



MENYOAL IZIN POLIGAMI BAGI PNS

*Nur Khoirin YD *)*

**) Penulis adalah Magister Agama (M.Ag.), dosen IAIN Walisongo, Semarang.*

Abstract: *polygamy is restricted opportunities (especially for civil servants) are used based on the number of cases of irregularities and imbalances polygamous family. As polygamy was illegal, the outbreak of the household, the absence of economic security and justice, oppression of women, and displaced children. However, the regulations concerning polygamy (UUP-1/1974, PP-9/1975, and PP-10/1983) are relatively obsolete. Therefore, it is questionable again, if the rules are restrictive and prohibit polygamy still relevant and should continue to be enforced? Is not it considered contrary to human rights because the government is too far away to intervene in the private sphere? Is polygamy still considered socially deviant acts, or exactly the opposite of polygamy is a laudable behavior to avoid deviant behavior? Polygamy is the unalienable right of every person who should be protected and fairly distributed. Laws that conflict with basic human instinct would not be effective running, and if enforced would cause bad effects and aberrations.* **Keywords:** Polygamy, civil servants, regulation, human rights.

A. PENDAHULUAN

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

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

Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tersebut diancam dengan sanksi pemecatan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 PP-10/1983: PNS yang melanggar ketentuan Pasal 3 (1) dan Pasal 4 (1, 2, dan 4) dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan tidak hormat tidak atas permintaan sendiri. Hukuman disiplin yang sama juga dikenakan bagi PNS yang melakukan hidup bersama dengan wanita atau pria sebagai suami istri tanpa perkawinan yang sah.

Aturan-aturan yang ketat ini didasarkan atas pertimbangan bahwa PNS mempunyai kedudukan yang terhormat, sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat. PNS harus bisa menjadi teladan yang baik bagi masyarakat, baik dalam kehidupan keluarga dan ketaatan hukum maupun perundang-undangan yang berlaku. Perceraian dan poligami (waktu itu) dianggap oleh masyarakat sebagai perilaku yang menyimpang atau sebagai aib. Oleh karena itu, untuk bisa melakukan hal tersebut harus mendapat izin lebih dahulu dan pejabat yang berwenang. Proses izin ini dimaksudkan sebagai upaya pembinaan dan pencegahan agar tidak terjadi perceraian dan poligami. Hal ini juga dimaksudkan untuk mengatur, sekaligus memberikan pengawasan.



Peraturan-peraturan mengenai poligami sebagaimana disebutkan di atas sampai hari ini sudah berusia relatif tua. UUP-1/1974 dan PP-9/1975 sudah berusia sangat lama. Demikian juga PP-10/1983 sudah berusia cukup tua. Dibatasinya peluang poligami ini memang dulu didasari oleh banyaknya kasus penyimpangan dan ketimpangan keluarga poligami. Seperti poligami liar, pecahnya rumah tangga, tidak adanya jaminan ekonomi dan keadilan, ketertindasan perempuan, dan keterlantaran anak-anak. Oleh karena itu, sangat wajar jika pemerintah melakukan intervensi dengan mengatur dan membatasi sebagai suatu upaya preventif mencegah kerusakan yang lebih besar.

Di era reformasi sekarang ini, kondisi sosial masyarakat sudah sangat jauh berbeda jika dibandingkan dengan era 30 tahun lalu. Kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan sudah sedemikian pesat. Tingkat pendidikan dan kesejahteraan sosial sudah meningkat. Tidak ada lagi kisah-kisah kawin paksa karena kedudukan laki-laki perempuan sudah seimbang. Bahkan, dalam bidang-bidang tertentu, prestasi kaum perempuan telah dapat mengungguli kaum laki-laki.

Oleh karena itu, patut dipertanyakan kembali, apakah aturan-aturan yang bersifat membatasi dan melarang poligami masih relevan dan harus terus ditegakkan? Apakah tidak justru dianggap bertentangan dengan hak azasi manusia karena pemerintah terlalu jauh mengintervensi wilayah-wilayah pribadi yang menjadi hak setiap orang? Apakah poligami secara sosial masih dianggap perbuatan menyimpang, atau sebaliknya poligami justru merupakan perilaku terpuji untuk menghindari perilaku menyimpang?

Dari latar belakang pemikiran inilah, menarik untuk dilakukan kajian ulang yang mendalam terhadap peraturan perundang-undangan tentang poligami. Tulisan kecil ini akan difokuskan pada analisis materi dan pelaksanaan PP-10/1983 dan PP-45/1990, khususnya tentang izin perkawinan poligami bagi Pegawai Negeri Sipil. Kajian ini diharapkan akan menjadi masukan yang objektif bagi lembaga-lembaga yang berwenang untuk menentukan kebijakan ke depan yang lebih maju dan maslahat.

