tidak relevan dengan situasi saat ini. Responden yang mempunyai alasan demikian 77 orang atau 38,3 %. Sisanya, 36 orang atau 17,9 %, punya alasan lain-lain, seperti di mana pun laki-laki memang sering dilindungi negara.<sup>30</sup>

Dimata aktivis perempuan Semarang, Dr. Ari Pradhanawati, persoalannya bukan setuju atau menolak PP tersebut, melainkan peraturan itu telah digunakan sebagai alat represi kekuasaan negara terhadap Pegawai Negeri Sipil.

Kelahiran PP Nomor 10/1983 diduga dilatar belakangi kepentingan politik yang didesakkan organisasi istri Pegawai Negeri Sipil. Ada kekhawatiran bahwa suaminya akan beristri lagi bila tidak ada rambu larangan. Menurut Ari Pradhanawati, meski peraturan diberlakukan, tidak sedikit Pegawai Negeri Sipil pria yang menikah lagi secara "sirri" dan selingkuh.

Staf pengajar FISIP Undip Semarang itu mengatakan secara yuridis PP Nomor 10/1983 bertentangan dengan Undang-undang Perkawinan yang didalamnya membolehkan poigami. "Jadi kalau ada tuntutan PP itu dicabut, secara yuridis dibenarkan," katanya. Larangan Pegawai Negeri Sipil pria menikah lagi juga dianggap bertentangan dengan hukum Islam yang membolehkan seorang pria mengawini empat perempuan meskipun persyaratannya sangat berat karena harus mampu bertindak adil. Karena itu, menurut informasi yang dikumpulkan Ari, banyak perempuan yang mengamini gagasan khofifah agar PP 10 itu dicabut. Sebab mereka yakin ada atau tidak peraturan tersebut poligami tetap terjadi.

Pencabutan tersebut menjadikan perkawinan kedua dan seterusnya menjadi lebih transparan sehingga perempuan dijadikan istri kedua bisa menuntut haknya sebagaimana istri yang sah di mata agama dan negara. Bila peraturan itu dicabut, katanya, istri yang sudah merasa tidak cocok lagi dengan suaminya yang Pegawai Negeri Sipil juga bisa meminta cerai tanpa melewati prosedur berbelit, misalnya harus meminta ijin dari atasan suami. Berbagai alasan itulah yang agaknya menyebabkan gagasan pencabutan peratran itu layak disetujui.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Kum/Ans, Pegawai Negeri Sipil Bisa Jadi Istri Kedua atau Ketiga," *Jawa Pos*, 29 September 2000, h.1.

<sup>30</sup> Mk, *loc. cit.*

<sup>31</sup> Achmad Zaenal, Ant, *loc.cit.*



Namun, tuntutan pencabutan PP Nomor 10/1983 tampaknya kurang menarik perhatian kalangan Pegawai Negeri Sipil pria.

Tuntutan yang dilontarkan oleh Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Khofifah Indar Parawansa itu sebenarnya bisa dianggap sebagai lampu hijau bagi pria Pegawai Negeri Sipil yang ingin berpoligami, sesuatu yang amat tabu bagi Pegawai Negeri Sipil pria sejak 17 tahun yang lalu. Karena itu bisa dimaklumi sejak Khofifah melontarkan tuntutan tersebut nyaris tidak menimbulkan pro dan kontra dari mereka. Usulan pencabutan PP Nomor 10/1983 itu lebih banyak diperdebatkan kalangan akademisi, pegiat LSM, dan aktivis perempuan. PP itu telah diubah menjadi PP Nomor 45 tahun 1990 namun isinya tidak terlalu banyak perbedaan. Mengapa kalangan Pegawai Negeri Sipil kurang begitu tertarik menanggapi? Bagi sebagian besar Pegawai Negeri Sipil, gagasan tersebut memang tidak terlalu dekat dengan persoalan riil yang dihadapi mereka. Harga barang naik sedangkan gaji tak seberapa "d disesuaikan".

"Bagi Pegawai Negeri Sipil golongan rendah, tanpa ada PP Nomor 10/1983 secara ekonomi tidak akan mampu menghidupi lebih dari satu istri," kata Hartono, Pegawai Negeri Sipil di Kunduran, Blera. Karena itu, dia tidak melihat sesuatu yang penting di balik usulan pencabutan PP itu. Seandainya PP Nomor 10/1983 dicabut tampaknya tidak membuat pria Pegawai Negeri Sipil otomatis berbondong-bondong menemui penghulu untuk dikawinkan lagi. Keputusan menikah lagi tidak segampang itu. Apalagi secara ekonomi rata-rata Pegawai Negeri Sipil bergaji pas-pasan untuk menghidupi satu istri dan dua anak," kata Suwanti, istri Pegawai Negeri Sipil di Juwana.<sup>32</sup>

Poligami bukan saja dikritik para tokoh feminis barat, tetapi bahkan dicurigai feminis Islam sendiri. Mereka menganggapnya penindasan kaum perempuan.

