

**ANALISIS PELANGGARAN PEGAWAI NEGERI SIPIL  
TERHADAP PP NO. 10 TAHUN 1983 JO PP NO. 45  
TAHUN 1990 TENTANG IJIN PERKAWINAN DAN  
PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL  
Studi Kasus Di Kabupaten Jepara (Tahun 1997 – 2006)**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk Memenuhi Tugas dan Melengkapi Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Islam  
Program Strata 1 dalam Ilmu Syari'ah



Oleh:

**IRDIANA AMNI**  
NIM : 2103176

**FAKULTAS SYARI'AH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI WALISONGO  
SEMARANG  
2008**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Lamp : 4 (empat) eks.  
Hal : Naskah Skripsi  
A.n Sdri. Irdiana Amni

Kepada  
Yth. Dekan Fak. Syari'ah  
IAIN Walisongo Semarang

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah saya meneliti dan mengadakan perbaikan seperlunya, bersama ini saya kirim naskah Saudara:

Nama : Irdiana Amni  
NIM : 2103176  
Jurusan : Ahwal al-Syakhsiyah  
Judul : Analisis Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap PP No. 10 Tahun 1983 Jo PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus di Kabupaten Jepara) Periode 1997-2006

Dengan ini saya mohon kiranya naskah tersebut dapat segera dimunaqosahkan.

Demikian harap menjadikan maklum adanya.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Semarang, 15 Juli 2008  
Pembimbing I,

Pembimbing II,

**Drs. Sahidin, M. Si**  
**NIP. 150 263 325**

**H. Ahmad Izzudin, M.Ag**  
**NIP. 150 290 930**



## **DEKLARASI**

Dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab, penulis menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang telah pernah ditulis oleh orang lain atau diterbitkan. Demikian juga skripsi ini tidak berisi satu pun pikiran-pikiran orang lain, kecuali informasi yang terdapat dalam referensi yang dijadikan bahan rujukan.

Semarang, 7 Juli 2008

Deklarator,

**Irdiana Amni**

## ABSTRAK

Dalam masalah perkawinan, pemerintah telah mengeluarkan UU No. 1 Tahun 1974 untuk mengatur dalam pelaksanaan perkawinan bagi Warga Negara Indonesia (WNI). Sejalan dengan ketentuan ini, pemerintah menganggap bahwa WNI yang berstatus Pegawai Negeri Sipil mempunyai kekhususan dari WNI lainnya, sehingga diperlukan aturan tersendiri. Maka pada tanggal 21 April 1983 dikeluarkanlah PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 tahun 1990 yang mengatur secara khusus tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Akan tetapi, pada prakteknya kadang-kadang hal tersebut sulit diimplementasikan.

Hal ini banyak terjadi pada Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara. Karena prosedur ijin perkawinan dan perceraian yang dianggap sangat menyulitkan bagi PNS maka terjadilah banyak pelanggaran-pelanggaran.

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana bentuk-bentuk pelanggaran di dalam pelaksanaan PP No. 10 tahun 1983 jo. PP No. 45 tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara serta apa alasan dan akibat dari terjadinya pelanggaran terhadap PP No. 10 tahun 1983 jo. PP No. 45 tahun 1990 bagi PNS di Kabupaten Jepara.

Penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*). Adapun tehnik pengumpulan data meliputi interview, observasi, dokumentasi, sedangkan teknik analisisnya *deskriptif kualitatif*, metode yang dirancang untuk menggambarkan sifat suatu keadaan atau fenomena kehidupan sosial masyarakat yang sementara berjalan pada saat penelitian dilakukan.

Hasil penelitian ini adalah banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran mengenai prosedur ijin perkawinan dan perceraian bagi PNS di Kabupaten Jepara. Di antara pelanggaran-pelanggaran tersebut adalah menjalin hubungan gelap dengan wanita lain atau berselingkuh, melakukan kawin lagi tanpa persetujuan istri pertamanya, memalsukan akta nikah. Dari pelanggaran tersebut, banyak alasan dan akibat yang menyertainya. Di antara alasannya adalah karena kesehatan dan kebutuhan biologis, untuk menghindari dosa atau fitnah dan kemudahan dalam proses perkawinan, alasan ekonomi dan sosial budaya. Sedangkan akibat dari pelanggaran PNS terhadap PP No. 10 tahun 1983 adalah berakibat buruk secara psikologis, lemahnya jaminan perlindungan terhadap istri dan anak, berakibat rendahnya posisi tawar wanita terhadap pria dan berakibat ketidakadilan suami terhadap para istri.

Meskipun terbukti terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh aparat pemerintah khususnya PNS di Kabupaten Jepara, dalam penanganan yang dilakukan oleh instansi justru dilakukan langkah kompromi. Artinya, penanganan yang dilakukan tidak sesuai dengan yang disebutkan dalam pasal 16 PP No 10 tahun 1983 yang menyebutkan tindak pemecatan jika ada seorang PNS yang terbukti melanggar peraturan. Dalam pelaksanaannya jika seorang PNS terbukti melakukan pelanggaran, sanksi yang biasa diberlakukan adalah penurunan pangkat, tidak diberikan jabatan, atau menghambat kenaikan gaji berkala.

## MOTTO

وَأَنْكِحُوا الْأَيَامَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ ۚ إِن يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُغْنِهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ (النور: 32)

*“Dan kawinkanlah orang-orang yang sendirian diantara kamu dan orang-orang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahaya yang perempuan. Jika mereka miskin Allah akan memampukan mereka dengan kurnia-Nya. Dan Allah maha luas (pemberian-Nya) lagi maha mengetahui.” (Q.S An-Nur: 32)<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Departemen Agama, al-Qur'an dan Terjemahannya, Surabaya: Karya Utama, 2000, hlm. 549.

## PERSEMBAHAN

- ✓ *Allah SWT, atas segala rahmat dan hidayah yang dilimpahkan kepada penulis*
- ✓ *Ayahanda dan ibunda yang tercinta yang telah berkorban baik moral maupun material yang tiada henti-hentinya mencurahkan kasih sayangnya kepada penulis*
- ✓ *Saudara-saudara penulis yang tak pernah pupus memberi spirit kepada penulis dengan penuh kesabaran*
- ✓ *Seseorang yang selalu dengan penuh kesabaran, kesetiaan menemani dan memotivasi dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.*
- ✓ *Temen-temen kos gaul (Mbak Fidah, Pincok, Munadlirah, Pretty, Zulfa, Sri, dll)*
- ✓ *Teman-teman AS C Fakultas Syariah angkatan 2003*

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah*, segala puji dan syukur atas segala kasih sayang-Nya. Dia telah melimpahkan karunia yang sangat besar, sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam penulis sanjungkan kepada beliau Baginda Nabi Muhammad SAW, beserta segenap keluarga dan para sahabatnya hingga akhir nanti.

Dalam proses penyusunan skripsi ini penulis mendapat bantuan, petunjuk dan bimbingan dari berbagai pihak, dan pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Abdul Jamil, M.A, selaku Rektor IAIN Walisongo Semarang.
2. Bapak Drs. Muhyidin, M.Ag, selaku Dekan Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang yang telah memberi izin penulis untuk membahas dan mengkaji permasalahan ini.
3. Bapak Drs. Sahidin, M.Si. dan Bapak H. Ahmad Izzudin, M.Ag selaku pembimbing yang telah banyak membantu, dengan meluangkan waktu dan tenaganya yang sangat berharga semata-mata demi mengarahkan dan membimbing penulis selama penyusunan skripsi ini.
4. Bapak dan Ibu Dosen yang telah mengajarkan ilmunya dengan ikhlas kepada penulis selama belajar di Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang.
5. Segenap karyawan dan karyawan di lingkungan Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang.



6. Ayah dan Ibu yang dengan tulus dan sabar memberikan dukungan dan do'a restu, hingga penulis dapat menyelesaikan studi di Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang.
7. Saudara-saudaraku semua.
8. Tak lupa untuk sahabat-sahabatku semua.
9. Dan semua pihak yang tak bisa penulis sebut satu-persatu yang telah membantu terselesaikannya skripsi ini.

Semoga amal baik mereka diterima oleh Allah SWT dan semoga mendapat ridho-Nya. Amiin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik, saran maupun masukan sangat penulis harapkan.

Akhirnya hanya kepada Allah SWT penulis berserah diri semoga skripsi ini dapat menambah *khazanah* keilmuan dan semoga dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan pembaca pada umumnya.

Semarang, 23 Juni 2008

Penulis,

**Irdiana Amni**

## DAFTAR ISI

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| HALAMAN JUDUL .....                  | i    |
| HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING ..... | ii   |
| HALAMAN PENGESAHAN.....              | iii  |
| HALAMAN DEKLARASI .....              | iv   |
| HALAMAN ABSTRAK.....                 | v    |
| HALAMAN MOTTO .....                  | vii  |
| HALAMAN PERSEMBAHAN .....            | viii |
| KATA PENGANTAR .....                 | ix   |
| DAFTAR ISI .....                     | xi   |

### **BAB I : PENDAHULUAN**

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| A. Latar Belakang Masalah ..... | 1  |
| B. Rumusan Masalah .....        | 5  |
| C. Tujuan Penelitian .....      | 5  |
| D. Telaah Pustaka .....         | 6  |
| E. Metode Penelitian .....      | 8  |
| F. Sistematika Penulisan .....  | 12 |

### **BAB II : PERKAWINAN DAN PERCERAIAN DALAM ISLAM**

|  |    |
|--|----|
| A. Perkawinan Dalam Islam .....                | 14 |
| 1. Pengertian dan Dasar Hukum Perkawinan ..... | 14 |
| 2. Rukun dan Syarat Nikah .....                | 16 |
| B. Pengertian Nikah Sirri.....                 | 19 |
| C. Poligami .....                              | 21 |
| 1. Pengertian dan Dasar Hukum Poligami .....   | 21 |
| 2. Alasan Poligami .....                       | 22 |
| 3. Syarat-syarat Poligami .....                | 22 |
| D. Putusnya Perkawinan .....                   | 23 |

|  |    |
|--|----|
| E. Kewajiban Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS dalam<br>PP No. 10 Tahun 1983. .... | 24 |
|--|----|

**BAB III : PELANGGARAN PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP  
PP NO. 10 TAHUN 1983 JO PP NO. 45 TAHUN 1990  
TENTANG IJIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI  
PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN JEPARA  
TAHUN 1997 - 2006**

|   |    |
|---|----|
| A. Gambaran Umum Kabupaten Jepara .....   | 36 |
| 1. Letak Geografis .....  | 36 |
| 2. Struktur Demografis .....  | 37 |
| 3. Keadaan Sosial Keagamaan dan Sosial Kebudayaan .....   | 38 |
| 4. Banyaknya Perkara yang Diputus Pengadilan Menurut<br>Macamnya pada Tahun 2006 .....  | 39 |
| B. Gambaran Umum Pegawai Negeri Sipil .....   | 41 |
| C. Bentuk-Bentuk Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap<br>PP No. 10 Tahun 1983 Jo PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Ijin<br>Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di<br>Kabupaten Jepara Tahun 1997-2006.....      | 46 |
| D. Alasan dan Akibat Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil<br>Terhadap PP No. 10 Tahun 1983 Jo PP No. 45 Tahun 1990<br>Tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri<br>Sipil Di Kabupaten Jepara Tahun 1997-2006 ..... | 50 |