B. ANALISIS DALAM PERSPEKTIF HAM

Sebagian besar atau hampir semua hewan (jantan) diciptakan berwatak poligami. Artinya, tidak cukup dengan satu pasangan dan jantan mampu membuahi beberapa betina sekaligus. Para peternak itik atau ayam misalnya, mereka tahu betul untuk 100 ekor itik atau ayam petelur cukup disediakan beberapa ekor pejantan saja. Hewan mamalia seperti sapi, kerbau, kambing, kuda, anjing, dan sebagainya juga berwatak poligamis.

Pertanyaannya adalah bagaimana dengan manusia laki-laki secara alamiah berwatak poligamikah atau monogami? Sebagian percaya bahwa secara alamiah kaum pria poligami, sementara wanita adalah monogami. Dalil atas pernyataan ini adalah sepanjang sejarah dapat disaksikan dengan jelas bahwa sebagian besar pria tidak cukup hanya dengan seorang istri saja. Kisah atau sejarah kehidupan raja-raja yang selalu dikitari oleh selir-selir cantik, turut menjadi bukti ini. Karena watak alamiah laki-laki adalah poligami, maka tidak akan efektif undang-undang yang melarang poligami. Bahkan, pada berbagai daerah di mana kaum pria dilarang berpoligami, kaum pria yang memiliki harta yang cukup akan menjalin hubungan dengan lebih dari satu wanita.

Sejarawan Perancis terkemuka, Gustave Le Bon, menyatakan bahwa undang-undang Islam yang membenarkan poligami merupakan suatu keistimewaan dari agama ini. Berkaitan dengan perselingkuhan dan hubungan gelap kaum pria dan wanita di Eropa, ia menulis sebagai berikut:



“Di Barat, sekalipun air, udara, dan kondisi alam tidak mendukung tradisi dan kebiasaan berpoligami, namun kita menyaksikan bahwa monogami merupakan sesuatu yang hanya kita temukan pada tulisan di berbagai buku undang-undang. Dan tidak dapat diingkari bahwa dalam kehidupan kita ini, kita tidak menjumpai tanda-tanda kebiasaan (monogami) itu.”¹

Ishak Tyler, dalam ceramahnya di sebuah gereja di Jerman, pernah membuat pernyataan sebagai berikut:

“Benar, tampaknya orang-orang Kristen tidak beristri lebih dari satu, tetapi kita semua mengetahui bahwa di balik semua itu secara sembunyi-sembunyi mereka menjalin hubungan secara tidak sah dengan beberapa wanita.”²

Penulis buku tafsir *al-Manar*, menukil dari salah satu koran Inggris bahwa ada seorang cendekiawan wanita Inggris yang mengungkapkan rasa sedihnya atas kerusakan moral yang tengah menimpa para wanita Inggris. Mereka telah terbiasa berbuat zina dan melahirkan anak hasil hubungan gelap. Oleh karenanya, ia mendesak para cendekiawan yang berpengaruh pada masa itu untuk melegalkan poligami. Ia menyatakan bahwa poligami merupakan satu-satunya cara untuk mencegah terjadinya kerusakan moral di tengah masyarakat. Ia juga mendesak kepada pemerintah dan partai politik agar melegalisasi hukum poligami. Dengan demikian, masyarakat dapat terhindar dari perbuatan zina dan melahirkan anak haram.

Wanita tersebut mengatakan:

“Tidak ada suatu bencana yang lebih besar dari lelaki Eropa yang dipaksa untuk merasa cukup dengan satu istri. Monogami telah menyebabkan para wanita melanggar nilai-nilai moral dan sibuk mengejar laki-laki. Sekiranya poligami memiliki hukum yang legal, maka tidak akan lahir anak-anak yang tidak sah, dan ibu-ibu mereka tidak akan mengalami siksaan dan penderitaan semacam ini. Kami sanggup untuk menyaksikan beberapa wanita menikah dengan seorang pria. Namun, kami tidak sanggup menyaksikan kesengsaraan para wanita pelacur dan asusila serta anak-anak mereka yang lahir di luar nikah. Mana yang lebih baik, para wanita yang hidup bersama dalam satu rumah dan memiliki anak-anak yang sah, ataukah mereka yang berada dalam belenggu prostitusi dan mengalami berbagai bencana yang timbul akibat perbuatan tersebut?”³