"Penilaian ini tidak adil," kata Hj. Irene Handono, mubalighat dari Surabaya. Kalau ditelaah dengan cermat, kata pengurus Yayasan Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (YPHJI) Surabaya itu, penyebab turunnya (asbabun nuzul) ayat An Nisa ayat 3 itu karena Allah lebih mengkhawatirkan nasib anak-anak yatim dari para janda. Karena itu Islam mengizinkan menikahi ibu dari para anak-anak itu, untuk melegalkan hak mereka terhadap perlindungan hak ekonomi dan hak-hak perempuan.

Yang ada selama ini, kata aktivis ICMI itu, ayat itu dipahami laki-laki boleh menikahi empat wanita, itu saja. Fenomena yang ada, justru kecenderungan laki-laki untuk mencari daun muda untuk memenuhi kebutuhan biologis semata. Hal ini ditambah ketakutan kaum perempuan sendiri, yang menganggap poligami adalah penjara kehidupan rumah tangga. Karena itu, menurut Irene, sosialisasi yang tepat dari ayat itu adalah dimulai dari kaum laki-laki. Karena, mereka adalah pemimpin keluarga tentang penekanan segi ekonomi dari poligami. Kemudian barulah kepada kaum perempuan untuk menyiapkan dirinya dengan memahami bahwa itu adalah perlindungan yang paling aman untuk dirinya. Misalnya didalam menghadapi resiko menjadi perawan tua, janda atau diselingkuhi suami.

Dalam konteks riil pemahaman inilah, dia mengusulkan pencabutan PP Nomor 10/1983 bagi Pegawai Negeri Sipil dalam musyawaran Partai Bulan Bintang Jatim. Sebab larangan berpoligami itu justru beresiko besar untuk laki-laki muslim terhormat karena mendekati zina. Ini belum fenomena yang dirasakan para istri simpanan atau yang sekedar menjadi WIL tentang rentannya hak-hak dan status mereka. "Saya melihat akan

<sup>32</sup> ibid.



lebih banyak mudharatnya jika PP itu tidak dicabut,” katanya. Tapi, dia mengingatkan, bukan berarti jika sudah sah dicabut para laki-laki bisa bebas untuk mencari istri-istri baru. Tidak. Karena, masih harus memahami ayat-ayat itu dengan baik. Karena itu, sudah semestinya jika Al Qur’an dan Al Hadist kita pelajari terus menerus jika kita ingin benar-benar memasuki Islam secara kaafah.

“Karena didalamnya ada seluruh jawaban dari setiap persoalan hidup kita,” katanya.<sup>33</sup>

### 3. Perlu atau Tidak Dilaksanakan Pencabutan PP Nomor 10/1983

Dalam hukum Islam dikenal tiga kategori hukum. Hukum syariat, hukum fiqih, dan hukum siyasah. Hukum Syariat adalah hukum yang secara jelas tertulis di dalam ayat-ayat Al Qur’an dan Hadist sebagai dalil dan sumber hukum.. Hukum Fiqih adalah hukum-hukum hasil pemahaman para ahli hukum Islam (ulama) dari dalil-dalil syariat Islam. Sebagai hasil pemahaman, hukum-hukum fiqih tidak lepas dari perbedaan pendapat, selain itu fiqih mempunyai watak berkembang karena perubahan zaman, perbedaan lingkungan, pengaruh kondisi dan situasi tempat atau masa. Hukum Siyasah adalah hukum-hukum produk umara (legislatif, eksekutif dan yudikatif). Ia adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan yang berwenang. Sebagaimana halnya hukum fiqih, hukum siyasah mempunyai watak berbeda dan berkembang.