**BAB IV : ANALISIS TERHADAP PELANGGARAN PEGAWAI  
NEGERI SIPIL TERHADAP PP NO. 10 TAHUN 1983 JO PP  
NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG IJIN PERKAWINAN DAN  
PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL (STUDI  
KASUS DI KABUPATEN JEPARA) TAHUN 1997 - 2006**

|   |  |
|---|--|
| A. Analisis Terhadap Bentuk-bentuk Pelanggaran Pegawai Negeri<br>Sipil Terhadap PP No. 10 Tahun 1983 Jo PP No. 45 Tahun |  |
|---|--|

|  |    |
|--|----|
| 1990 Tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Jepara Tahun 1997-2006 .....  | 64 |
| B. Analisis Alasan dan Akibat Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap Pasal 15 PP 10 Tahun 1983 Jo PP 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Jepara Tahun 1997-2006 ..... | 70 |

## **BAB V : PENUTUP**

|                      |    |
|----------------------|----|
| A. Kesimpulan .....  | 84 |
| B. Saran-saran ..... | 85 |
| C. Penutup .....     | 86 |

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **DAFTAR RIWAYAT PENDIDIKAN PENULIS**

## **LAMPIRAN**

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pernikahan merupakan suatu ibadah yang dianjurkan oleh Allah SWT dan Rasul-Nya bagi umat manusia. Pernikahan amat penting kedudukannya sebagai dasar pembentuk keluarga sejahtera, disamping juga untuk melampiaskan seluruh rasa cinta yang sah. Itulah sebabnya pernikahan sangat dianjurkan oleh Allah SWT dan menjadi Sunnah Rasulullah SAW.<sup>1</sup> Melaksanakan sebuah pernikahan berarti juga melaksanakan ajaran agama.

Hal ini sesuai dengan firman Allah SWT:

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً  
إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿الروم: ٢١﴾

Artinya: *"Dan diantara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tentram kepadanya, dan Dia jadikan diantara kamu rasa kasih sayang. Sesungguhnya yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum berfikir."* (Q.S Ar-Rum: 21)<sup>2</sup>

Dalam masalah perkawinan, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 untuk mengatur dalam pelaksanaan perkawinan bagi warga negara Indonesia. Sedangkan untuk operasionalnya dikeluarkan PP Nomor 9 Tahun 1975. Dengan adanya Undang-Undang Perkawinan diharapkan akan terjaga hak-hak dan kewajiban suami isteri dalam rumah

---

<sup>1</sup> Haya binti Mubarak, *Ensiklopedi Wanita Muslimah*, (terj) Amir Hamzah Fachrudin, Jakarta: Darul Falah, 2002, hlm. 97.

<sup>2</sup> Depag RI, *Al-qur'an dan Terjemahnya*, Semarang: PT. Kumudasmoro Grafindo, 1994, hlm. 644.

tangga bersama anak-anak mereka secara yuridis. Sejalan dengan ketentuan ini, pemerintah menganggap bahwa warga negara Indonesia yang berstatus Pegawai Negeri Sipil mempunyai kekhususan dari warga negara Indonesia lainnya, sehingga diperlukan aturan tersendiri. Maka pada tanggal 21 April 1983 dikeluarkanlah PP Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 tahun 1990 yang mengatur secara khusus tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Dengan kata lain, peraturan ini merupakan pengecualian dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang bersifat umum.

Dalam masyarakat, keberadaan Pegawai Negeri Sipil tidak hanya dipandang sebagai abdi, tetapi lebih dari itu kehadirannya sebagai sosok panutan dan mempunyai peran penting, sehingga menjadikan Pegawai Negeri Sipil berbeda dengan masyarakat biasa yang bukan Pegawai Negeri Sipil. Maka dari itu pemerintah juga membuat tata aturan yang berbeda dalam masalah izin perkawinan dan perceraian apabila salah satu anggota Pegawai Negeri Sipil akan mengajukan perkara tersebut dan hal ini diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 dan PP Nomor 45 Tahun 1990, sehingga nantinya diharapkan adanya kedisiplinan bagi Pegawai Negeri Sipil mengingat Pegawai Negeri Sipil adalah orang-orang tertentu.

Dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil atau bagi seorang Pegawai Negeri Sipil Wanita yang ingin menjadi isteri kedua, ketiga, atau keempat dari seorang laki-laki bukan Pegawai Negeri Sipil, harus melalui

prosedur yang telah ditentukan. Untuk prosedur izinnya wajib meminta persetujuan terlebih dahulu kepada pejabat berwenang atau atasannya.

Akan tetapi, pada prakteknya kadang-kadang hal tersebut sulit diimplementasikan. Salah satu kasus yang ada ialah karena ada hubungan baik dengan atasan, malah atasan lebih memihak kepada suami yang ingin menikah lagi. Di lain pihak apabila isteri mendapat perlakuan yang tidak baik oleh suami atau suami akan menikah lagi, banyak dari mereka yang tidak melaporkannya kepada atasan karena apabila suami diturunkan jabatannya dan dikeluarkan, si isteri juga akan menanggung akibatnya.<sup>3</sup>

Sejak diberlakukannya PP No. 10 tahun 1983 hingga saat ini banyak terjadi pelanggaran, seperti disinyalir munculnya perselingkuhan dan pernikahan yang dilakukan tanpa sepengetahuan isteri pertama. Selain itu, juga muncul praktek pernikahan bawah tangan sebagai upaya PNS untuk bisa menikah lagi tanpa harus melalui prosedur birokrasi yang kemungkinan akan menyulitkannya memperoleh ijin karena terikat dengan PP No. 10. Namun tidak semua pelanggaran yang dilakukan PNS mendapat sanksi dari instansi tempatnya bekerja.<sup>4</sup>

Karena prosedur ijin perkawinan dan perceraian yang dianggap sangat menyulitkan bagi PNS maka terjadilah banyak pelanggaran-pelanggaran. Masalah pelanggaran tidak hanya terdapat pada suatu daerah tertentu saja, hampir di semua daerah yang memiliki norma hukum berbeda dengan

---

<sup>3</sup> Sri Purwatiningsih, *Gaya PNS Berpoligami: Pelanggaran PP No. 10 tahun 1983*, Yogyakarta: Kerja sama Ford Foundation dengan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gajah Mada, 2005, hlm. 2

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 4.

ketentuan formal yuridis, cenderung melakukan pelanggaran hukum. Demikian pula kasus yang terjadi di Kabupaten Jepara.

Dalam sebuah kasus, seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) menikah lagi dengan cara nikah sirri. Model pernikahan ini banyak dilakukan oleh suami yang mencoba menghindari PP No. 10 tahun 1983 yang mewajibkan bahwa jika akan menikah lagi, mendapatkan persetujuan isteri pertama dan ijin dari atasan. Dengan melakukan nikah sirri, persetujuan dari isteri maupun ijin dari atasan tidak perlu dilakukan karena pernikahan sirri tidak membutuhkan persyaratan, tetapi hanya membutuhkan saksi, selain wali untuk pernikahan, tetapi akhirnya isteri pertamanya mengetahui dan melaporkan kepada atasan sang suami, kemudian berdasarkan Keputusan Bupati Jepara No 880/206/2006 yang bersangkutan diturunkan pangkatnya dan diturunkan pula gaji pokoknya terhitung mulai tanggal 31 Oktober 2006.<sup>5</sup>

Berangkat dari adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap penerapan PP No. 10 tersebut di dalam pelaksanaannya, studi mengenai bentuk pelanggaran yang dilakukan menjadi hal yang penting. Dengan studi ini bisa diperoleh gambaran mengenai implementasi peraturan tersebut beserta bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PNS khususnya di Kabupaten Jepara terhadap PP No. 10 tahun 1983. Dalam hal ini penulis memberi judul skripsi ini dengan judul “Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap PP No. 10 Tahun 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian

---

<sup>5</sup> Data didapat dari BKD tentang pelanggaran PP No. 10 tahun 1983 periode 1997-2006.



yang dilakukan oleh PNS khususnya di kabupaten jepara terhadap PP No. 10 tahun 1983. Dalam hal ini penulis memberi judul skripsi ini dengan judul “Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap PP. No. 10 Tahun 1983 jo PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Studi Kasus di Kabupaten Jepara (Tahun 1997 s/d 2006)”.

## **B. Rumusan Masalah**

Sesuai latar belakang masalah yang telah disebutkan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk-bentuk pelanggaran di dalam pelaksanaan PP No. 10 tahun 1983 jo. PP No. 45 tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara?
2. Bagaimana alasan dan akibat dari terjadinya pelanggaran terhadap PP No. 10 tahun 1983 jo. PP No. 45 tahun 1990 bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara

## **C. Tujuan Penelitian**

Atas dasar permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini meliputi sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk pelanggaran di dalam pelaksanaan PP No. 10 tahun 1983 jo. PP No. 45 tahun 1990 bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara.

2. Untuk mengetahui alasan dan akibat dari terjadinya pelanggaran terhadap PP No. 10 tahun 1983 jo. PP No. 45 tahun 1990 bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara.

#### **D. Telaah Pustaka**

Maksud utama dari telaah pustaka adalah menyediakan informasi tentang penelitian-penelitian atau karya-karya ilmiah lain yang berhubungan dengan penelitian yang akan diteliti agar tidak terjadi duplikasi atau pengulangan dengan penelitian yang telah ada.

Di samping itu, dapat memberikan rasa percaya diri dalam melakukan penelitian. Sebab dengan telaah pustaka semua konstruksi yang berhubungan dengan penelitian yang telah tersedia, kita dapat menguasai banyak informasi yang berhubungan dengan penelitian yang kita lakukan.<sup>6</sup>

Dalam telaah pustaka ini, penulis akan mendeskripsikan beberapa karya yang ada relevansinya dengan judul skripsi "*Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus di Kabupaten Jepara) Periode 1997 s/d 2006*" ini. Berikut ini adalah beberapa karya ilmiah baik dalam bentuk skripsi maupun buku yang berkaitan dengan perkawinan dan perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) antara lain:

---

<sup>6</sup> Consuelo G. Sevilla, dkk, *Pengantar Metode Penelitian*, (terj.) Alimuddin Tuwu, Jakarta: UI. Press, 1993, hlm. 31.