Dari kenyataan tersebut, maka sekarang ini banyak psikolog dan filsuf sosial Barat mengakui bahwa secara alamiah lelaki diciptakan untuk memiliki beberapa orang istri, dan monogami bertentangan dengan watak alamiahnya. Durant, seorang sejarawan dan filosof Amerika mengatakan, “Tidak diragukan lagi bahwa secara esensial tabiat laki-laki adalah memiliki beberapa istri, namun batasan-batasan moral, kemiskinan, kesulitan pekerjaan, dan pengawasan ketat istri dapat memaksa laki-laki hanya memiliki satu istri.”⁴

Henry Dumenterland, seorang ilmuwan ternama Prancis membuat kesimpulan yang sangat menarik berkaitan dengan tabiat laki-laki. Ia menyimpulkan dalam suatu tulisannya:

“Kesetiaan bagi laki-laki bukan hanya sulit, tetapi tidak mungkin; seorang wanita diciptakan untuk seorang laki-laki sementara seorang laki-laki untuk kehidupan semua wanita. Jika seorang laki-laki berkhianat terhadap istrinya, itu merupakan kesalahan watak dan tabiatnya, di mana dalam dirinya terdapat banyak faktor yang mendorong pada pengkhianatan.”⁵

Oleh karena itu, ajaran Islam tentang kebenaran tuntunan poligami ini sungguh menakjubkan. Maha Benar Allah dengan segala firman-Nya. Ajaran al-Qur'an tidak ada yang bertentangan dengan akal sehat dan fitrah manusia. Kenyataan bahwa laki-laki berwatak poligamis ini sudah dinyatakan oleh al-Qur'an dengan bahasa yang sangat indah dan makna yang mendalam, yaitu dalam QS. an-Nisa': 3 sebagai berikut:

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



Dalam ayat ini, Allah SWT menyatakan kepada kaum pria: “Menikahlah kalian dengan beberapa orang wanita. Dan sekiranya kalian tidak dapat berlaku adil, maka cukupkanlah diri kalian dengan satu wanita saja.” Padahal, al-Qur’an dapat saja mengeluarkan pernyataan sebagai berikut: “Menikahlah kalian dengan seorang wanita. Dan sekiranya kalian mampu berbuat adil, maka menikahlah lagi”.

Memang, isi dan kandungan kedua bentuk ungkapan itu sama. Namun, perbedaan antara kedua bentuk ungkapan itu bahwa dalam bentuk yang pertama monogami merupakan perkecualian bagi undang-undang poligami. Sementara itu, pada ungkapan yang kedua dapat dipahami bahwa poligami merupakan perkecualian atas undang-undang monogami. Dalam hal ini, al-Qur’an menggunakan ungkapan yang pertama yang memang sesuai dengan watak dan tabiat kaum pria yang cenderung pada poligami.

Dalil lain yang berkaitan dengan tabiat kaum laki-laki yang cenderung pada poligami adalah kuatnya dorongan seksual sepanjang umurnya. Jika nafsu seksual kaum pria tengah bergejolak dan mereka tidak memiliki wanita yang sah untuk menyalurkan kebutuhan tersebut, atau wanita yang sah sedang berhalangan tetap, maka sedikit sekali laki-laki normal yang mampu untuk menahan dan meredam gejolak tersebut.

Di sisi lain, kaum wanita mengalami menstruasi, kehamilan, persalinan, di samping wanita juga akan mengalami kekeringan seksual pada usia menopause. Dalam keadaan ini, wanita tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan biologis suaminya. Sebaliknya, sangat jarang terjadi tatkala seorang istri ingin berhubungan dengan suami, lalu terdapat halangan pada suami sehingga ia tidak mampu memenuhi kebutuhan istrinya. Tentu ada juga beberapa halangan, misalnya saja sedang sakit, tetapi tidak merupakan halangan tetap. Pada diri laki-laki tidak terdapat satu halangan yang bersifat alamiah dan dapat diprediksikan sebelumnya sebagaimana yang terjadi pada wanita; menstruasi dan nifas.

Jika undang-undang tidak mengizinkan dilakukannya poligami dalam kondisi-kondisi tertentu, maka akan dimungkinkan terjadinya berbagai kerusakan moral dan penyimpangan seksual di tengah masyarakat. Undang-undang monogami yang absolut itu sendiri akan berada di ambang bahaya.

C. MEMPERSULIT POLIGAMI: TIDAK EFEKTIF

Hampir semua perundang-undangan negara melarang atau paling tidak mempersulit terjadinya perkawinan poligami. Negara-negara Eropa melarang keras poligami. Di Perancis misalnya, dilarang melangsungkan akad nikah untuk kedua kalinya, kecuali perkawinan yang pertama telah bubar karena poligami dianggap sebagai tindak kejahatan. Anehnya, undang-undang mengakui anak-anak hasil hubungan di luar nikah sebagai anak sah. Hal demikian berlaku juga di Italia, Yugoslavia, Yunani, dan beberapa negara penganut Kristen.

