

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi  
*Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014*

**TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL  
WANITA SEHUBUNGAN DENGAN ADANYA PERKAWINAN POLIGAMI  
DITINJAU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974  
DAN PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 45  
TAHUN 1990**

OLEH

**Muhammad Algifari**

**NPM : 2014200199**

**Dosen Pembimbing**

*Yanly Gandawidjaja, S.H., M.H., Sp1.*



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan  
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana  
Program Studi Ilmu Hukum

2018

Disetujui untuk Dijukan Dalam Sidang  
Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing



(Yanty Gandawidjaja, S.H., M.H., Sp1.)

Dekan,

(Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.)



## PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Algifari

No. Pokok : 2014200199

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah/karya penulisan hukum yang berjudul:

**“TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL  
WANITA SEHUBUNGAN DENGAN ADANYA PERKAWINAN POLIGAMI  
DITINJAU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974  
DAN PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 45  
TAHUN 1990”**

adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah/Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan, dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-

akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 18 Desember 2018

Mahasiswa Penyusun Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum

Muhammad Algifari

2014200199

## ABSTRAK

Nama : Muhammad Algifari

NPM : 2014200199

Judul : “Tinjauan Yuridis Pengaturan Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita Sehubungan Dengan Adanya Perkawinan Poligami Ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990”

Penulisan ini merupakan tinjauan yuridis pengaturan bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita sehubungan dengan adanya perkawinan poligami ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990. Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah yang menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita dilarang untuk menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat merupakan hambatan untuk melangsungkan perkawinan yang sesungguhnya hal tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang Perkawinan. Sehingga aturan tersebut yang sebenarnya dalam hukum agama Islam pun diperbolehkan namun dalam hal ini menjadikan hal tersebut dilarang menurut Peraturan Pemerintah.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penulisan yuridis normative yang diartikan sebagai metode atau cara yang dipergunakan didalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. Sumber hukum primer yang menjadi bahan penelitian terdiri dari UU 1/1974, PP 10/1983, PP 45/1990 serta peraturan lain yang terkait. Sumber hukum sekunder terdiri dari buku-buku dan artikel-artikel dalam web yang berkaitan dengan penelitian ini. Sumber hukum tersier terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini: 1) Pasal 4 ayat 2 PP 45/1990 merupakan syarat khusus yang dalam arti, karena telah ditentukan mengenai syarat-syarat umum yang harus dipenuhi dalam UU 1/1974 maka pasal ini merupakan syarat yang secara khusus dikenakan terhadap Pegawai Negeri Sipil. 2) PP 45/1990 merupakan aturan yang harus dipatuhi apabila terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita tidak mau melepaskan jabatannya sebagai PNS karena terhadap aturannya tersebut bahwa wanita PNS dilarang untuk menjadi istri kedua, ketiga dan keempat. 3) Perkawinan dianggap tetap sah meskipun melanggar Pasal 4 ayat 2 PP 45/1990 karena dalam hal ini PP tersebut tidak mengatur mengenai konsekuensi keabsahan perkawinan.

Kata Kunci : *Perkawinan Poligami, Pegawai Negeri Sipil*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat-Nya serta hidayah-Nya sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi dengan judul **“Tinjauan Yuridis Pengaturan Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita Sehubungan Dengan Adanya Perkawinan Poligami Ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990”** ini dapat terealisasikan tepat waktu. Skripsi ini telah melalui berbagai tahap, mulai dari seminar penulisan hukum, masa penulisan, bimbingan, sampai akhirnya saat sidang.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini sangat sederhana dan jauh dari kata sempurna, masih banyak terdapat kekurangan, dan ketidaksempurnaan. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan kemampuan penulis sendiri. Oleh karenanya, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun guna perbaikan dan penyempurnaan skripsi ini.