Undang-undang Perkawinan dan peraturan pelaksanaannya tergolong kedalam hukum siyasah, ia merupakan peraturan perundang-undangan dalam hal perkawinan sebagai bagian fundamental dalam pengaturan hukum keluarga. Materinya bersumber pada norma hukum dan norma agama. Sebagai produk manusia, Undang-undang Perkawinan dan aturan pelaksanaannya bisa ditinjau, diubah, dikembangkan dan disempurnakan dengan catatan hasil peninjauan itu

---

<sup>33</sup> Heti Palestina, “Lebih Banyak Mudharatnya,” Surabaya Post, 23 Oktober 2000, h. VII.



menurut pandangan ilmu hukum Islam tidak boleh bertentangan dengan hukum syariat.<sup>34</sup>

PP Nomor 10/1983 sebagai salah satu hukum siyasah terbuka untuk peninjauan, pembaharuan dan perubahan. Hasil kaji ulang tersebut harus ditindaklanjuti dengan memperbarui peraturan hukum tersebut, dengan berpegang pada prinsip:

1. Tetap mengakui bahwa hukum agama positif termasuk hukum Islam positif tetap diakui sah dan berlaku sebagai hukum nasional;
2. Produk pembaharuan tersebut tidak boleh bertentangan dengan jiwa serta azas-azas syariah.<sup>35</sup>

Dalam hal ini penulis melihat bahwa adanya polemik tersebut adalah belum mengertinya masyarakat luas mengenai isi PP 10/1983 secara keseluruhan. Menurut penulis, untuk saat sekarang pencabutan PP 10 tahun 1983 bukanlah hal yang tepat untuk dilakukan. Tetapi yang dibutuhkan sekarang adalah peninjauan, perubahan dan penyempurnaan terhadap peraturan tersebut.

Sebagian elit masyarakat, termasuk sebagian aktivis perempuan, menghendaki adanya pencabutan PP 10 tahun 1983 dengan alasan:

1. PP 10 tahun 1983 merupakan produk kekuasaan orde baru sebagai alat represi pemerintah terhadap Pegawai Negeri Sipil;

---

<sup>34</sup> Ahmad Sukardja, "Undang-undang Perkawinan dalam Perspektif masyarakat Indonesia Kontemporer," Disajikan pada Seminar Nasional tentang Undang-undang Perkawinan, 22-23 Desember 2000, h. 2.

<sup>35</sup> Taufiq, "Undang-undang Perkawinan dalam Perspektif Masyarakat Indonesia Kontemporer," Disajikan dalam Seminar Nasional Undang-undang Perkawinan dalam Perspektif Masyarakat Indonesia Kontemporer, 22-23 Desember 2000, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 2.



2. PP 10 tahun 1983 memuat larangan untuk berpoligami bagi pria Pegawai Negeri Sipil dianggap bertentangan dengan syariat Islam;
3. PP 10 tahun 1983 masih beraroma “bias gender” dan diskriminatif terhadap kaum perempuan.

Sedangkan kelompok lain yang sebagian besar adalah ibu-ibu rumah tangga, sebagian aktivis perempuan dan beberapa elemen masyarakat lainnya menghendaki agar PP Nomor 10 tahun 1983 tetap dipertahankan dengan alasan sebagai berikut:

1. Dengan dicabutnya PP Nomor 10 tahun 1983 akan menyebabkan pria Pegawai Negeri Sipil mudah kawin lagi;
2. PP Nomor 10 tahun 1983 merupakan rambu-rambu bagi Pegawai Negeri Sipil agar kehidupan rumah tangga mereka harmonis;
3. Walaupun dicabut, pencabutan tersebut tidak menyentuh persoalan riil yang mereka alami, seperti gaji yang pas-pasan misalnya.

PP Nomor 10 tahun 1983 pada prinsipnya tidak melarang pria Pegawai Negeri Sipil untuk berpoligami, hanya harus memenuhi beberapa persyaratan tertentu dan syarat-syarat inilah yang perlu peninjauan. Jadi merupakan anggapan yang keliru jika ada yang berpendapat bahwa PP Nomor 10 tahun 1983 melarang Pegawai Negeri Sipil pria untuk berpoligami sehingga dianggap menentang ajaran agama Islam yang membolehkan poligami, meskipun juga harus dengan syarat yaitu harus berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya yang lahir dari perkawinan tersebut.



Ketentuan-ketentuan yang patut ditinjau dalam PP Nomor 10 tahun 1983 menurut penulis adalah sebagai berikut:

- Izin dari atasannya;

Bagaimanapun pengadilanlah yang dapat memutuskan atas permohonan Pegawai Negeri Sipil untuk bercerai atau beristri lebih dari satu, bukan pejabat atasannya. Selain pertimbangan bahwa keputusan untuk bercerai atau berpoligami merupakan urusan keluarga yang bersangkutan, menurut penulis ketentuan ini selayaknya dicabut. Bukan izin dari pejabat atasannya yang *essensial*, namun sekedar pemberitahuan dari Pegawai Negeri Sipil yang akan bercerai atau berpoligami kepada pejabat atasannya. Kenapa? Karena hal ini menghindari penyelundupan hukum yang dimungkinkan terjadi, seperti yang dijelaskan penulis pada bahasan di bab sebelumnya.