Penentang poligami juga termasuk negara-negara Islam. Di negara-negara Asia Tenggara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, seperti di Malaysia dan Indonesia, poligami diperbolehkan dengan syarat-syarat yang ketat dan harus terlebih dahulu mendapatkan izin dari pengadilan atau *qadli*. Di Brunei Darussalam tidak mengatur secara khusus, karena poligami dianggap seperti perkawinan biasa. Tidak ada persyaratan-persyaratan tertulis dan pengadilanpun tidak mencampuri penyelenggaraan poligami. Meskipun begitu, sebagian masyarakat Brunei, sebagaimana di Mukim Saba, poligami dianggap suatu perbuatan aib dan pelakunya dianggap rendah kepribadiannya dan tidak bermoral.⁶

Negara-negara Arab sebagai asal dan pusat perkembangan Islam, menurut Abdul Nasir Taufiq al-Atthar (dosen ilmu perundang-undangan modern pada Fakultas Syari’ah dan Perundang-undangan,



Universitas Al-Azhar), tidak semua mendukung praktek poligami. Sebagian menerapkan persyaratan-persyaratan tambahan yang ketat seperti yang dianut oleh hukum di Maroko, Syiria, dan Irak. Bahkan, ada negara Islam yang menolak poligami secara mutlak, seperti Tunisia.⁷

Hukum Perkawinan di Indonesia juga menganut azas monogami. Artinya, pada dasarnya, seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri, begitu juga seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami.⁸ Azas ini dilatarbelakangi oleh praktek-praktek poligami yang tidak bertanggung jawab dan menyimpang dari tujuan perkawinan sebelum lahirnya Undang-undang Perkawinan.

Untuk menegakkan azas tersebut, poligami meskipun diperbolehkan, tetapi pelaksanaannya dipersulit atau dibatasi dengan aturan-aturan yang ketat. Seseorang yang akan beristri lebih dari seorang harus ada alasan dan syarat-syarat tertentu, serta dengan izin pengadilan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 s/d 5 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UUP-1/1974) dan Pasal 40 s/d 44 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU-1/1974 (PP-9/1975).

Alasan-alasan yang dapat dimungkinkan seorang dapat beristri lebih dari seorang adalah salah satu keadaan sebagai berikut:

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

Salah satu alasan tersebut, dalam pengajuannya ke pengadilan harus didukung oleh ketiga syarat (komulatif) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 41 PP-9/1975 sebagai berikut:

1. Harus ada persetujuan dari istri atau istri-istri, baik persetujuan lisan maupun tertulis. Apabila persetujuan itu merupakan persetujuan lisan, harus diucapkan di depan sidang pengadilan;
2. Harus ada kemampuan suami untuk menjamin keperluan hidup istri-istri dan anak-anak, dengan memperlihatkan surat keterangan mengenai penghasilan suami yang ditanda tangai oleh bendahara tempat dia bekerja, atau surat keterangan pajak penghasilan, atau surat keterangan lain yang dapat diterima oleh pengadilan; dan
3. Harus ada jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anak mereka dengan pernyataan atau janji dari suami yang dibuat dalam bentuk yang ditetapkan oleh pengadilan.

Ketentuan beristri lebih dari satu orang dalam Kompilasi Hukum Islam pada prinsipnya tidak ada perbedaan dengan UUP-1/1974 maupun PP-9/1975, sebagaimana tertuang dalam Pasal 55 s/d 59. Hanya ada beberapa penambahan, seperti beristri lebih dari satu orang dalam waktu yang bersamaan terbatas hanya sampai empat orang istri (KHI Ps. 55 (1)). Dalam hal persetujuan istri pertama diberikan secara tertulis, sepanjang dimungkinkan harus dipertegas dengan persetujuan lisan pada sidang Pengadilan Agama (KHI Ps.58). Penambahan tersebut sifatnya justru menguatkan atau menegaskan ketentuan yang sudah ada.

Ketentuan beristri lebih dari satu bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) lebih sulit lagi. Selain berlaku ketentuan umum sebagaimana diatur dalam UUP-1974, PP-9/1975, dan KHI (bagi yang beragama Islam), juga diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 (PP-10/1983) yang dirubah dan disempurnakan beberapa pasalnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 (PP-45/1990). Kedua PP ini berisi aturan-aturan khusus bagi PNS dalam hal hendak melaksanakan perkawinan dan perceraian.