Penulis menyadari skripsi ini terwujud berkat semua pihak yang telah mendukung penulis selama ini, terutama pada saat penulisan menempuh pendidikan hukum di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Oleh karena itu, Penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan berkatnya yang tiada habisnya untuk hambanya ini sehingga saya memiliki kesempatan untuk bisa menimba ilmu setinggi ini sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dan dapat menuntaskan gelar Sarjana Hukum di Universitas Katolik Parahyangan.
2. Keluarga (Bapak, Ibu, dan kakak erfina). Terimakasih yang sebesar-besarnya atas semua dukungan baik berupa nasehat, bimbingan, serta doanya yang secara terus menerus. Selalu mengucapkan syukur karena telah memiliki keluarga yang selalu bersabar dan memberikan dorongan untuk mengerjakan skripsi ini hingga akhirnya selesai dengan tepat waktu.

3. Teman yang lebih lagi kepada Fakhri Anfasa, Andira T.P., Andera Faiz, Dhaffin C., Farid M., dan Imanuel Aditya yang selalu memberikan masukan terhadap penulisan ini sehingga saya dapat mengerjakan dengan lebih baik lagi. Kemudian teman-teman BTGR terutama Christie Eva, Sarah Nurfitri, Rajandra E., Sarah Saddak dan juga Zahra E. yang selalu memberikan semangat untuk pengerjaan skripsi dan selalu menyempatkan waktu untuk menemani pengerjaan penulisan ini. Teman-teman dari Thario Al Fanos yang memberikan semangat juga terhadap pengerjaan penulisan ini.
4. Dosen-dosen terbaik terutama terhadap dosen pembimbingan skripsi Ibu Yanly dan juga dosen pembimbing proposal Ibu Dewi. Terimakasih sebesar-besarnya karena telah bersabar untuk membimbing penulis hingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsinya. Terimakasih pula atas pengajarannya selama ini karena penulis mendapat ilmu yang sangat berharga dan kedepannya akan digunakan sebaik mungkin.

Akhir kata, dengan segala kerendahan hati penulis ucapkan terima kasih yang tidak terhingga pada semua pihak yang terlibat, dengan harapan semoga hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi semua pihak. Semoga Allah SWT memberikan Rahmat dan Karunia-Nya kepada mereka yang selalu memberikan dukungan materil dan non materil kepada penulis, juga balasan yang setimpal atas budi baik yang diberikan kepada penulis dan anugerah yang luar biasa.

Bandung, 18 Desember 2018

Penulis,

Muhammad                      Algifari

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1    Latar Belakang.....	1
1.2    Identifikasi Masalah .....	10
1.3    Tujuan Penelitian.....	11
1.4    Manfaat Penelitian.....	11
1.5    Metode Penelitian.....	11
1.4    Sistematika Penulisan.....	12
<b>BAB II KETENTUAN-KETENTUAN SEHUBUNGAN HAL-HAL TERKAIT DENGAN PERKAWINAN POLIGAMI YANG DILAKUKAN DI INDONESIA .....</b>	<b>15</b>
2.1    Tinjauan Umum mengenai perkawinan poligami di Indonesia.....	15
2.1.1    Pengertian perkawinan .....	15
2.1.2    Tujuan Perkawinan.....	16
2.1.3    Keabsahan Perkawinan .....	20
2.1.4    Syarat-syarat perkawinan .....	21
2.1.5    Pengertian Mengenai Perkawinan Poligami .....	26
2.1.6    Sejarah Perkawinan Poligami .....	26
2.1.7    Syarat-syarat mengenai perkawinan poligami yang dilakukan di Indonesia .....	27