Dengan pemberitahuan itu, diharapkan pejabat atasannya untuk memanggil kedua pihak secara bersama-sama atau terpisah untuk dimintai keterangan dan kebenaran pernyataan tertulis kedua pihak. Sebagai atasan yang harus memperhatikan kesejahteraan anggotanya, pejabat atasan dapat memberikan pertimbangannya sebagai masukan bagi keduanya. Namun keputusan tetap ditangan yang bersangkutan. Bukanlah hak dari pejabat untuk memutuskan permohonan bawahannya diterima atau ditolak.

- Syarat Pegawai Negeri Sipil wanita dilarang menjadi istri kedua, ketiga atau keempat dari pria Pegawai Negeri Sipil;

Seperti yang pernah penulis bahas dalam bab sebelumnya, ketentuan ini selain bertentangan dengan ajaran Islam, juga dengan Undang-undang Nomor 1



tahun 1974 sebagai peraturan dasarnya. Sudah seharusnya peraturan ini untuk dicabut. Ketentuan tersebut juga tidak mengakomodir hak-hak perempuan yang dalam agama Islam telah jelas mendukung penghormatan terhadap hak-hak wanita.

- Ketentuan sanksi yang ada dalam Pasal 16, PP Nomor 10 tahun 1983;

Ketentuan tersebut memuat hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil itu melanggar:

- Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat atasannya (pasal 3 ayat 1);
- Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat (pasal 4 ayat 1);
- Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan menjadi istri kedua, ketiga, Keempat dari Pegawai Negeri Sipil pria (pasal 4 ayat 2);
- Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi istri kedua, ketiga, keempat dari bukan Pegawai Negeri Sipil wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat (pasal 4 ayat 3).

Berkaitan dengan syarat izin dari pejabat dan larangan bagi Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil pria yang seharusnya dicabut, maka ketentuan dalam pasal 16 PP Nomor 10 tahun 1983 sudah selayaknya dicabut juga.

Ada ketentuan yang menarik dari PP Nomor 10 tahun 1983 yang menurut penulis patut untuk dipertahankan selain dilakukan beberapa pencabutan



ketentuan-ketentuan seperti yang telah disebutkan. Yaitu ketentuan yang dimuat dalam pasal 15 ayat (1) yang menentukan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil dilarang hidup bersama pria atau wanita sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah. Ketentuan ini jelas sesuai dengan ajaran agama Islam. Tetapi bagaimana apabila perkawinan itu sudah sah menurut ajaran Islam namun masih belum sah menurut undang-undang? Ada ulama besar menyatakan bahwa, "Undang-undang perkawinan itu aneh, orang yang melangsungkan perkawinan tanpa dicatatkan dan melangsungkan pernikahan yang menurut keyakinan masyarakat sebagai ibadah, diancam pidana. Sementara itu orang yang melakukan hubungan seksual di luar perkawinan atas dasar suka rela tidak diancam pidana."<sup>36</sup> Jadi ada sisi-sisi yang perlu dicermati terlebih dahulu dari ketentuan ini, namun tampaknya pembentuk peraturan itu memaksudkan ketentuan itu pada perkawinan yang tidak sah menurut Undang-undang dan keyakinan masing-masing, seperti yang tercantum dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.

Kemudian dalam pasal 15 ayat (2) mewajibkan kepada setiap atasan untuk menegur Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya yang melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 15 ayat (1). Apabila ketentuan pasal 15 ayat (1) itu dilanggar dan yang bersangkutan sudah ditegur sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat (2), maka berdasarkan pasal 17, Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dijatuhi

---

<sup>36</sup> Muchtaer Zarkasyi, "Poligami (Poliandri), Perkawinan Sejenis, Dan Permasalahan Perkawinan (Keluarga) Lainnya Menurut Tokoh-tokoh Agama dan Akademisi," Disajikan dalam Seminar Undang-undang Perkawinan, Jakarta, 22-23 Nopember 2000.



hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Ketentuan tentang larangan hidup bersama tanpa nikah yang diatur dalam pasal 15 dan 17 PP Nomor 10 tahun 1983 ini tidak diatur dalam undang-undang Perkawinan dan PP Nomor 9 Tahun 1975. Ini berarti PP Nomor 10 tahun 1983 mengatur lebih lanjut dari Undang-undang Perkawinan dan PP Nomor 9 Tahun 1975.