Penelitian mengenai keharusan ijin cerai kepada pejabat bagi perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil pernah dikaji oleh Nasiruddin, NIM. 2193049, dalam skripsinya yang berjudul "*Analisis hukum Islam terhadap Pasal 3 PP. Nomor 10 Tahun 1983 tentang keharusan izin cerai kepada pejabat bagi perceraian Pegawai Negeri Sipil*". Dalam penelitian ini, Nasiruddin lebih menitik beratkan pada kajian maqasidut tasyri' dan masalah dari PP. tersebut dalam pandangan hukum Islam untuk mendapatkan solusi yang terbaik demi kemaslahatan dan kepentingan masyarakat terutama para Pegawai Negeri Sipil.

Sedangkan penelitian yang berkaitan dengan poligami yang dilakukan oleh Yusuf Hasyim dalam skripsinya yang berjudul "*Analisis Terhadap Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 jo Pasal 4 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang kewajiban Mendapat Izin Bagi Pejabat yang Akan Berpoligami*". Penelitian ini lebih menitik beratkan pada kewajiban seorang pejabat atau Pegawai Negeri Sipil agar dapat melakukan pernikahan untuk kedua kalinya atau poligami disesuaikan dengan peraturan perundangan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil.

Sri Purwatiningsih dalam bukunya "*Gaya PNS Berpoligami: Pelanggaran Terhadap PP No. 10 Tahun 1983*". Dalam buku ini penulis menggambarkan tentang penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh PNS setelah berlakunya PP No. 10 Tahun 1983. Di samping itu disini juga dibahas tentang bentuk penanganan terhadap penyimpangan terhadap PP No.

10. Dalam kesimpulannya, meskipun terbukti terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat pemerintah, penanganan oleh instansi yang bersangkutan justru dilakukan dengan langkah kompromi. Artinya, penanganan yang dilakukan tidak sesuai dengan apa yang disebutkan dalam pasal 16 PP No. 10 tahun 1983 yang menyebutkan bahwa dilakukan tindak pemecatan jika terbukti ada PNS yang melanggar peraturan. Dalam pelaksanaannya, sanksi yang berupa pemecatan jarang dilakukan meskipun seorang PNS terbukti melakukan pelanggaran.

Dari beberapa penelitian di atas, pembahasan mengenai pelanggaran terhadap ijin perkawinan dan perceraian di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Jepara belum pernah dikaji. Oleh karena itu penulis merasa tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang pelanggaran yang berkembang di masyarakat Kabupaten Jepara, sehingga dari hasil penelitian ini nantinya dapat menghasilkan fakta yang obyektif yang berkenaan dengan permasalahan di atas.

#### **E. Metode Penelitian**

Pada dasarnya penulisan skripsi ini berdasarkan pada suatu penelitian lapangan yang dilakukan di Kabupaten Jepara, di samping itu juga meliputi studi kepustakaan yang ada hubungannya ijin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Adapun metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

## 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang obyeknya mengenai gejala-gejala atau peristiwa-peristiwa yang terjadi pada kelompok masyarakat. Dalam hal ini adalah mengenai persoalan yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap PP No. 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS di Kabupaten Jepara. Sehingga penelitian ini juga bisa disebut penelitian kasus/study kasus (*case study*) dengan teknik analisis *deskriptif kualitatif*.

## 2. Sumber Data

Sumber data yang dimaksud dalam penelitian adalah subyek dari mana data diperoleh.<sup>7</sup> Sumber data penelitian ini terdiri dari dua, yaitu; sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer diperoleh dari sumber pertama melalui prosedur dan teknik pengambilan data yang dapat berupa wawancara. Dalam hal ini wawancara kepada pelaku secara langsung dan juga staf BKD yang mengurus permasalahan, ini dilakukan demi mendapatkan data dengan valid. Kemudian untuk sekundernya diperoleh dari sumber tidak langsung yang biasanya berupa data dokumentasi dan arsip resmi, sebagai sumber data sekundernya diperoleh dari Kantor Kabupaten dan literatur yang terkait dengan masalah yang diteliti.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998, hlm. 115.

<sup>8</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, jilid 1, Yogyakarta: Offset, 2000, hlm. 66.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Yang dimaksud teknik pengumpulan data adalah bagian instrumen pengumpulan data yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian, di mana kesalahan dalam penggunaan metode pengumpulan data berakibat fatal terhadap hasil penelitian. Mengumpulkan data merupakan langkah yang tidak dapat dihindari dalam kegiatan penelitian dengan pendekatan apa pun, karena desain penelitiannya dapat dimodifikasi setiap saat, pengumpulan data menjadi satu fase yang strategis bagi dihasilkannya penelitian yang bermutu.<sup>9</sup>

Untuk memperoleh data, peneliti menggunakan beberapa instrumen pengumpulan data, di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. *Interview* yaitu mengumpulkan data dengan jalan sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan pada tujuan penulisan.<sup>10</sup> Dalam wawancara ini, penulis hanya dapat mewawancarai staf BKD yang mengurus masalah pelanggaran tersebut dan tidak dapat mewawancarai pelaku secara langsung dikarenakan hal ini merupakan aib seseorang.
- b. Metode Observasi, yaitu salah satu cara untuk mengamati secara langsung tingkah laku suatu masyarakat, melihat dengan mata kepala sendiri apa yang terjadi, dan mendengarkan sendiri apa yang dikatakan orang.<sup>11</sup>

---

121.

<sup>9</sup> Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2002, hlm.

<sup>10</sup> Sutrisno Hadi, *op.cit*, hlm. 193

<sup>11</sup> Sanapiah Faisal, *op.cit*, hlm. 57.

Metode observasi digunakan untuk mendapatkan data hasil pengamatan. Pengamatan bisa dilakukan terhadap sesuatu benda, kondisi, situasi, keadaan, kegiatan, proses, atau penampilan tingkah laku seseorang. Metode observasi digunakan untuk mengadakan pertimbangan kemudian memberi penilaian ke dalam suatu skala bertingkat. Observasi itu sendiri sebagai suatu alat pengumpulan data, perlu dilakukan secara cermat, jujur dan obyektif, terfokus pada data yang relevan dan mampu membedakan kategori dari setiap obyek pengamatannya.

- c. Dokumentasi, yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah dan sebagainya.<sup>12</sup> Metode ini sangat diperlukan untuk melengkapi data atau informasi yang diperlukan. Metode ini digunakan untuk memperoleh data mengenai letak geografis, jumlah penduduk, kondisi pendidikan, sosial ekonomi serta hal-hal lain yang akan diperkuat dengan penelitian.

#### 4. Teknik Analisis Data

Setelah data selesai dikumpulkan dengan lengkap dari lapangan, tahap berikutnya yang harus dilakukan adalah analisis data, pada tahap ini data yang dikumpulkan akan diolah dan dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga dapat dipergunakan untuk menjawab permasalahan.

Untuk menganalisis data yang bersifat kualitatif ini maka penulis mempergunakan analisa *deskriptif kualitatif*, yaitu data diperoleh, dipilih,

---

<sup>12</sup> Suharsimi Arikunto, *op.cit*, hlm. 236.

dan disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif. Dalam arti lain, yaitu analisis yang bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai subyek penelitian berdasarkan data dari kelompok subyek yang diteliti, yakni secara sistematis faktual dan akurat.<sup>13</sup>

Yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh, sepanjang hal itu mengenai manusia, maka hal tersebut menyangkut sejarah hidup manusia. Dengan demikian, maka dengan mempergunakan metode kualitatif, seorang peneliti dapat memahami atau mengerti gejala yang ditelitinya.<sup>14</sup>

#### **F. Sistematika Penulisan Skripsi**

Agar penulisan skripsi ini mudah dipahami, maka penulis mencoba untuk mensistematikakan susunan skripsi ini menjadi beberapa bagian:

Bab I, dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, telaah pustaka, metode penelitian serta sistematika penulisan skripsi.

Bab II, dalam bab ini diuraikan berbagai hal yang merupakan landasan teori bab-bab berikutnya. Hal-hal yang penulis kemukakan meliputi: pengertian dan dasar hukum perkawinan, syarat dan rukun perkawinan, pengertian nikah sirri, pengertian dan dasar hukum poligami, putusnya perkawinan dan kewajiban ijin perkawinan dan perceraian bagi PNS dalam PP No. 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990.

---

<sup>13</sup> Sumardi Surya Brata, *Metodologi penelitian*, Jakarta: CV Rajawali, 1999 hlm. 42

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1982, hlm. 32.



Bab III, merupakan penjelasan tentang gambaran umum Kabupaten Jepara. Dalam bab ini juga diuraikan tentang gambaran umum Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara, bentuk-bentuk pelanggaran terhadap PP No. 10 tahun 1983 jo. PP No. 45 tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara, serta alasan dan akibat dari terjadinya pelanggaran tersebut.

Bab IV, Dalam bab ini diuraikan tentang analisis bentuk-bentuk pelanggaran terhadap PP No. 10 tahun 1983 jo. PP No. 45 tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara dan analisis alasan dan akibat dari terjadinya pelanggaran tersebut.

Bab V merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan, saran-saran dan diakhiri dengan penutup.

## BAB II

### PERKAWINAN DAN PERCERAIAN DALAM ISLAM

#### A. Perkawinan Dalam Islam

##### 1. Pengertian dan Dasar Hukum Pernikahan

Pernikahan atau perkawinan dalam literatur fiqh berbahasa Arab disebut dua kata, yaitu *nikah* (نكاح) dan *zawaj* (زواج). Kedua kata ini yang terpakai dalam kehidupan sehari-hari orang Arab dan banyak terdapat dalam al-Qur'an dan hadits Nabi.<sup>1</sup>

Pengertian perkawinan menurut Kompilasi Hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *miitsaaqan ghaliizhan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.<sup>2</sup> Sedangkan menurut undang-undang perkawinan adalah ikatan antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>3</sup>

Dalam pengertian yang luas, pernikahan merupakan suatu ikatan lahir antara dua orang (laki-laki dan perempuan) untuk hidup bersama

---

<sup>1</sup> Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2006, hlm. 35.