2.1.8	Ketentuan Poligami Dalam Hukum Islam .....	35
2.2	Aturan terkait Perkawinan pada Pegawai Negeri Sipil .....	37
2.2.1	Pengertian Pegawai Negeri Sipil.....	37
2.2.2	Aturan mengenai perkawinan pada Pegawai Negeri Sipil .....	38
2.2.3	Peraturan mengenai perkawinan poligami yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil dan larangan bagi Wanita Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat .....	39
2.3	Kedudukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 Tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil .....	44
2.3.1	Kedudukan Peraturan Pemerintah.....	44
2.3.2	Asas-asas terkait kedudukan Peraturan Pemerintah.....	47
<b>BAB III</b>	<b>PEMBAHASAN .....</b>	<b>50</b>
3.1	Tinjauan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAHAN NOMOR 10 TAHUN 1983 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL .....	50
3.2	Kedudukan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAHAN NOMOR 10 TAHUN 1983 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL Di Bandingkan Dengan UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN .....	56
3.3	Tinjauan Tentang Keabsahan Perkawinan Yang di Lakukan Oleh Pegawai Negeri Sipil Wanita Menjadi Istri Kedua, Ketiga, dan Keempat.....	64
<b>BAB IV</b>	<b>KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>68</b>
4.1	KESIMPULAN .....	68

4.2 SARAN.....	70
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>72</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pegawai Negeri Sipil atau yang biasa disebut dengan PNS dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (yang selanjutnya disebut UU 8/1974) pada Bab 1 Pasal 1 disebutkan bahwa pengertian PNS ialah:

*“Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam sesuatu jabatan Negeri atau diserahi tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”*

PNS merupakan profesi yang ditekuni oleh laki-laki maupun wanita. Dalam hal ini tidak ada aturan yang membedakan baik laki-laki maupun perempuan untuk menekuni profesi sebagai Pegawai Negeri Sipil ini. Kemudian berdasarkan Pasal 2 disebutkan pula bahwa:

- 1) *“Pegawai Negeri terdiri dari:*
  - a. *Pegawai Negeri Sipil, dan*
  - b. *Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.*
- 2) *Pegawai Negeri Sipil terdiri dari:*
  - a. *Pegawai Negeri Sipil Pusat;*
  - b. *Pegawai Negeri Sipil Daerah; dan*
  - c. *Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.”*

Berdasarkan aturan yang telah disebutkan maka pasal diatas merupakan aturan yang menyebutkan mengenai apa yang dimaksud dengan PNS dan apa saja yang termasuk dalam PNS. Maka dalam hal ini Pada UU 8/1974 mengatur mengenai ketentuan-ketentuan yang harus dipatuhi untuk seseorang yang berprofesi sebagai PNS. Namun dalam penulisan hukum disini penulis akan lebih membahas mengenai

perkawinan yang dilakukan oleh PNS. Karena PNS memiliki aturan lebih lanjut sekaligus berbeda untuk melakukan perkawinan dan tidak dapat dipersamakan dengan perkawinan pada umumnya. Perkawinan pada PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (yang selanjutnya disebut PP 10/1983). Dengan adanya peraturan tersebut maka seseorang yang berprofesi sebagai PNS tidak dapat menjalankan peraturan perkawinan seperti yang lainnya karena harus berpatokan pada Peraturan Pemerintah (yang selanjutnya disebut PP) tersebut.

Sekali lagi pengaturan perkawinan pada PNS diatur secara lebih khusus jika dibandingkan dengan perkawinan pada umumnya. Peraturan yang mengatur hal tersebut pun pada mulanya ialah PP 10/1983, namun terdapat pasal-pasal yang dirubah pada Peraturan Pemerintah tersebut. Perubahan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (yang selanjutnya disebut PP 45/1990). Peraturan Pemerintah ini selain mengatur pernikahan yang dilakukan oleh PNS untuk pertama kalinya, mengatur pula mengenai perkawinan poligami yang hendak dilakukan oleh PNS. Perubahan dalam PP 10/1983 menjadi PP 45/1990 ini menjadikan suatu permasalahan yang ditemukan penulis bahwa terdapat suatu ketentuan dalam aturan ini yang dinilai terdapat ketidak seimbangan dari suatu perkawinan poligami. Hal ini dilihat dari keberadaan Pasal 4 ayat 2 PP 45/1990 yang menyatakan:

*“Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat”*

Seperti yang disebutkan oleh Pasal 4 diatas, hal ini sebenarnya menjadi penghalang bagi seorang wanita untuk menjadi istri kedua dan selanjutnya yang merupakan akibat dari perkawinan poligami. Hal ini tentunya membatasi seorang

wanita baik untuk menjalankan profesinya sebagai PNS maupun mendapatkan haknya untuk memilih pria yang akan dinikahinya. Karena apabila kita melihat pada penjelasan pasal 4 ayat 2 PP 45/1990 tersebut maka disebutkan:

*“Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa selama berkedudukan sebagai istri kedua/ketiga/keempat dilarang menjadi Pegawai Negeri Sipil”*

Sehingga dengan jelas berdasarkan pernyataan dari penjelasan diatas bahwa selama seorang wanita menjadi istri kedua dan selanjutnya maka wanita tersebut tidak diperbolehkan menjadi Pegawai Negeri Sipil atau PNS. Hal tersebut tentunya menjadi suatu permasalahan yang dinilai penulis terdapat ketidakadilan bahwa hanya karena berstatus sebagai istri kedua dan selanjutnya dari perkawinan poligami maka menjadi tidak boleh menjalani profesi sebagai PNS. Pengaturan mengenai perkawinan poligami tidak hanya diatur dalam PP 10/1983 atau PP 45/1990 saja namun diatur pula dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (yang selanjutnya disebut UU 1/1974). Pada Undang-Undang ini sebenarnya mengatur mengenai perkawinan pada umumnya yang dimana bagi seluruh warga Indonesia yang hendak melakukan perkawinan, namun tentunya diluar warga yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Meskipun terdapat perbedaan terhadap kedua aturan tersebut tetapi mengenai pelaksanaan perkawinan baik yang dilakukan berdasarkan UU 1/1974 ataupun berdasarkan PP 45/1990 keduanya tetap memerlukan untuk tetap berdasarkan perlu dilakukannya pencatatan perkawinan. Pada Pasal 2 UU 1/1974 ini mengatakan bahwa UU 1/74 pasal 2 memberikan aturan administratif yaitu:

*“(2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.*

Mengenai Pasal 2 UU 1/74 ini berhubungan dengan UU Adminduk Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 37 ayat (1) dan ayat (4). Setiap penduduk dikenai sanksi administratif apabila terjadi hal seperti yang dicantumkan pasal 90 ayat (1) butir b

dan Pasal 90 ayat (2) UU Adminduk. Adapun aturan mengenai pencatatan perkawinan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan (yang selanjutnya disebut PP 9/75). Pada pasal 3 PP 9/1975 disebutkan bahwa:

- “1. Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya kepada Pegawai Pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan.*
- 2 Pemberitahuan tersebut dalam ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya 10 hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan.*
- 3 Pengecualian terhadap jangka waktu tersebut dalam ayat (2) disebabkan sesuatu alasan yang penting, diberikan oleh Camat (atas nama) Bupati Kepala Daerah.”*

Dan apabila ketentuan Pasal 3 ini di langgar maka hal tersebut merupakan tindak pidana yang dimana hal tersebut akan dikenakan sanksi seperti yang tercantum pada Pasal 45 yang mengatakan bahwa :

- “1. Kecuali apabila ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka:*
  - a. Barangsiapa yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 3, 10 ayat (3), 40 Peraturan Pemerintah ini dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya Rp 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah);*
  - b. Pegawai Pencatat yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 6, 7, 8, 9, 10 ayat (1), 11, 13, 44 Peraturan Pemerintah ini dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).*
- 2. Tindak pidana yang dimaksud dalam ayat (1) di atas merupakan pelanggaran.”*