Ketentuan-ketentuan khusus tersebut antara lain sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 PP-10/1983 yang bunyinya lengkapnya sebagai berikut:

1. PNS pria yang hendak beristri lebih dari satu wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat;



2. PNS wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ ketiga/ keempat dari PNS;
3. PNS wanita yang akan menjadi istri kedua/ ketiga/ keempat dari pria yang bukan PNS wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat;
4. Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1 dan 3) diajukan secara tertulis; dan
5. Dalam surat permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), harus dicantumkan alasan yang lengkap maupun yang mendasari permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang atau untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat (memenuhi syarat alternatif dan syarat kumulatif).

Dalam PP-45/1990, PNS wanita *tidak diperbolehkan sama sekali* untuk menjadi istri kedua/ ketiga/ keempat, baik oleh pria PNS maupun yang bukan (Pasal 4). Oleh karena itu, pasal 11 PP-10/1983 yang mengatur izin kemungkinan seorang PNS wanita menjadi istri kedua/ ketiga/ keempat bagi pria bukan PNS dihapus oleh PP-45/1990.

Orang yang melakukan poligami tanpa izin pengadilan diancam dengan pidana kurungan atau denda. Dalam Pasal 45 PP-9/1975 disebutkan, orang yang melakukan poligami tanpa mendapatkan izin terlebih dahulu dari pengadilan (sering disebut poligami liar atau poligami bawah tangan atau poligami siri) diancam dengan hukuman denda setinggi-tingginya Rp. 7.500,00 (tujuh ribu lima ratus rupiah). Adapun bagi petugas pencatat poligami liar tersebut diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 7.500,00 (tujuh ribu lima ratus rupiah). Uang tersebut sangat tinggi nilainya pada saat peraturan tersebut ditetapkan (tahun 1975).

Bagi PNS yang melanggar ketentuan poligami, selain terkena ancaman Pasal 45 PP-9/1975 di atas, juga diancam dengan sanksi pemecatan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 PP-10/1983: PNS yang melanggar ketentuan Pasal 3 (1) dan Pasal 4 (1, 2, dan 4) dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan tidak hormat tidak atas permintaan sendiri. Hukuman disiplin yang sama juga dikenakan bagi PNS yang melakukan hidup bersama dengan wanita atau pria sebagai suami istri tanpa perkawinan yang sah.

Sanksi pidana terhadap pelanggaran aturan poligami juga terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 279, orang yang melakukan poligami tanpa prosedur dihukum dengan penjara selama-lamanya 5 tahun. Bahkan, orang yang dengan sengaja menyembunyikan perkawinan pertamanya agar dapat kawin lagi diancam dengan hukuman penjara selama-lamanya 7 tahun (KUHP 5-1, 37).

D. LANGKAH-LANGKAH MELELAHKAN

Proses untuk mendapatkan izin, baik dari pejabat yang berwenang maupun dari pengadilan, dalam prakteknya di lapangan bukanlah persoalan yang mudah dan sederhana. Hal itu seringkali menemui prosedur berliku, birokrasi yang bertingkat-tingkat, memakan waktu yang panjang, dan biaya yang tidak sedikit. Betapa sulitnya prosedur poligami resmi, dapat digambarkan jika seorang PNS ingin kawin lagi. Ambil contoh saja jika seorang PNS guru SMU di suatu daerah ingin poligami. Langkah-langkah yang harus ditempuh adalah sebagai berikut.

Langkah pertama: Melengkapi persyaratan alternatif dan kumulatif sebagaimana diatur oleh UUP-1/1974, PP-9/1975 dan peraturan khusus bagi PNS. Syarat-syarat tersebut menurut Surat Edaran BAKN Nomor 08 Tahun 1983 adalah sebagai berikut:

Syarat Alternatif



- a. Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri dalam arti bahwa istri menderita penyakit jasmaniah atau rohaniyah sedemikian rupa yang sukar disembuhkan sehingga ia tidak dapat memenuhi kewajibannya sebagai istri, baik kewajiban secara biologis maupun kewajiban lainnya, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pemerintah;
- b. Istri mendapat cacat badan atau penyakit lain yang tidak dapat disembuhkan. Dalam arti bahwa istri menderita penyakit badan yang menyeluruh yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pemerintah; atau
- c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan setelah menikah sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pemerintah.

Syarat Kumulatif

- a. Ada persetujuan tertulis yang dibuat secara ikhlas oleh istri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan lebih dari seorang, maka semua istri-istrinya itu membuat surat persetujuan tertulis secara ikhlas. Surat persetujuan tersebut disahkan oleh atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan serendah-rendahnya pejabat eselon IV;
- b. Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya, yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan; dan
- c. Ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya, yang dibuat khusus untuk itu (sudah ada model baku).