<sup>2</sup> Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Depag RI, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, 2000, hlm. 14

<sup>3</sup> Undang-Undang Pokok Perkawinan, Cet. Ke-6, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 1.

dalam suatu rumah tangga dan keturunan yang dilangsungkan menurut ketentuan-ketentuan syari'at Islam.<sup>4</sup>

Dasar hukum ditetapkannya nikah ini sebagaimana firman Allah dalam al-Qur'an surat an-Nur ayat 32 yang berbunyi:

وَأَنْكِحُوا الْأَيَامَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ إِنْ يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُعْهِمُ  
اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ ﴿النور: ٣٢﴾

Artinya: “Dan kawinkanlah orang-orang yang sendirian di antara kamu, dan orang-orang yang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahayamu yang laki-laki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan...”. (QS. An- Nur: 32)<sup>5</sup>

Kemudian di dalam sunnah diterangkan bahwa kewajiban menikah kepada mereka yang telah mampu, sesuai dengan hadits sebagai berikut:

حَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ بْنُ أَبِي شَيْبَةَ وَأَبُو كُرَيْبٍ ، قَالَا : حَدَّثَنَا أَبُو مُعَاوِيَةَ عَنِ الْأَعْمَشِ ، عَنْ  
عُمَارَةَ بْنِ عُمَيْرٍ ، عَنْ عَبْدِ الرَّحْمَنِ بْنِ يَزِيدَ ، عَنْ عَبْدِ اللَّهِ . قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ  
عَلَيْهِ وَسَلَّمَ " يَا مَعْشَرَ الشَّبَابِ! مَنْ اسْتَطَاعَ مِنْكُمْ الْبَاءَ فَلْيَتَزَوَّجْ . فَإِنَّهُ أَغْضُ لِلْبَصْرِ ،  
وَأَحْصَنُ لِلْفَرْجِ . وَمَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ ، فَعَلَيْهِ بِالصَّوْمِ . فَإِنَّهُ لَهُ وَجَاءٌ " (رواه مسلم)<sup>6</sup>

Artinya: “Abu Bakr bin Abi Syaibah dan Abu Kuraib menceritakan. Keduanya berkata: Abu Mu'awiyah menceritakan dari A'masy dari 'Umar bin Umair, dari Abdurahman bin Yazid, dari Abdullah, ia berkata; Rasulullah saw., bersabda: “Hai kaum pemuda, apabila di antara kamu kuasa untuk kawin, hendaklah ia kawin. Sebab kawin itu lebih kuasa untuk menjaga mata dan kemaluan, dan barang siapa tidak kuasa hendaklah ia berpuasa sebab puasa itu penjaga baginya”. (HR. Muslim)

<sup>4</sup> Nazar Bakry, *Problematika Pelaksanaan Fiqh Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994, hlm. 1.

<sup>5</sup> Depag RI, *Al-qur'an dan Terjemahnya*, Semarang: PT. Kumudasmoro Grafindo, 1994, hlm. 549.

<sup>6</sup> Imam Muslim, *Shahih Muslim*, juz 2, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, t.t, hlm. 1019.

Pada dasarnya Islam menganjurkan perkawinan, akan tetapi dalam mensikapi hukum asal melakukan perkawinan para ulama berbeda pendapat. Menurut jumhur ulama hukum asal dari perkawinan adalah disunnahkan atau mubah. Sedangkan diperbolehkan melakukan perkawinan dengan tujuan mencari kenikmatan. Sebab perbedaan pendapat antara para ulama adalah dalam memahami *sighat amr* (bentuk perintah).<sup>7</sup>

Dalam firman Allah surat an-Nisa' ayat 3 yang berbunyi:

﴿فَأَنْكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ...﴾ النساء : ٣

Artinya:.....Maka nikahilah wanita-wanita yang kamu senangi...(QS. An-Nisa': 3)<sup>8</sup>

## 2. Rukun dan Syarat Nikah

Adapun syarat-syarat nikah masuk pada setiap rukun nikah, setiap rukun perkawinan mempunyai syarat-syarat masing-masing yang harus ada pada rukun tersebut. Misalnya salah satu rukun nikah adalah calon suami, maka calon suami harus memenuhi beberapa syarat agar perkawinannya menjadi sah. Jadi antara syarat dan rukun menjadi satu rangkaian.

Rukun perkawinan sebagaimana yang disebutkan dalam kitab *al-fiqhu 'ala madzahib al-arba'ah* ada 5, yaitu:

- a. Calon suami
- b. Calon isteri

<sup>7</sup> Muhammad bin Ahmad Ibn Rusyd, *Bidayat al-Mujtahid*, juz 4, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiah, t.t., , hlm. 197.

<sup>8</sup> Depag RI, *op.cit.*, hlm. 115.

- c. Wali
- d. Dua orang saksi
- e. Sighat (Ijab dan Qabul)

Dalam Kompilasi Hukum Islam bahwasanya rukun dan syarat nikah terdapat pada bab IV Inpres No.1 Tahun 1991 tentang KHI. Kemudian dari kelima rukun nikah maka terdapat syarat-syarat yang menjadikan sahnyanya suatu perkawinan, yaitu:

- 1) Mempelai laki-laki. Adapun syarat-syaratnya adalah:
  - a. Beragama Islam
  - b. Terang laki-lakinya (bukan banci atau belum jelas bahwa ia laki-laki)
  - c. Jelas orangnya
  - d. Dapat memberikan persetujuan
  - e. Tidak terdapat halangan perkawinan.<sup>9</sup>
- 2) Mempelai perempuan dan syarat-syaratnya
  - a. Beragama Islam atau ahli kitab, sebagaimana firman Allah dalam al-Qur'an surat al-Maidah ayat 5:

...حِلٌّ لَهُمْ وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ الْمُؤْمِنَاتِ وَالْمُحْصَنَاتُ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا  
الْكِتَابَ مِنْ قَبْلِكُمْ ... (المائدة: ٥)

Artinya: “(Dan dihalalkan mengawini) wanita-wanita yang menjaga kehormatan di antara wanita-wanita yang beriman dan wanita-wanita yang menjaga kehormatan di antara orang-orang yang diberi al-Kitab sebelum kamu...”. (QS. Al-Maidah: 5)<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia*, cet. Ke-6, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 71.

<sup>10</sup> Depag RI, *op.cit.*, hlm. 158.

- b. Perempuan
  - c. Jelas orangnya
  - d. Dapat dimintai persetujuannya
  - e. Tidak terdapat halangan perkawinan.<sup>11</sup>
- 3) Wali nikah, syarat-syaratnya:
- a. Laki-laki
  - b. Dewasa
  - c. Mempunyai hak perwalian
  - d. Tidak dapat halangan perwaliannya
- 4) Saksi nikah, syarat-syaratnya:
- a. Minimal dua orang laki-laki
  - b. Hadir dalam ijab qabul
  - c. Dapat mengerti maksud akad
  - d. Islam
  - e. Dewasa
- 5) Ijab qabul dan syarat-syaratnya:
- a. Adanya pernyataan mengawinkan dari wali
  - b. Adanya pernyataan penerimaan dari calon mempelai pria
  - c. Memakai kata-kata nikah, *tazwij*, atau terjemahan dari kata nikah atau *tazwij*
  - d. Antara *ijab* dan qabul bersambungan
  - e. Antara ijab dan qabul jelas maksudnya

---

<sup>11</sup> Ahmad Rofiq, *loc.cit.*

- f. Orang yang berkait dengan ijab qabul tidak sedang dalam ihram haji/umrah
- g. Majelis ijab dan qabul itu harus dihadiri minimal empat orang, yaitu calon mempelai pria atau wakilnya, wali dan mempelai wanita atau wakilnya dan dua orang saksi.<sup>12</sup>

## B. Pengertian Nikah Sirri

Kata “sirri” dalam istilah nikah berasal dari bahasa Arab, yaitu “*sirrun*” yang berarti rahasia. Melalui akar kata ini, nikah sirri berarti nikah yang dirahasiakan, berbeda dengan nikah pada umumnya yang dilakukan secara terang-terangan (*jahri*). Nikah sirri bisa didefinisikan sebagai bentuk pernikahan yang dilakukan hanya berdasarkan aturan (hukum) agama dan atau adat istiadat, tetapi tidak diumumkan pada khalayak umum, dan juga tidak dicatatkan secara resmi pada kantor pegawai pencatat nikah, yaitu Kantor Urusan Agama (KUA) bagi yang beragama Islam dan Kantor Catatan Sipil (KCS) bagi yang non-muslim.<sup>13</sup>

Sebelum lahir Undang-undang Perkawinan, di masyarakat telah ada pernikahan yang disebut dengan nikah sirri. Pengertian nikah sirri mengalami perkembangan dan diartikan secara lebih luas. Pengertian nikah sirri dibagi menjadi tiga bentuk, yaitu:

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 72.

<sup>13</sup> Happy Susanto, *Nikah Sirri, Apa Untungnya?*, Jakarta: Visi Media, 2007, hlm. 22.

- a. Pertama, nikah sirri diartikan sebagai nikah yang dilangsungkan menurut ketentuan syariat agama, bersifat intern keluarga dan belum dilakukan pencatatan oleh Pegawai Pencatat Nikah.
- b. Kedua, nikah sirri diartikan sebagai nikah yang telah memenuhi ketentuan syariat Islam, dan sudah dilakukan pencatatan oleh Pegawai Pencatat Nikah dan memperoleh akta nikah. Namun, nikahnya bersifat intern keluarga dan belum hidup bersama sebagai suami-istri karena mungkin salah satu atau keduanya masih menyelesaikan studinya atau belum memperoleh pekerjaan.
- c. Ketiga, nikah sirri diartikan sebagai nikah yang hanya dilangsungkan menurut ketentuan syariat Islam karena terbentur dengan Peraturan Pemerintah. Pada pernikahan ini calon suami menikahi calon istri secara diam-diam dan dirahasiakan hubungannya sebagai suami istri untuk menghindari hukuman disiplin oleh pejabat berwenang. Pada umumnya nikah ini tanpa persetujuan istri terdahulu, atasannya, dan pejabat yang berwenang serta izin Pengadilan Agama dan mempunyai motif untuk menghindari zina.<sup>14</sup>

Pengertian nikah sirri adalah nikah yang tidak diketahui orang banyak atau khalayak ramai dan tidak dicatat di KUA. Dari sisi syarat dan rukunnya, nikah sirri telah memenuhi sebagaimana layaknya pernikahan berdasarkan agama Islam.

---

<sup>14</sup> Elfi Setiawati, *Nikah Sirri: Tersesat di Jalan Yang Benar?*, Bandung: Eja Insani, 2005, hlm. 37.



## C. Poligami

### 1. Pengertian dan Dasar Hukum Poligami

Salah satu bentuk perkawinan yang sering diperbincangkan dalam masyarakat adalah poligami karena mengundang pandangan yang kontroversial. Poligami adalah ikatan perkawinan dalam hal mana suami mengawini lebih dari satu istri dalam waktu yang sama.<sup>15</sup>

Dalam kamus besar Indonesia, poligami mempunyai makna “sistem perkawinan yang salah satu pihak memiliki atau mengawini beberapa lawan jenisnya dalam waktu bersamaan”.<sup>16</sup>

Menurut hukum Islam, dasar diperbolehkannya poligami disebutkan dalam Al-Qur’an surat An-Nisa’ ayat 3:

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ مَثْنَىٰ وَثُلَاثَ  
وَرُبَاعَ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ذَلِكَ أَدْنَىٰ أَلَّا تَعُولُوا  
﴿النساء : ٣﴾

Artinya: “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 takut tidak akan berlaku adil, maka kawinilah seorang saja”. (QS. An-Nisa’: 3)<sup>17</sup>

Ayat tersebut di atas memberikan makna bahwa masalah poligami diperbolehkan dengan bersyarat. Ayat ini secara lebih khusus merujuk kepada keadilan yang harus dilakukan terhadap anak-anak yatim. Ayat ini

<sup>15</sup> Siti Musdah Mulia, *Islam Menggugat Poligami*, Jakarta: Gramedia Pustaka utama, 2004, hlm. 43.