Berkenaan dengan persoalan pencatatan perkawinan ada dua pandangan yang berkembang. Pertama, pandangan yang menyatakan bahwa pencatatan perkawinan tidaklah menjadi syarat sah sebuah perkawinan dan hanya merupakan persyaratan administratif sebagai bukti telah terjadinya sebuah perkawinan. Kedua, pandangan yang menyatakan bahwa pencatatan perkawinan tetap menjadi syarat sah tambahan

sebuah perkawinan.<sup>1</sup> Pencatatan perkawinan bertujuan untuk menjadikan peristiwa perkawinan menjadi jelas baik bagi yang bersangkutan (pasangan tersebut) maupun bagi orang lain (masyarakat), karena dapat dibaca dalam suatu surat yang resmi dan termuat pula dalam suatu daftar yang khusus disediakan untuk itu sehingga sewaktu-waktu dapat dipergunakan bila mana perlu dan dapat dipakai sebagai akta otentik. Pencatatan perkawinan bukanlah menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan, tetapi hanya menentukan bahwa peristiwa perkawinan itu benar-benar terjadi. Jadi semata-mata bersifat administratif<sup>2</sup>. Memperhatikan ketentuan hukum yang mengatur tentang pencatatan administratif. Artinya perkawinan tetap sah, karena standar sah dan tidaknya perkawinan ditentukan oleh norma-norma agama dari pihak-pihak yang melangsungkan perkawinan. Pencatatan perkawinan diatur karena tanpa pencatatan, suatu perkawinan tidak mempunyai kekuatan hukum. Akibat yang timbul adalah, apabila salah satu pihak melalaikan kewajibannya, maka pihak lain tidak dapat melakukan upaya hukum, karena tidak memiliki bukti-bukti yang sah dan otentik dari perkawinan yang dilangsungkannya. Tentu saja, keadaan demikian bertentangan dengan misi dan tujuan perkawinan itu sendiri.<sup>3</sup>

Akan tetapi karena tidak dilakukan pencatatan, maka dapat dikatakan secara formal yuridis perkawinan tersebut tidak memenuhi ketentuan yang diatur oleh UU 1/1974 dan peraturan pelaksanaannya, maka perkawinan tersebut dapat dikategorikan sebagai perkawinan di bawah tangan. Atau dengan kata lain secara eksklusif perkawinan tersebut secara materiil menurut hukum Islam adalah sah, tetapi secara formal yuridis tidak memenuhi syarat. Akibat hukum dari hal ini adalah tidak diakuinya perkawinan tersebut secara hukum negara maka para pihak tidak dapat melakukan upaya hukum karena mereka tidak memiliki bukti otentik dari perkawinan

---

<sup>1</sup> Nuruddin, Amiur dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta, Prenada Media, 2004, hlm. 123.

<sup>2</sup> Faizah Bafadhal, "NIKAH SIRI DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG PERKAWINAN" *Jurnal Ilmu Hukum* Vol 2, No 2: *Jurnal Ilmu Hukum* 2011

<sup>3</sup> Rofiq, A. *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo, 1998, hlm.109

tersebut. Sehingga pencatatan perkawinan itu penting untuk kepastian hukum dan untuk menghindari akibat hukum yang timbul dari perkawinan tersebut, selain dalam hubungan antara suami istri tersebut, juga dalam hubungannya dengan pihak ke tiga, misalnya tentang sahnyanya anak, kewarisan, dan sebagainya. Hal ini penting untuk kemaslahatan kedua belah pihak dan keturunannya.<sup>4</sup> Akibat dari tidak dilakukannya pencatatan pun yaitu tidak didapatkannya akta nikah. Fungsi dari akta nikah ini sendiri ialah sebagai alat bukti. Sebagai alat bukti maka akta perkawinan itu mempunyai 3 buah sifat:<sup>5</sup> sebagai satu-satunya alat bukti yang mempunyai arti mutlak, sebagai alat bukti penuh, artinya disamping akta perkawinan itu tidak dapat diminta alat-alat bukti lain, dan sebagai alat bukti yang bersifat memaksa sehingga bukti lawannya tidak dapat melemahkan akta perkawinan itu.