Langkah kedua: Mengajukan izin secara tertulis kepada pejabat yang berwenang disertai dengan memenuhi syarat alternatif dan syarat kumulatif tersebut di atas. Pejabat yang berwenang melalui saluran hirarki dalam hal ini adalah Kepala Sekolah tempat ia mengajar, untuk selanjutnya diteruskan kepada Kepala Diknas Kabupaten/Kota, dan selanjutnya diteruskan kepada Kepala Kantor Diknas Propinsi yang mempunyai otoritas menerima atau menolak permohonan izin poligami.

Langkah ketiga: Semua tingkat tersebut, setelah menerima permohonan wajib memberi nasihat-nasihat kepada yang bersangkutan agar sebisa mungkin tidak terjadi poligami. Jika tidak berhasil mendamaikan, maka harus melakukan pemeriksaan tentang syarat-syarat alternatif maupun syarat kumulatif. Pemeriksaan harus dilakukan selambat-lambat 3 bulan setelah permohonan diterima, dan harus diteruskan melalui saluran hirarki ke atas selambat-lambatnya 3 bulan. Pejabat yang berwenang harus mengambil keputusan memberi izin atau menolak selambat-lambatnya 3 bulan mulai tanggal ia menerima surat permohonan izin.

Langkah keempat: Jika permohonan izin poligami dari pejabat yang berwenang dikabulkan, maka langkah berikutnya adalah mengajukan permohonan izin poligami ke Pengadilan Agama (bagi muslim) disertai dengan syarat-syarat alternatif dan kumulatif, di samping izin dari pejabat. Selanjutnya, pengadilan membuka sidang untuk memeriksa dan memutus permohonan tersebut.

Langkah kelima: Membuat laporan tentang telah terlaksana perkawinan poligami kepada pejabat yang berwenang melalui saluran hirarki. Laporan ini sebagai kelengkapan administrasi kepegawaian bagi yang bersangkutan.

Inilah langkah-langkah melelahkan yang harus ditempuh untuk bisa poligami secara sah menurut hukum. Sungguh diperlukan suatu keteguhan hati, perjuangan yang panjang dan kesabaran untuk menahan hasrat poligami.

Betapa tidak, dari contoh di atas bisa dihitung waktu yang dibutuhkan sampai mendapat izin dari pengadilan. Untuk memenuhi syarat-syarat selesai dalam waktu 3 bulan, izin ditingkat kepala sekolah



selesai 3 bulan, izin ditingkat Kepala Diknas Kabupaten/Kota selesai 3 bulan, izin ditingkat Kepala Diknas Propinsi selesai 3 bulan, dan izin dari pengadilan bisa selesai 3 bulan juga, maka dibutuhkan waktu paling singkat adalah 15 bulan. Ini dari segi waktu yang harus dikorbankan. Belum lagi biaya yang harus dikeluarkan, dan pengorbanan immatireil yang tidak terhitung. Dalam waktu menunggu tersebut, seseorang bisa berakibat hilang semangat hidupnya, hilang nama baiknya, melemah prestasi kerjanya, hancur kariernya, depresi, stress, dan bisa gila atau bunuh diri.

Sulitnya prosedur dan beratnya persyaratan poligami ini memang berhasil menekan poligami dalam prosentase yang sangat kecil, bahkan tidak ada. Dari aspek ini, maka target undang-undang yang ingin membatasi atau meniadakan poligami sangat ampuh dan efektif. Akan tetapi, dari aspek yang lain, yaitu terpeliharanya kehormatan diri dan akhlaqul karimah masih perlu dipertanyakan. Meskipun angka poligami menurun, tetapi justru orang lebih memilih jalan pintas, yaitu poligami liar dan nikah sirri, yang tidak terkontrol.

Sulitnya izin poligami juga disinyalir turut memarakan perselingkuhan dan perzinahan oleh laki-laki beristri yang tidak bertanggung jawab dan sangat dilarang oleh hukum agama dan moral. Konon menurut beberapa survei yang pernah dilakukan di kota-kota besar, disimpulkan *1 dari 3 orang* melakukan perselingkuhan dalam berbagai tingkatan. Perselingkuhan akan semakin mudah terjadi di era kemajuan teknologi komunikasi sekarang ini. Anehnya, berita perselingkuhan justru menjadi hiburan yang disajikan media tiap hari. Inilah yang harus menjadi keprihatinan dan perhatian semua orang untuk mencari solusi yang terbaik. Dalam hal ini, diperlukan diregulasi aturan-aturan tentang izin poligami yang lebih sederhana dan cepat untuk memberi jalan keluar yang sehat.