<sup>16</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 1997, hlm. 779

<sup>17</sup> Depag RI, *loc.cit.*

diturunkan segera setelah Perang Uhud ketika masyarakat muslim dibebankan dengan banyaknya anak yatim, janda serta tawanan perang.<sup>18</sup>

## 2. Alasan Poligami

Alasan pertama yang sangat mendasar bagi maraknya praktek poligami adalah bahwa poligami merupakan sunnah Nabi dan memiliki landasan teologis yang jelas yakni surat an-Nisa' ayat 3:

﴿فَأَنْكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ...﴾ النساء : ٣

Artinya: "...Maka nikahilah wanita-wanita yang kamu senangi...". (QS. an-Nisa': 3)<sup>19</sup>

Dalam undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, prosedur untuk berpoligami sebenarnya sangat berat. Secara hukum, pengajuan ke pengadilan untuk berpoligami harus disertai alasan:

- a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya.
- b. Isteri memiliki cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan.
- c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan.<sup>20</sup>

## 3. Syarat-syarat Poligami

Syarat-syarat untuk mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk berpoligami menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 adalah sebagai berikut:

- a. Adanya persetujuan dari seorang isteri atau isteri –isteri lain jika telah memiliki beberapa isteri.

<sup>18</sup> Abdur Rahman, *Perkawinan Dalam Syari'at Islam*, Jakarta: Rineka Cipta, 1992, hlm.

<sup>19</sup> Depag RI, *loc.cit.*

<sup>20</sup> Pasal 4 Ayat 1 dan 2, Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

- b. Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka.
- c. Adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri – isteri dan anak-anak mereka.<sup>21</sup>

Ketentuan syarat-syarat tersebut bersifat kumulatif dalam arti bahwa semua syarat tersebut harus terpenuhi dan dibuktikan dengan persetujuan tertulis untuk diperbolehkan poligami.

#### **D. Putusnya Perkawinan**

Putusnya perkawinan dalam istilah hukum yang digunakan dalam UU Perkawinan untuk menjelaskan “perceraian” atau berakhirnya hubungan perkawinan antara seorang laki-laki dengan perempuan yang selama ini hidup sebagai suami isteri.<sup>22</sup>

Putusnya perkawinan itu ada dalam beberapa bentuk tergantung dari segi apa sebenarnya yang berkehendak untuk putusnya perkawinan itu. Dalam hal ini ada 4 kemungkinan:

1. Putusnya perkawinan atas kehendak Allah SWT sendiri melalui matinya salah seorang suami isteri.
2. Putusnya perkawinan atas kehendak si suami oleh alasan tertentu dan dinyatakan kehendaknya itu dengan ucapan tertentu atau disebut *talaq*.
3. Putusnya perkawinan atas kehendak si isteri karena si isteri melihat sesuatu yang menghendaki putusnya perkawinan, sedangkan si suami

---

<sup>21</sup> Pasal 5 Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

<sup>22</sup> Amir syarifuddin, *Ibid*, hlm. 189

tidak berkehendak untuk itu. Putus perkawinan dengan cara ini disebut *khulu'*.

4. Putusnya perkawinan atas kehendak hakim sebagai pihak ketiga setelah melihat adanya sesuatu pada suami dan atau pada isteri yang menandakan tidak dapatnya hubungan perkawinan itu dilanjutkan, disebut dengan *fasakh*.<sup>23</sup>

#### **E. Kewajiban Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS dalam PP. No. 10 Tahun 1983.**

Perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil yang beragama Islam pada dasarnya telah diatur di dalam Bab I Dasar Perkawinan dan Bab II Syarat-syarat Perkawinan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan juga sebagaimana pada Bab III Tata Cara Perkawinan dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1975. Akan tetapi karena kedudukannya adalah sebagai Pegawai Negeri Sipil, maka ada peraturan tersendiri yang khusus sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983.

Adapun prosedur bagi yang akan beristeri lebih dari seorang secara lengkap diatur dan dijelaskan pada Bab VIII Pasal 40-44 pada PP. Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 adalah sebagai berikut :

Pasal 40:

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 197.

*Apabila seorang suami bermaksud untuk beristeri lebih dari seorang maka ia wajib mengajukan permohonan secara tertulis kepada Pengadilan.*

Pasal 41:

*Pengadilan kemudian memeriksa mengenai:*

- a. *Ada atau tidaknya alasan yang memungkinkan seorang suami kawin lagi, ialah:*
  - i. *bahwa isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri;*
  - ii. *bahwa isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;*
  - iii. *bahwa isteri tidak dapat melahirkan keturunan.*
- b. *Ada atau tidaknya persetujuan dari isteri, baik persetujuan lisan maupun tertulis, apabila persetujuan itu merupakan persetujuan lisan, persetujuan itu harus diucapkan di depan sidang pengadilan;*
- c. *Ada atau tidak adanya kemampuan suami untuk menjamin keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak, dengan memperlihatkan :*
  - i. *Surat keterangan mengenai penghasilan suami yang ditanda-tangani oleh bendahara tempat bekerja; atau*
  - ii. *Surat keterangan pajak penghasilan; atau*
  - iii. *Surat keterangan lain yang dapat diterima oleh Pengadilan;*
- d. *Ada atau tidak adanya 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 untuk itu.*

Pasal 42:

- (1) *Dalam melakukan pemeriksaan mengenai hal-hal pada Pasal 40 dan 41, Pengadilan harus memanggil dan mendengar isteri yang bersangkutan.*
- (2) *Pemeriksaan Pengadilan untuk itu dilakukan oleh Hakim selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya surat permohonan beserta lampirannya.*

Pasal 43:

*Apabila Pengadilan berpendapat bahwa cukup alasan bagi pemohon untuk beristeri lebih dari seorang, maka Pengadilan memberikan putusannya yang berupa izin untuk beristeri lebih dari seorang.*

Pasal 44:

*Pegawai Pencatat dilarang untuk melakukan pencatatan perkawinan seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang sebelum adanya izin Pengadilan seperti yang dimaksud dalam Pasal 43.<sup>24</sup>*

---

<sup>24</sup> Undang-undang Perkawinan, *op. cit.*, hlm. 44-45

Sedangkan bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan beristeri lebih dari seorang sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Negara Nomor 08/SE/1983 menyebutkan:

1. Pegawai Negeri Sipil yang akan beristeri lebih dari seorang wajib memperoleh ijin tertulis lebih dahulu dari Pejabat.
2. Ijin untuk beristeri lebih dari seorang hanya dapat diberikan oleh Pejabat apabila memenuhi sekurang-kurangnya satu syarat alternatif dan ketiga syarat kumulatif, yaitu:

a. SYARAT ALTERNATIF

- (1) Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri dalam arti bahwa isteri menderita penyakit jasmaniah atau rohaniah sedemikian rupa yang sukar disembuhkan, sehingga ia tidak dapat memenuhi kewajibannya sebagai isteri, baik kewajiban secara biologis maupun kewajiban lainnya, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter Pemerintah.
- (2) Isteri mendapat cacat badan atau penyakit lain yang tidak dapat disembuhkan, dalam arti bahwa isteri menderita penyakit badan yang menyeluruh yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter Pemerintah; atau.
- (3) Isteri tidak dapat melahirkan keturunan setelah menikah sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter Pemerintah.

b. SYARAT KUMULATIF

(1) Ada persetujuan tertulis yang dibuat secara ikhlas oleh Isteri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Apabila isteri Pegawai Negeri Sipil Pria yang bersangkutan lebih dari seorang, maka semua isteri-isterinya itu membuat surat persetujuan tertulis secara ikhlas.

Surat persetujuan tersebut disahkan oleh atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan serendah-rendahnya pejabat eselon IV.

(2) Pegawai Negeri Sipil Pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang isteri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan, dan

(3) Ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil Pria yang bersangkutan, bahwa ia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya, yang dibuat menurut contoh, sebagai tersebut dalam lampiran VIII Surat Edaran ini.

3. Surat permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang dibuat menurut contoh sebagai tersebut dalam lampiran IX Surat Edaran ini, dengan ketentuan sebagai berikut :

a. Dilengkapi dengan salah satu atau lebih bahan bukti sebagaimana dimaksud dalam angka 2 huruf a dan semua bahan bukti sebagaimana dimaksud dalam angka 2 huruf b.

- b. Dibuat sekurang-kurangnya dalam rangkap 2 (dua) yaitu :
- (1) 1 (satu) rangkap untuk Pejabat;
  - (2) 1 (satu) rangkap untuk pertinggal.
4. Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan kepada Pejabat.
  5. Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang wajib menyampaikan kepada Pejabat melalui saluran hirarki selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan terhitung mulai tanggal ia menerima surat permintaan izin itu.
  6. Setiap Pejabat harus mengambil keputusan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan terhitung mulai tanggal ia menerima surat permintaan izin itu.
  7. Sebelum mengambil keputusan, Pejabat berusaha lebih dahulu memberikan nasehat kepada Pegawai Negeri Sipil dan calon isteri yang bersangkutan, dengan maksud agar niat untuk beristeri lebih dari seorang sejauh mungkin dihindarkan. Apabila tempat Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan atau tempat calon isteri berjauhan dari tempat kedudukan Pejabat, maka Pejabat dapat menginstruksikan kepada Pejabat lain dalam lingkungannya untuk memberikan nasehat tersebut.
  8. Apabila nasehat sebagai tersebut di atas tidak berhasil, maka Pejabat mengambil keputusan atas permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang.



9. Permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang ditolak apabila :
  - a. Bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianutnya/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dihayatinya.
  - b. Tidak memenuhi salah satu syarat alternatif sebagai tersebut dalam angka 2 huruf a dan semua syarat kumulatif sebagai tersebut dalam angka 2 huruf b.
  - c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - d. Alasan-alasan yang dikemukakan untuk beristeri lebih dari seorang bertentangan dengan akal sehat; dan atau
  - e. Ada kemungkinan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan, yang dinyatakan dalam surat keterangan atasan langsung Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, serendah-rendahnya pejabat eselon IV atau yang setingkat dengan itu, yang dibuat menurut contoh sebagai tersebut dalam lampiran X Surat Edaran ini.
10. Permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang dapat disetujui apabila :
  - a. Tidak bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianutnya/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dihayatinya.
  - b. Memenuhi salah satu syarat alternatif sebagai tersebut dalam angka 2 huruf a dan semua syarat kumulatif sebagai tersebut dalam angka 2\ huruf b.