Berdasarkan penjelasan pada paragraf sebelumnya maka telah disebutkan terdapat kewajiban antara Undang-Undang Perkawinan dengan Peraturan Pemerintah. Namun pengaturan mengenai pelaksanaan perkawinan poligami yang ditentukan oleh PP 45/1990 dengan UU 1/1974 terdapat perbedaan. Hal ini dikarenakan pada PP 45/1990 kita bisa simpulkan bahwa telah ditentukan mengenai kriteria wanita yang tidak diperbolehkan untuk melangsungkan perkawinan yang sifatnya poligami yaitu wanita yang berstatus sebagai PNS karena apabila perkawinan tersebut tetap dilakukan maka terdapat sanksi seperti yang disebutkan pada Pasal 15 ayat 2 PP 45/1990, yaitu:

*“Pegawai Negeri Sipil wanita yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2) dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil”*

Namun pada UU 1/1974 tidak memberlakukan pengaturan tersebut karena pada Undang-Undang tersebut tidak disebutkan mengenai kriteria wanita yang diperbolehkan atau tidak diperbolehkan untuk melakukan perkawinan yang sifatnya

---

<sup>4</sup> Faizah Bafadhal, *Supra Note 2*

<sup>5</sup> R. Soetojo Prawirohamidjojo dan Asis safioedin: hukum orang dan keluarga, Bandung, Alumni, 1982, hlm. 59

poligami. Yang diatur dalam Undang-Undang ini hanyalah kriteria pria yang akan menjalani perkawinan dengan cara poligami. Pada pengaturan mengenai perkawinan yaitu UU 1 Tahun 74 menganut asas monogami namun jika dikehendaki oleh salah satu pihak maka istri atau suami dapat lebih dari seorang. Maka hal ini lah yang dinamakan dengan Poligami. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disebut KBBI) Poligami memiliki pengertian, yaitu perkawinan yang salah satu pihak memiliki atau mengawini beberapa lawan jenisnya dalam waktu yg bersamaan. Ketika berbicara mengenai poligami maka dikenal dalam UU 1 Tahun 74 mengenai syarat-syarat dan prosedural mengenai poligami yaitu:

**Pasal 3 (ayat 2):**

*“(2) Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.”*

**Pasal 4:**

*“(1) Dalam hal seorang suami akan beristri lebih dari seorang, sebagaimana tersebut dalam pasal 3 ayat (2) Undang-undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan kepada pengadilan di daerah dan tempat tinggalnya.*

*(2) Pengadilan dimaksud data ayat (1) pasal ini hanya memberi izin kepada seorang suami yang akan beristri lebih dari saorang apabila:*

- a. Istri tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai istri*
- b. Istri mendapat cacat badan/penyakit yang tidak dapat disembuhkan*
- c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan”*

**Pasal 5:**

*“(1) Untuk dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan, sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) undang-undang ini harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:*

- a. Adanya persetujuan dari istri/istri-istri*
- b. Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup istri-istri dan anak-anak mereka.*
- c. Adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak mereka*

*(2) Persetujuan yang dimaksud pada ayat (1) huruf a pasal ini tidak diperlukan bagi seorang suami apabila istri-istrinya tidak mungkin dimintai*

*persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian, atau apabila tidak ada kabar dari istrinya selama sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun, atau karena sebab-sebab lainnya yang perlu mendapat penilaian dari hakim pengadilan.*

Dengan pasal tersebut di atas yang membolehkan untuk poligami dengan alasan alasan tertentu, jelas bahwa asas yang dianut oleh UU Perkawinan bukan monogami (terbuka), namun bukan monogami Mutlak.<sup>6</sup> Dan berdasarkan aturan-aturan yang tertera diatas juga maka dalam hal ini kita dapat melihat bahwa pengaturan tersebut hanyalah diperuntukkan untuk seorang suami yang ingin memiliki istri lebih dari seorang, namun tidak diatur mengenai kriteria istri yang diperbolehkan untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau seterusnya dari perkawinan poligami tersebut. Bahkan baik menurut UU 1/1974 tidak mengatur ketentuan mengenai seorang wanita yang menjadi istri akibat poligami. Sehingga menurut UU 1/1974 ini pun tidak melarang seorang wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga, dan seterusnya.