E. SAATNYA DEREGULASI PERATURAN POLIGAMI

Menurut hemat penulis, sudah saatnya dilakukan deregulasi peraturan perundang-undangan yang mempersulit atau melarang poligami. Syarat-syarat alternatif diperbolehkannya seseorang menambah istri seperti jika istri tidak bisa melaksanakan kewajibannya, atau istri mengalami cacat badan, dan atau istri tidak dapat melahirkan, kiranya masih tetap berlaku sebagai solusi menghindari perceraian. Akan tetapi, perlu kiranya ditambahkan satu syarat lagi yaitu: *jika suami sangat khawatir akan berbuat zina*. Syarat ini sangat penting karena sesungguhnya disyariatkannya nikah (termasuk poligami) adalah agar manusia bisa menyalurkan kebutuhannya secara halal, dan untuk menghindari zina yang sangat dilarang dalam Islam.

Kekhawatiran terjerumus zina tidak hanya dialami oleh seorang jejak yang belum mempunyai istri sah. Hal ini adalah kenyataan alami yang tidak terbantah. Tidak ada orang yang bisa menjamin bahwa laki-laki beistri tidak akan melakukan zina. Oleh karena itu, sangatlah bijaksana dan masuk akal ajaran Islam yang mengizinkan poligami. Dalam hal ini, ada satu jalan yang halal untuk menyalurkan hasrat seksual, yaitu dengan menikah.

Syarat-syarat administrasi yang menyulitkan, seperti harus ada izin pejabat, surat keterangan penghasilan, dan sebagainya sudah selayaknya dihapus karena nikah atau urusan keluarga lainnya adalah urusan pribadi dan hak azasi masing-masing orang. Selama tidak mengusik atau mengganggu, maka orang lain tidak boleh ikut campur. Pejabat adalah orang lain, saudara kandung adalah orang lain, dan bahkan orangtua sekalipun adalah orang lain. Orangtua tidak boleh menghalangi atau mengharuskan anaknya sendiri untuk menikah.



Ikut campurnya orang lain dalam urusan keluarga, termasuk dalam poligami, adalah sepanjang diminta oleh yang bersangkutan. Hal itu seperti meminta masukan saran dan pertimbangan. Orang lain atau pejabat atasannya juga sebatas memberi nasihat dan saran, dan bukan menentukan harus atau jangan. Pengambilan keputusan akhir tetap dikembalikan kepada yang bersangkutan. Inilah sebenarnya azas umum yang berlaku dalam hukum keluarga. Orang lain dan pengadilan bersifat pasif dan menunggu, sedangkan inisiatif ada pada pihak-pihak yang berkepentingan.⁹ Dengan demikian, tidak selayaknya pejabat ikut campur dalam masalah izin poligami. Adapun jika poligami itu ternyata di belakang hari mengganggu pretasi kerja, maka harus diselesaikan menurut prosedur kepegawaian yang proporsional, dan tidak mencampuradukkan antara urusan hubungan kerja dengan masalah-masalah pribadi.

Persyaratan poligami yang perlu ditegakkan adalah harus sanggup berbuat adil dan harus ada jaminan kehidupan yang layak untuk istri-istri dan anak-anaknya. Namun, hal ini dalam prakteknya dipahami secara berlebihan, dan berakibat menyulitkan. Adil misalnya, dimaknai secara absolut, bahkan menghakimi manusia/ laki-laki tidak akan bisa adil, sehingga syarat ini tidak mungkin bisa dipenuhi. Padahal, adil yang dimaksudkan oleh QS. An Nisa' : 3 adalah adil yang manusiawi, yaitu dalam urusan nafkah dan giliran menginap, dan bukan adil dalam perasaan cinta. Adil dalam hal ini sangat mungkin dilakukan oleh semua manusia. Keadilan seperti ini bukan syarat sahnya poligami, tetapi hanya semacam penegasan kembali dan memperingatkan laki-laki pelaku poligami (dan semua orang) agar selalu mencamkan keadilan.

Seorang yang akan poligami cukup membuat pernyataan tertulis bahwa dia sanggup berbuat adil kepada istri-istri dan anak-anaknya. Adapun jika di kemudian hari nanti terjadi ketidakadilan, pihak-pihak yang dirugikan bisa menuntut hak-haknya ke pengadilan, termasuk bisa menuntut cerai. Pengadilan kemudian melakukan pemeriksaan dan membuktikan kebenaran tuntutan tersebut untuk dasar menerima atau menolak. Dengan demikian, ketidakadilan suami tidak secara otomatis memutuskan perkawinan.