- c. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Alasan-alasan yang dikemukakan untuk beristeri lebih dari seorang tidak bertentangan dengan akal sehat; dan atau
- e. Tidak ada kemungkinan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan, yang dinyatakan dalam surat keterangan atasan langsung Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, serendah-rendahnya Pejabat Eselon IV atau yang setingkat dengan itu, yang dibuat menurut contoh sebagai tersebut dalam lampiran XI Surat Edaran ini.

11. Surat keputusan:

- a. Penolakan permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang, dibuat menurut contoh sebagai tersebut dalam lampiran XII Surat Edaran ini.
- b. Pemberian izin untuk beristeri lebih dari seorang dibuat menurut contoh sebagai tersebut dalam lampiran XIII Surat Edaran ini.

12. Surat keputusan penolakan dan surat keputusan pemberian izin untuk beristeri lebih dari seorang :

- a. Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Pegawai Bulanan di samping pensiun, masing-masing dibuat sekurang-kurangnya dalam rangkap 4 (empat), yaitu :
  - (1) 1 (satu) rangkap untuk Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
  - (2) 1 (satu) rangkap untuk Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

- (3) 1 (satu) rangkap untuk atasan langsung Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, serendah-rendahnya Pejabat Eselon IV.
  - (4) 1 (satu) rangkap untuk pertinggal.
  - b. Bagi Pegawai Bank milik Negara, Bank milik Daerah, Badan Usaha milik Negara, dan Badan Usaha milik Daerah, masing-masing dibuat sekurang-kurangnya dalam rangkap 3 (tiga), yaitu:
    - (1) 1 (satu) rangkap untuk pegawai yang bersangkutan
    - (2) 1 (satu) rangkap untuk atasan langsung pegawai yang bersangkutan, serendah-rendahnya pejabat yang setingkat dengan eselon IV.
    - (3) 1 (satu) rangkap untuk pertinggal.
  - c. Bagi Kepala desa, Perangkat Desa, dan Petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa, masing-masing di buat sekurang-kurangnya dalam rangkap 4 (empat), yaitu:
    - (1) 1 (satu) rangkap untuk yang bersangkutan.
    - (2) 1 (satu) rangkap untuk Camat.
    - (3) 1 (satu) rangkap untuk Kepala Desa, apabila yang melakukan perkawinan itu adalah Perangkat Desa, atau petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa.
    - (4) 1 (satu) rangkap untuk pertinggal.
13. Pegawai Negeri Sipil Pria yang telah mendapat izin untuk beristeri lebih dari seorang, apabila telah melangsungkan perkawinan tersebut wajib melaporkannya kepada Pejabat melalui saluran hirarki selambat-lambatnya

1 (satu) tahun terhitung mulai tanggal perkawinan itu dilangsungkan, yang dibuat menurut contoh sebagai tersebut dalam lampiran XIV Surat Edaran ini.

14. Laporan perkawinan tersebut:

- a. Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Pegawai Bulanan di samping pensiun, masing-masing dibuat sekurang-kurangnya dalam rangkap 4 (empat) yaitu :
  - (1) 1 (satu) rangkap untuk Pejabat yang disampaikan melalui saluran hirarki.
  - (2) 1 (satu) rangkap untuk Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara, yang disampaikan melalui Pejabat atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya.
  - (3) 1 (satu) rangkap untuk atasan langsung Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, serendah-rendahnya pejabat eselon IV atau yang setingkat dengan itu.
  - (4) 1 (satu) rangkap untuk pertinggal.
- b. Bagi pegawai Bank milik Negara, Bank milik Daerah, Badan Usaha milik Negara, Badan Usaha milik Daerah, masing-masing dibuat sekurang-kurangnya dalam rangkap 3 (tiga), yaitu :
  - (1) 1 (satu) rangkap untuk pimpinan Bank/Badan Usaha yang bersangkutan.

(2) 1 (satu) rangkap untuk atasan langsung Pegawai yang bersangkutan, serendah-rendahnya pejabat yang setingkat dengan eselon IV.

(3) 1 (satu) rangkap untuk pertinggal.

c. Bagi Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa, masing-masing dibuat sekurang-kurangnya dalam rangkap 4 (empat), yaitu :

(1) 1 (satu) rangkap untuk Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

(2) 1 (satu) rangkap untuk Camat.

(3) 1 (satu) rangkap untuk Kepala Desa, apabila yang melakukan perkawinan itu adalah Perangkat Desa, atau petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa.

(4) 1 (satu) rangkap untuk pertinggal.

15. Laporan perkawinan tersebut dilampiri dengan :

- a. Salinan sah surat nikah/akta perkawinan.
- b. Pas foto ukuran 3x4 cm dan warna hitam putih dengan ketentuan dibelakang pas foto tersebut dituliskan nama lengkap isteri serta nama dan NIP/Nomor Identitas Pegawai Negeri Sipil yang menjadi suami.

16. Salinan sah surat nikah/akta perkawinan bagi:

- a. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Pegawai Bulanan disamping pensiun, dibuat sekurang-kurangnya dalam rangkap 2 (dua) yaitu untuk :

- (1) Pejabat, yang disampaikan melalui saluran hirarki.
- (2) Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara yang disampaikan melalui Pejabat, atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya.

- b. Pegawai Bank milik Negara, Bank milik Daerah, Badan Usaha milik Negara, Badan Usaha milik Daerah, Kepala Desa, Perangkat Desa, dan Petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa, di buat sekurang-kurangnya dalam rangkap 1 (satu), yaitu untuk Pejabat.

17. Pas foto bagi:

- a. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Pegawai Bulanan di samping pensiun, dibuat sekurang-kurangnya 3 (tiga) lembar yaitu :
  - (1) 1 (satu) lembar untuk Pejabat yang disampaikan melalui saluran hirarki.
  - (2) 2 (dua) lembar untuk Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara yang disampaikan melalui Pejabat atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya.
- b. Pegawai Bank milik Negara, Bank milik Daerah, Badan Usaha milik Negara, Badan Usaha milik Daerah, dibuat sekurang-kurangnya 2 (dua) lembar, yaitu untuk Pejabat yang disampaikan melalui saluran hirarki.

- c. Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa, dibuat sekurang-kurangnya dalam rangkap 2 (dua) lembar yaitu untuk Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang disampaikan melalui saluran *hierarki*.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 163-170.

**BAB III**

**PELANGGARAN PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PP NO. 10  
TAHUN 1983 JO PP NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG IJIN PERKAWINAN  
DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN  
JEPARA TAHUN 1997 – 2006**

**A. Gambaran Umum Kabupaten Jepara**

Untuk lebih memperjelas keadaan umum Kabupaten Jepara, maka di bawah ini akan diungkapkan gambaran umum tentang keadaan wilayah Kabupaten Jepara di mana penulis mengadakan penelitian tentang Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap PP 10 tahun 1983 jo PP 45 tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara

**1. Letak Geografis Kabupaten Jepara**

Jepara sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah terletak pada  $5^{\circ}43'20,67''$  sampai  $6^{\circ}47'25,83''$  Lintang Selatan dan  $110^{\circ}58'37,40''$  Bujur Timur. Jarak terdekat dari ibu kota kabupaten adalah Kecamatan Tahunan yaitu 7 km dan jarak terjauh adalah Kecamatan Karimunjawa yaitu 90 km. Kabupaten Jepara ini mempunyai garis batas wilayah yaitu :

- a. Sebelah Utara : Laut Jawa
- b. Sebelah Barat : Laut Jawa
- c. Sebelah Timur : Kabupaten Kudus dan Pati
- d. Sebelah Selatan : Kabupaten Demak



Adapun Luas wilayah Kabupaten Jepara tercatat 100.413,189 ha. Kecamatan yang terluas adalah Keling yaitu 23.175,804 ha dan kecamatan yang terkecil adalah Kalinyamatan 2.417,910 ha.

Dipandang dari ketinggian permukaan tanah dari permukaan air laut, wilayah Kabupaten Jepara terletak mulai dari 0 m sampai dengan 1.301 m. Sebagaimana iklim di Indonesia, Kabupaten Jepara dikenal dua musim yaitu musim kemarau dan musim hujan.

Jarak dari Jepara ke kota-kota terdekat:

- a. Kabupaten Kudus : 35 Km
- b. Kabupaten Pati : 59 Km
- c. Kabupaten Rembang : 95 Km
- d. Kabupaten Blora : 131 Km
- e. Kabupaten Demak : 45 Km

## **2. Struktur Demografis**

Berdasarkan data kependudukan Kabupaten Jepara, jumlah penduduk secara keseluruhan pada tahun 2006 adalah 1.058.064 jiwa dan jika diklasifikasikan menurut beberapa faktor adalah sebagai berikut:

- a. Klasifikasi jumlah penduduk menurut jenis kelamin

Dari data yang penulis dapat dari lapangan, jumlah penduduk laki-laki dan perempuan masyarakat Kabupaten Jepara seimbang, hal ini dapat dilihat pada tabel:

| No            | Jenis Kelamin | Jumlah Penduduk        |
|---------------|---------------|------------------------|
| 1             | Laki-laki     | 532.459 orang          |
| 2             | Perempuan     | 525.605 orang          |
| <b>Jumlah</b> |               | <b>1.058.064 orang</b> |

Badan Pusat Statistik Kabupaten Jepara tahun 2006

b. Klasifikasi jumlah penduduk menurut ketenagakerjaan

Menurut kantor Dinas Tenaga-kerja, Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Jepara, banyaknya pencari kerja yang terdapat sampai dengan tahun 2006 sebanyak 13.591 orang, sebagian besar dari pencari kerja tersebut berpendidikan Sarjana Muda ke atas (55,62%), setingkat SLTA (43,20%) selebihnya (1,18%) berpendidikan setingkat SD dan SLTP.

Sedangkan penduduk Kabupaten Jepara berdasarkan lapangan usaha (sektor) dari data hasil Sensusnas 2006 sebagian besar berusaha/bekerja di sektor Industri (46,99%) dan Pertanian (16,15%), selebihnya berusaha/bekerja di sektor Pertambangan, Listrik, Konstruksi, Keuangan dan Jasa-jasa.<sup>1</sup>

### 3. Keadaan Sosial Keagamaan Dan Sosial Kebudayaan

Data dari Biro Pusat Statistik Kabupaten Jepara tahun 2006 menunjukkan bahwa jumlah penduduk di Kabupaten Jepara 1.078.037 jiwa dan 96,66% di antaranya beragama Islam, sisanya sebesar 2,40% terdiri dari penduduk yang beragama Katolik, Protestan, Hindu, dan

---

<sup>1</sup> BPS Kabupaten Jepara tahun 2006

Budha. Masyarakat Jepara pada umumnya beragama Islam.<sup>2</sup> Kabupaten Jepara sangat menjunjung kerukunan antar umat beragama dan pemerintah. Bukti lain dari indikasi tersebut juga dapat dilihat dari sarana peribadatan.