Baik aturan yang dibuat untuk Pegawai Negeri Sipil maupun aturan bagi warga lain yang tidak berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil sangatlah berbeda untuk melakukan perkawinan yang sifatnya poligami sehingga apakah syarat yang disebutkan oleh PP 45/1990 ini merupakan syarat yang khusus untuk melakukan perkawinan poligami atau tidak. Kemudian disini penulis memberikan contoh apabila terdapat kasus yang dimana kondisinya ialah, apabila suatu waktu terdapat seorang wanita yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, kemudian wanita ini ingin melakukan perkawinan dengan seorang pria yang statusnya adalah suami dari seorang wanita lainnya. Terhadap pria yang sudah memiliki istri ini, sang istri tidak dapat menjalankan tugasnya sebagai seorang istri namun telah memberikan izinnnya kepada sang suami untuk melakukan perkawinan poligami terhadap wanita lain yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Lantas bagaimana apabila wanita yang

---

<sup>6</sup> Siti Ropiah, *Prinsip Perkawinan Menurut Hukum Islam dan Undang-undang No. 1/1974 (Study analisis tentang Monogami dan poligami)*, Maslahah Vol.2 No. 1, Maret 2011, hlm 66.

berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil ini ingin menjadi istri kedua dari pria yang telah beristri ini, apakah peraturan pemerintah tetap harus berlaku baginya atau Undang-undang perkawinan yang harus berlaku. Penentuan peraturan ini yang menurut penulis menjadi permasalahan dalam penulisan hukum ini.

Kemudian melihat adanya permasalahan untuk menentukan peraturan mana yang berlaku, maka kita diingatkan kembali bahwa di Indonesia terdapat hierarki per Undang-Undang yang menentukan apakah peraturan yang harus dipatuhi melihat dari tingkat kedudukannya. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk ke Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 12/2011) yang berbunyi:

*“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. *Peraturan Pemerintah;*
- e. *Peraturan Presiden;*
- f. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
- g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”<sup>7</sup>*

Dengan adanya hierarki ini maka kita dapat menentukan tingkatan dari peraturan-peraturan yang terkait mengenai permasalahan dalam melakukan perkawinan. Meskipun UU 1/1974 kedudukannya lebih tinggi dibandingkan dengan PP 45/1990 namun bukan berarti untuk PNS harus mematuhi atau menjalankan perkawinan poligaminya berdasarkan UU tersebut, melainkan tetap mematuhi PP PNS apabila mereka yang berprofesi sebagai PNS ini akan melakukan perkawinan poligami. Hal ini disebabkan adanya asas dalam hierarki per Undang-Undang yang disebut dengan asas *Lex Specialis Derogate Lege Generalis*. Maka dari pembahasan yang

---

<sup>7</sup> Ali Salmande, S.H., diakses dari: <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl4012/hierarki-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia>. Pada tanggal 8 November 2018, Pukul 16:43 WIB.

terdapat pada masalah perkawinan poligami yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil wanita, disini penulis akan melakukan penelitian yang membahas bagaimana penanganan masalah terhadap kondisi kasus seperti ini. Dan apabila perkawinan tersebut tetap dilakukan oleh kedua belah pihak dalam perkawinan apakah perkawinan tersebut dapat dikatakan sah atau tidak. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut penulis tertarik untuk membahas permasalahan hukum tersebut dengan membuat karya tulis berjudul:

**Tinjauan Yuridis Pengaturan Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita Sehubungan Dengan Adanya Perkawinan Poligami Ditinjau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pada uraian dalam latar belakang agar permasalahan dapat dibahas secara sistematis dengan memperhatikan peraturan yang berlaku.