## BAB IV

### PENUTUP

#### 1. Kesimpulan

a. Berdasarkan PP Nomor 10 tahun 1983 Poligami dapat dilakukan dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi. Syarat-syarat tersebut adalah:

- Dalam memori penjelasan PP 10/1983 PNS pria yang akan beristri lebih dari seorang dan PNS wanita yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari seorang yang bukan PNS diharuskan untuk memperoleh izin dahulu dari pejabat atasannya. Sedangkan PNS wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari PNS.
- Izin tersebut menurut pasal 10 ayat 2 dan ayat 3 harus memenuhi sekurang-kurangnya salah satu syarat alternatif dan memenuhi tiga syarat kumulatif.

Berdasarkan hukum Islam poligami dilakukan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- Mampu berlaku adil (surat An Nisa ayat 3 dan ayat 129)
- Mampu memberi nafkah (surat An Nur ayat 33)
- Poligami dibatasi empat istri (surat An Nisa ayat 3)
- Larangan menghimpun dua istri yang bersaudara kandung (surat An Nisa ayat 23)

b. PP nomor 10 tahun 1983 adalah produk hukum siyasah yang terbuka untuk peninjauan perubahan dan penyempurnaan. Tetapi untuk saat sekarang



pencabutan terhadap peraturan tersebut kurang tepat untuk dilakukan karena beberapa peraturannya masih diperlukan. Kecuali dua ketentuan yang bertentangan dengan syariah Islam dan juga hukum positif yaitu:

- Adanya izin dari atasan;
- syarat bahwa PNS wanita tidak boleh menjadi istri kedua/ketiga/keempat bagi PNS pria.

## 2. Saran

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 masih diperlukan dan tidak perlu dilakukan pencabutan secara menyeluruh. Sebaliknya hanya beberapa pasal saja yang perlu dicermati dan untuk kemudian dilakukan perubahan ataupun pencabutan.
- b. Sebelum mencabut PP Nomor 10 tahun 1983, diperlukan suatu penjelasan yang lebih mendetail dari pemerintah. Usulan yang diajukan oleh Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Khofifah Indar Parawansa masih belum disertai penjelasan yang menyentuh esensi dari peraturan tersebut, seharusnya penjelasan yang terarah adalah merupakan prioritas reformasi. Sudah bukan rahasia lagi di masa Orde Baru suatu peraturan hukum berlaku menurut selera pemerintah.



## DAFTAR BACAAN

### Buku:

Arso Sastroatmodjo dan Wasiti Aulani, Hukum Perkawinan di Indonesia, Bulan Bintang, Jakarta, 1981.

Jamilah Jones dan Abu Aminah Bilal, Monogami dan Poligami dalam Islam, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.

Mudsfir Aj-jahram, Poligami dari Berbagai Persepsi, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.

Sayyid Sabiq, Fiqh Sunnah, Jilid II, Darul Fikri, Beirut, 1992.

Sayyid Sabiq, Fiqh Sunnah 12, Terjemahan Moh. Tholib, Al-Ma'arif, Bandung.

### Majalah:

Sabili, No. 02 tahun VI, 19 Mei 1999.

### Makalah:

Ahmad Sukardja, "Undang-undang Perkawinan dalam Perspektif masyarakat Indonesia Kontemporer," Disajikan pada Seminar Nasional Tentang Undang-undang Perkawinan, 22-23 Nopember 2000, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Muchtar Zarkasyi, "Poligami (Poliandri), Perkawinan Sejenis, dan Permasalahan Perkawinan (Keluarga) lainnya menurut Tokoh-tokoh Agama dan Akademisi," disajikan pada Seminar Nasional tentang Undang-undang Perkawinan, Jakarta, 22-23 Nopember 2000, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Taufiq, "Undang-undang Perkawinan dalam Perspektif Masyarakat Indonesia Kontemporer," disajikan pada Seminar Nasional tentang Undang-undang Perkawinan, Jakarta, 22-23 Nopember 2000, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.



**Surat Kabar:**

Jawa Pos, 21 September 2000.

Jawa Pos, 22 September 2000.

Jawa Pos, 29 September 2000.

Jawa Pos, 4 Oktober 2000.

Surabaya Post, 13 September 2000.

Surabaya Post, 22 September 2000.

Surabaya Post, 23 Oktober 2000.