Banyaknya tempat peribadatan di Kabupaten Jepara pada tahun 2006 mencapai 4.135 buah, terdiri atas: masjid, langgar dan musholla 96,83%; dan sisanya (3,17%) terdiri dari gereja protestan/katolik, wihara dan pura.

Sedangkan dari segi sosial budaya masyarakat Kabupaten Jepara beretnis Jawa yang memiliki corak kehidupan sosial seperti masyarakat Jawa lainnya. Sebagian besar keadaan sosial budaya masyarakat Kabupaten Jepara dipengaruhi oleh ajaran kepercayaan terhadap hal-hal yang mistik masih relatif tinggi, hal itu dapat dilihat dari kebiasaan masyarakat Kabupaten Jepara dalam berbagai upacara adat.<sup>3</sup>

#### **4. Banyaknya Perkara Yang Diputus Pengadilan Menurut Macamnya Pada Tahun 2006**

Dari data tentang banyaknya perkara yang diputus di Pengadilan Agama Kabupaten Jepara menurut macam-macamnya dapat dilihat pada tabel berikut:

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*



Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah PNS yang mengajukan izin poligami adalah sejumlah 12 orang. Namun yang diijinkan untuk melakukan poligami hanya sejumlah 8 orang. Kemudian yang melakukan itsbat nikah sejumlah 3 orang. Sedangkan yang melakukan ikrar talak sejumlah 342. Kemudian yang mengucapkan taklik talak adalah sejumlah 738 orang. Kemudian yang mempermasalahkan harta bersama berjumlah 3 orang. Yang mempermasalahkan harta warisan sebanyak 3 orang.

## **B. Gambaran Umum Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan sebuah profesi yang banyak diidamkan oleh masyarakat, khususnya kalangan muda yang sedang mendambakan pekerjaan. Ada semacam kebanggaan tersendiri jika menjadi seorang PNS. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika ada lowongan kerja menjadi PNS, masyarakat akan berebut untuk mendapatkan posisi tersebut. Adanya kebanggaan untuk menjadi pegawai pemerintah merupakan perpanjangan budaya yang dibawa sejak zaman penjajahan Belanda yang pada saat itu memberikan kedudukan yang terhormat kepada aparat pemerintah di mata masyarakat

Padahal, tugas yang diemban oleh pegawai pemerintah tidaklah mudah. Sebagai pamong yang dianggap sebagai teladan bagi masyarakat, tindak tanduknya dan perilaku PNS seolah-olah selalu dikontrol oleh negara. Apabila jika perilaku tersebut terkait dengan nilai moral yang berlaku di masyarakat, seperti dalam perihal perkawinan, dalam hal perkawinan yang

lebih dari satu dan perceraian yang merupakan persoalan yang penuh dengan nilai moral.

Negara berusaha mengontrol perilaku PNS yang terkait dengan masalah perkawinan dan perceraian. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa PNS harus menjadi teladan masyarakat. Asumsi ini berakibat mengharuskan PNS perlu mendapatkan control atas perilakunya, meskipun dilihat proporsinya, jumlah PNS di Indonesia sangat kecil dibandingkan dengan jumlah keseluruhan penduduk Indonesia.<sup>4</sup>

PNS dapat di golongan ke dalam beberapa jabatan yaitu :

1. Pejabat, yang dimaksud pejabat adalah :
  - a. Menteri
  - b. Jaksa Agung
  - c. Pimpinan lembaga non departemen
  - d. Pimpinan kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara.
  - e. Gubernur kepala daerah tingkat I.
  - f. Pimpinan bank milik daerah.
  - g. Pimpinan BUMN.
  - h. Pimpinan BUMD
2. Pegawai bulanan.
3. Pegawai bank milik negara
4. Pegawai bank milik daerah
5. Pegawai BUMN.

---

<sup>4</sup> Sri Purwatiningsih, *Gaya PNS Berpoligami: pelanggaran PP No. 10 tahun 1983*, Yogyakarta: Kerja sama Ford Foundation dengan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gajah Mada, 2005, hlm. 31-32.

6. Pegawai BUMD
7. Kepala, perangkat, dan petugas yang menyelenggarakan pemerintahan di desa
8. Pensiunan.<sup>5</sup>

Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia, hingga Januari 2006 secara keseluruhan jumlah Pegawai Negeri Sipil di Indonesia tercatat sebanyak 3.948.776 orang. Jumlah tersebut jika dirinci terdiri dari 2.272.543 laki-laki, yaitu berkisar 60% dan 1.676.233 pegawai perempuan atau sekitar 40% dari keseluruhan PNS.

Jika dilihat dari keseluruhan, jumlah tersebut tidak lebih dari 2% jika dibandingkan dengan keseluruhan jumlah penduduk Indonesia. Dengan demikian PNS yang menjadi sasaran kebijakan pemerintah tentang ijin perkawinan dan perceraian hanya menyentuh 2% dari penduduk Indonesia.

PNS memiliki status sebagai pegawai pusat, pegawai propinsi dan pegawai kabupaten atau kota. Secara umum komposisi PNS tersebut paling banyak berstatus sebagai pegawai kabupaten atau kota. Secara rinci komposisi PNS berdasarkan status kepegawaian mereka adalah sejumlah 967.647 orang atau 22,4% berstatus sebagai pusat, sebanyak 497.658 orang atau 8,2%, berstatus sebagai pegawai propinsi, dan sebanyak 2.563.574 orang atau 79,4% berstatus sebagai pegawai kabupaten atau kota.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> PP No 10 Tahun 1983

<sup>6</sup> [www.bkn.go.id](http://www.bkn.go.id)

Sementara itu berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Daerah, PNS di Jepara hingga Desember 2006 tercatat sejumlah 10.292 orang. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

| NO         | PKT | GOL | JML          | JENIS KELAMIN |              |
|------------|-----|-----|--------------|---------------|--------------|
|            |     |     |              | L             | P            |
| 1          | IV  | d   | 1            | 1             | 0            |
| 2          | IV  | c   | 21           | 20            | 1            |
| 3          | IV  | b   | 58           | 47            | 11           |
| 4          | IV  | a   | 1.958        | 1.256         | 702          |
| 5          | III | d   | 1.874        | 1.179         | 695          |
| 6          | III | c   | 1.086        | 633           | 453          |
| 7          | III | b   | 1.092        | 659           | 433          |
| 8          | III | a   | 1.041        | 546           | 495          |
| 9          | II  | d   | 480          | 263           | 217          |
| 10         | II  | c   | 475          | 294           | 181          |
| 11         | II  | b   | 203          | 152           | 51           |
| 12         | II  | a   | 451          | 398           | 53           |
| 13         | I   | d   | 39           | 39            | 0            |
| 14         | I   | c   | 25           | 25            | 0            |
| 15         | I   | b   | 6            | 6             | 0            |
| 16         | I   | a   | 0            | 0             | 0            |
| <b>JML</b> |     |     | <b>8.810</b> | <b>5.518</b>  | <b>3.292</b> |

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Jepara tahun 2006

Berdasarkan tingkat pendidikan CPNS dan PNS di Kabupaten Jepara adalah:

| NO | PKT | GOL | SD | SMP | SMU | DIPL | S1 | S2 |
|----|-----|-----|----|-----|-----|------|----|----|
| 1  | IV  | d   | 0  | 0   | 0   | 0    | 0  | 1  |
| 2  | IV  | c   | 0  | 0   | 0   | 0    | 2  | 13 |



|            |     |   |            |            |             |             |             |            |
|------------|-----|---|------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| 3          | IV  | b | 0          | 0          | 0           | 0           | 26          | 43         |
| 4          | IV  | a | 3          | 0          | 704         | 566         | 778         | 70         |
| 5          | III | d | 0          | 1          | 496         | 284         | 486         | 61         |
| 6          | III | c | 0          | 1          | 312         | 126         | 266         | 37         |
| 7          | III | b | 0          | 0          | 654         | 152         | 307         | 36         |
| 8          | III | a | 5          | 3          | 368         | 124         | 860         | 8          |
| 9          | II  | d | 0          | 30         | 182         | 85          | 23          | 0          |
| 10         | II  | c | 4          | 149        | 116         | 373         | 12          | 0          |
| 11         | II  | b | 24         | 95         | 49          | 154         | 3           | 0          |
| 12         | II  | a | 215        | 42         | 641         | 85          | 7           | 0          |
| 13         | I   | d | 16         | 9          | 1           | 0           | 0           | 0          |
| 14         | I   | c | 4          | 152        | 13          | 2           | 0           | 0          |
| 15         | I   | b | 1          | 4          | 0           | 0           | 0           | 0          |
| 16         | I   | a | 61         | 3          | 0           | 0           | 0           | 0          |
| <b>JML</b> |     |   | <b>333</b> | <b>489</b> | <b>3536</b> | <b>1951</b> | <b>2770</b> | <b>269</b> |

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Jepara tahun 2006

Sedangkan data CPNS dan PNS berdasarkan agamanya adalah sebagai berikut:

| NO | PKT | GOL | Islam | Kristen | katholik | Hindu | Budha |
|----|-----|-----|-------|---------|----------|-------|-------|
| 1  | IV  | d   | 1     | 0       | 0        | 0     | 0     |
| 2  | IV  | c   | 15    | 0       | 0        | 0     | 0     |
| 3  | IV  | b   | 65    | 3       | 0        | 1     | 0     |
| 4  | IV  | a   | 2567  | 73      | 16       | 0     | 0     |
| 5  | III | d   | 1512  | 48      | 15       | 0     | 1     |
| 6  | III | c   | 802   | 34      | 5        | 1     | 0     |
| 7  | III | b   | 124   | 33      | 7        | 0     | 1     |
| 8  | III | a   | 89    | 33      | 12       | 0     | 1     |
| 9  | II  | d   | 8     | 11      | 0        | 0     | 0     |
| 10 | II  | c   | 3     | 24      | 2        | 1     | 1     |

|            |    |   |              |            |           |          |          |
|------------|----|---|--------------|------------|-----------|----------|----------|
| 11         | II | b | 0            | 6          | 0         | 0        | 0        |
| 12         | II | a | 0            | 23         | 0         | 0        | 0        |
| 13         | I  | d | 0            | 0          | 0         | 0        | 0        |
| 14         | I  | c | 0            | 3          | 0         | 0        | 0        |
| 15         | I  | b | 0            | 0          | 0         | 0        | 0        |
| 16         | I  | a | 0            | 0          | 0         | 0        | 0        |
| <b>JML</b> |    |   | <b>9.937</b> | <b>291</b> | <b>57</b> | <b>3</b> | <b>4</b> |

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Jepara tahun 2006

**C. Bentuk-Bentuk Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap PP No. 10 Tahun 1983 Jo PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Jepara tahun 1997-2006**

Sebagaimana diketahui bahwa peraturan pemerintah adalah ketentuan peraturan yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah (presiden) untuk melaksanakan undang-undang. Sehingga tidak akan ada suatu peraturan pemerintah jika belum ada undang-undangnya terlebih dahulu. Maka PP Nomor 10 Tahun 1983 merupakan peraturan pelaksana Undang-Undang yakni UU Perkawinan dan Perceraian yang diberlakukan secara khusus terhadap para Pegawai Negeri Sipil.