1. Apakah Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PEMERINTAHAN NOMOR 10 TAHUN 1983 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL bisa dinyatakan sebagai syarat khusus untuk melangsungkan perkawinan?
2. Bagaimana apabila terdapat suatu pertentangan antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, maka aturan manakah yang harus dipatuhi?
3. Bagaimana keabsahan perkawinan yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil wanita yang menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah untuk mengetahui bagaimana bentuk dan pengaturan hukum yang harus dipatuhi mengenai perkawinan yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil wanita apabila calon suaminya telah beristri atau telah melangsungkan perkawinan poligami dalam pasal PP PNS.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dan kegunaan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk memberikan pengetahuan terhadap ilmu pengetahuan, disamping menambah ilmu penulis mengenai kepastian hukum pengaturan perkawinan yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil Wanita yang akan menjadi istri kedua/ketiga/ keempat dengan melihat ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990.
2. Untuk memberikan sumbangan pemikiran terhadap praktisi hukum dan masyarakat pada umumnya mengenai pengaturan hukum tentang status perkawinan yang dilakukan oleh PNS Wanita jika melanggar Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990

### **1.5 Metode Penelitian**

Metode yang akan digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah penulisan hukum dengan cara metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif merupakan metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada<sup>8</sup>. Bahan pustaka yang berkaitan dengan

---

<sup>8</sup> Soerjono soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet.11, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14

permasalahan yang penulis teliti. Penelitian cara ini dimaksudkan untuk memperoleh masukan-masukan yang relevan dengan masalah yang diteliti, yaitu melalui literatur-literatur ilmiah yang menjadi dasar teori yang dimaksudkan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber-sumber yang telah ada berupa:

- 1.1 Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan. Kompilasi Hukum Islam
- 1.2 Bahan Hukum Sekunder berupa bahan hukum yang berkaitan dengan rumusan masalah yang meliputi buku-buku atau literatur-literatur hukum
- 1.3 Bahan hukum tersier berupa bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti artikel di Internet.

#### **1.4 Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan skripsi ini akan membahas mengenai tinjauan pengaturan hukum mengenai dalam melaksanakan perkawinan yang dilakukan oleh PNS Wanita yang berkedudukan sebagai istri kedua, ketiga, dan keempat. Untuk mempermudah pembaca dan membaca penulisan skripsi ini, maka penulisan ini akan dibagi dalam empat bab.

Adapun pembagian bab-bab tersebut adalah sebagai berikut:

- BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini akan membahas tentang latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

- **BAB II: HAL-HAL YANG TERKAIT DENGAN PERKAWINAN POLIGAMI YANG DILAKUKAN DI INDONESIA**

Pada BAB ini akan membahas mengenai tinjauan umum mengenai perkawinan poligami di Indonesia, yang dimulai mengenai pengertian perkawinan. Kemudian dari perkawinan akan dibahas mengenai tujuan perkawinan, syarat-syarat perkawinan, pengertian perkawinan poligami, sejarah perkawinan poligami, syarat-syarat mengenai perkawinan poligami yang dilakukan di Indonesia. Selanjutnya membahas pula aturan-aturan yang terkait mengenai perkawinan pada Pegawai Negeri Sipil. Dan juga mengenai kedudukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.

- **BAB III: LARANGAN POLIGAMI BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL MENURUT HUKUM YANG BERLAKU DI INDONESIA**

Pada bab ini maka akan dibahas mengenai ketentuan apa saja yang dilarang bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan aturan hukum yang berlaku di Indonesia.

- **BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini menyampaikan kesimpulan dari seluruh penulisan serta saran dari penulis yang merupakan bagian terakhir dalam skripsi ini dengan isi sebagai berikut:

- a) Kesimpulan

Pada bagian ini dikemukakan mengenai beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari keseluruhan pembahasan yang telah diuraikan dalam penulisan hukum ini

b) Saran

Pada bagian ini dikemukakan beberapa saran yang dianggap perlu berdasarkan semua permasalahan serta penyelesaiannya yang telah dikemukakan dalam skripsi ini.