Cukup tidaknya penghasilan suami untuk menghidupi istri-istri dan anak-anaknya kelak juga sulit dibuktikan secara formal. Oleh karena itu, tidak perlu izin poligami harus dengan menunjukkan surat keterangan gaji atau pajak. Surat-surat formal ini mudah dibuat, tetapi belum tentu menunjukkan keadaan yang sebenarnya. Apalagi soal penghasilan seseorang ini juga hal yang sangat pribadi. Jadi, cukup dengan adanya persetujuan calon istri, sebab dia yang paling tahu keadaan calon suaminya, dan dia yang akan menjalani perkawinan.

F. PENUTUP

Dari uraian di atas, mengenai syarat-syarat dan prosedur untuk mendapatkan izin poligami, sebenarnya sangat sederhana, yaitu cukup ada izin istri/ istri-istri pertama dan kesediaan calon istri baru. Merekalah yang paling tahu kemampuan suaminya bisa berbuat adil atau tidak, mampu menjamin nafkah hidup dan masa depan anak-anaknya atau tidak, dan merekalah yang akan menjalani kehidupan perkawinan. Jika sudah ada izin dari istri/istri-istri dan sudah ada kesediaan calon istri baru, maka pemeriksaan mengenai permohonan izin poligami di pengadilan juga harus disederhanakan. Tidak perlu diperiksa seperti ada sengketa yang memakan waktu cukup lama.

Pada akhirnya, perlu dikemukakan di sini bahwa poligami adalah hak azasi setiap orang yang harus dilindungi dan disalurkan secara wajar. Undang-undang yang bertentangan dengan naluri dasar manusia



pasti tidak akan efektif berjalan, dan jika dipaksakan akan menimbulkan dampak-dampak buruk dan penyimpangan. Melarang poligami ibarat membendung air bah agar tidak mengalir ke bawah, satu tempat dibendung, ditempat lain pasti jebol di luar saluran, bahkan tidak bisa dikendalikan.

ENDNOTES

- ¹ *Tarikh-e Tamaddun Islam va Gharb* (Sejarah Peradaban Islam di Barat), hal. 509, Dalam Haidar Abdullah "Kebebasan Seksual dalam Islam", terj. Muhammad Jawad (Jakarta: Pustaka Az-Zahra, 2003), hal. 111.
- ² *Azadi-ye Fand va Quadrat-e Daulat* (Kelebihan Individu dan Kekuasaan Pemerintah), hal. 397. Dalam Haidar Abdullah, hal. 111.
- ³ Muhammad Rasyid Ridha, *al-Manar*, juz. 4, hal. 361.
- ⁴ Dalam Haidar Abdullah, hal. 112.
- ⁵ Sebagaimana dikutip Syahid Muthahhari dalam *Nizham-e Huquq-e Zan dan Islam*.
- ⁶ Abdul Hadi Muthohhar, *Pengaruh Madzhab Syafi'i di Asia Tenggara* (Semarang: Aneka Ilmu, 2003), hal. 202-207.
- ⁷ Abdul Nasir Taufiq At 'Athar, *Ta'âdud al-Zawjât min al-Nawâhi al-Diniyyat wa al-Qanûnniyyât*, Terj. Chadidjah Nasution, "Polygami Ditinjau dari Segi Agama, Sosial, dan Perundang-Undangan" (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hal. 256-266.
- ⁸ K. Wantjik Saleh, SH, *Hukum Perkawinan Indonesia* (Ghalia Indonesia), hal. 5.
- ⁹ Prof. DR. Sudikno Mertokusumo, S.H., *Hukum Acara Perdata* (Yogyakarta: Liberty, 1988) hal. 9-11.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Haidar. 2003. *Kebebasan Seksual dalam Islam* terj. Muhammad Jawad. Jakarta: Pustaka Az-Zahra.
- At 'Athar, Abdul Nasir Taufiq. 1976. *Ta'âdud al-Zawjât min al-Nawâhi al-Diniyyat wa al-Qanûnniyyât*, Terj. Chadidjah Nasution, "Polygami Ditinjau dari Segi Agama, Sosial, dan Perundang-Undangan." Jakarta: Bulan Bintang.
- Mertokusumo, Sudikno. 1988. *Hukum Acara Perdata*. Yogyakarta: Liberty.
- Muhammad Rasyid Ridha, *al-Manar*, juz 4.
- Muthahhari, Syahid. TT. *Nizham-e Huquq-e Zan dan Islam*. TTP: TP.
- Muthohhar, Abdul Hadi. 2003. *Pengaruh Madzhab Syafi'i di Asia Tenggara*. Semarang: Aneka Ilmu.
- Saleh, K. Wantjik. TT. *Hukum Perkawinan Indonesia*. TTP: Galia Indonesia.