Sebagaimana pula adanya PP Nomor 9 Tahun 1975 yang memiliki kedudukan dan kekuatan yang sama (dengan PP Nomor 10 Tahun 1983) di bawah undang-undang, di mana peraturan pemerintah tersebut merupakan aturan pelaksana UU Perkawinan yang berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia. Jadi PP Nomor 10 Tahun 1983 tidak lain adalah aturan-aturan lain

yang sebagaimana telah ada pada PP Nomor 9 Tahun 1975 yang diberlakukan secara lebih khusus dan tersendiri bagi Pegawai Negeri Sipil.

Pertimbangan ditetapkannya PP Nomor 10 Tahun 1983 ini adalah dalam rangka usaha meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan perkawinan maupun perceraian.

Dibawah ini adalah pelanggaran terhadap PP 10 Tahun 1983 di Kabupaten Jepara pada tahun 1997-2006 yaitu:





**D. Alasan dan Akibat Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap PP No. 10 Tahun 1983 Jo PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Jepara Tahun 1997-2006**

Penulis mencatat adanya beberapa faktor-faktor yang melatar belakangi terjadinya pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap PP No. 10 tahun 1983 Jo PP No. 45 tahun 1990 tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara adalah sebagai berikut:

**1. Alasan kesehatan dan kebutuhan biologis**

Kedua alasan di atas menunjukkan adanya subordinasi yang dilakukan laki-laki terhadap perempuan, karena perempuan diwajibkan memberikan pelayanan seksual kepada laki-laki sesuai dengan kebutuhan dan keinginan laki-laki. Lebih jauh lagi bahwa seks merupakan wilayah yang penting untuk berlangsungnya hubungan kekuasaan laki-laki terhadap perempuan.

Contoh kasusnya, Bapak Rochmat, sebagai Pegawai Negeri Sipil telah menikah pada tahun 1978 dengan gadis bernama Khasanah, pernikahan mereka berjalan dengan harmonis tanpa ada permasalahan. Tetapi pada tahun 1997, si istri menderita sakit mioma dan sering mengalami pendarahan. Setelah didiagnosa oleh dokter, diputuskan untuk menyelamatkan jiwa si istri, kandungannya harus diangkat, sedangkan Bapak Rochmat berkeinginan memiliki anak laki-laki, akhirnya ada seorang janda bernama Darmini bersedia dijadikan istri kedua meskipun

hanya di dalam pernikahan sirri. Pernikahan sirri tersebut dapat diterima oleh Darmi, dikarenakan dia tahu bahwa Bapak Rochmat berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil yang dianggap tidak dapat melakukan poligami. Darmi mengetahui hal tersebut dari Rochmat yang sebagai pegawai negeri sipil.<sup>7</sup>

Contoh kedua adalah Ibu Faizatun Muzfiroh yang menikah sirri dengan Ahmad Nur Sodiq yang telah mempunyai dua orang anak dengan alasan telah hamil 3 bulan dan sebenarnya berniat untuk menikah secara resmi dengan membuat akta nikah secara palsu dikarenakan menurutnya pernikahan sirrinya tersebut telah disetujui oleh istri pertama Ahmad Nur Sodiq dan Faizatun dalam proses perceraian dengan suami pertamanya walau belum ada ketetapan tentang perceraianya. Akibat dari pelanggaran terhadap ijin perkawinannya maka Faizatun mendapat sanksi pembebasan jabatan fungsional sebagai seorang guru.<sup>8</sup>

Contoh ketiga adalah karena alasan kesehatan, yaitu Bapak Nur Ali sebelumnya telah menikah dengan Maryati dan dikaruniai 3 orang anak, kemudian Nur Ali menikah sirri dengan Suyati dengan alasan istri pertamanya menderita penyakit diabetes yang berakibat istri pertamanya tidak dapat memenuhi kebutuhan biologisnya maka Nur Ali merasa berhak untuk mencari pendamping baru dan ternyata istri pertama tidak keberatan apabila dia menikah lagi asal gaji diberikan penuh kepada istri pertamanya, sedangkan memang istri keduanya tidak meminta gajinya

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Bpk. Nurkowan, selaku salah satu staf BKD Kabupaten Jepara pada tanggal 17 April 2008.

<sup>8</sup> *Ibid.*

sama sekali. Dengan dasar tersebut Nur Ali membuat akta nikah palsu untuk mengelabui masyarakat sekitarnya. Hal ini jelas merupakan pelanggaran karena pernikahan kedua Nur Ali dilakukan dengan akta nikah palsu dan tidak mendapat ijin dari atasannya. Nur Ali mendapat sanksi atas kesalahannya tersebut berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.<sup>9</sup>

## 2. Alasan untuk menghindari dosa atau fitnah dan kemudahan dalam proses pernikahan

Menurut hukum Islam zina adalah suatu *fahisyah* (kejahatan) besar yang mewajibkan *had* (menghendaki supaya pelakunya dihukum dengan cara disiksa).<sup>10</sup> Demikian berat hukuman yang akan diterima bagi pelaku, sehingga sebelum sampai pada perbuatanpun sudah dilarang sebagaimana firman Allah dalam surat Al-Isra' ayat 32:

وَلَا تَقْرُبُوا الزِّنَا إِنَّهُ كَانَ فَاحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا ﴿الإِسْرَاءُ: ٣٢﴾

Artinya: “Janganlah kamu dekat-dekat pada perzinaan, karena sesungguhnya dia itu perbuatan yang kotor dan cara yang sangat tidak baik.” (Q.S Al-Isra': 32)<sup>11</sup>

Tidak mengherankan jika kemudian Islam mengharamkan dan memberantas perzinaan yang dapat mengaburkan masalah keturunan, merusak keturunan serta menghancurkan keluarga. Justru itu pula, maka apa saja yang dapat membangkitkan *sex* dan membuka pintu fitnah baik

<sup>9</sup> Wawancara dengan Bpk.Nur Ali, selaku pelaku pelanggaran terhadap ijin perkawinan dan perceraian bagi PNS , Jepara pada tanggal 9 Juli 2008.

<sup>10</sup> Hasbi Ash Shiddieqy, *Hukum-hukum Fiqh Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, t.t., 1999, hlm.56

<sup>11</sup> Depag RI, *Al-qur'an dan Terjemahnya*, Semarang: PT. Kumudasmoro Grafindo, 1994, hlm. 429.



oleh laki-laki atau perempuan, serta mendorong orang untuk berbuat yang keji. Maka Islam melarangnya demi menutup dan menjaga agar tidak terjadi perbuatan merusak.<sup>12</sup>

Contoh kasusnya, pada tahun 2006, Siti Chikmah, janda, melakukan nikah sirri dengan Hasan Mudhofir seorang PNS. Pernikahan sirri tersebut mau dilakukannya disebabkan dia mengetahui bahwa Sumardjono sebagai Pegawai Negeri berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dilarang mempunyai istri 2 (dua), tanpa izin istri Pertama maka dengan agak terpaksa dia melaksanakan praktek nikah sirri, karena berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1983 dia tidak dimungkinkan nikah resmi dengan Hasan Mudhofir. Istri pertama Hasan Mudhofir, Ulfa, merasa dikhianati suaminya yang dicintai ternyata menikah lagi dengan sahabatnya sendiri Siti Chikmah, akhirnya Ulfa melaporkan pernikahan sirri Hasan Mudhofir dan Siti Chikmah kepada atasan Hasan Mudhofir untuk memberi pelajaran kepada suaminya, yang berdampak diturunkan pangkat dan pemotongan gaji sang suami.<sup>13</sup>

Pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983, jelas mempunyai konsekuensi hukum dan sanksi. Selain itu juga merugikan pihak perempuan itu sendiri. Dalam kasus di atas akhirnya Hasan Mudhofir diketahui atasannya telah melakukan nikah sirri dengan Siti Chikmah. Maka Hasan Mudhofir dijatuhi hukuman disiplin berupa

---

<sup>12</sup> Yusuf Qardhawi, *Halal dan Haram Dalam Islam*, Alih bahasa H. Mu'ammal Hamidy, PT. Bina Ilmu, 1993, hlm. 201

<sup>13</sup> Wawancara dengan Nurkowan, *op.cit.*

penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah selama satu tahun dari pangkat Penata Muda Tk. I Golongan III/b dan dikembalikan pada pangkat semula, sebagai akibat penurunan pangkat tersebut gaji pokok Hasan Mudhofir dikembalikan pada gaji pokok semula.<sup>14</sup>

Alasan Siti Chikmah lainnya, sebagai wanita Islam yang taat dia berpikir kedekatan dia dengan Hasan Mudhofir yang bukan muhrim dianggap akan menimbulkan dosa. Maka untuk menghindari dosa tersebut juga menghindari fitnah dari omongan orang lain yang ada disekitarnya dan untuk membentuk keluarga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*, berdasarkan alasan-alasan di atas tersebut, Siti Chikmah mau melakukan nikah sirri dengan Hasan Mudhofir.<sup>15</sup>

Secara ekonomi, Siti Chikmah hanya sebagai ibu rumah tangga yang tidak mempunyai penghasilan tetap oleh sebab itu diharapkan apabila Siti Chikmah dapat menikah dengan Hasan Mudhofir yang secara ekonomi lebih mapan dibanding Siti Chikmah, dianggap Hasan Mudhofir dapat “melindungi” secara ekonomi kehidupan Siti Chikmah ke depannya.<sup>16</sup>

Bapak Sabar melakukan pernikahan sirri dengan Suharni karena atasan Sabar tidak memberikan ijin Sabar untuk menikah lagi walau istri pertama Sabar, Sofiatun telah memberikan persetujuan apabila Sabar ingin menikah lagi tetapi berdasarkan ketidakmampuan Sabar dalam mengelola

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Mbak Lia selaku salah satu staf BKD Kabupaten Jepara pada tanggal 21 April 2008.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

keuangan dan dianggap tidak dapat adil apabila menikah lagi maka atasannya tidak memberikan ijin maka untuk memudahkan pernikahannya dan yang penting hubungan antara Sabar dan Suharni sah secara Islam maka Sabar memutuskan untuk menikah sirri dengan Suharni tanpa mendapat ijin dari atasannya yang berakibat Sabar diturunkan pangkatnya setingkat lebih rendah selama 1 tahun.<sup>17</sup>

Bapak Murtandho sebagai Kepala Sekolah SMP Negeri 02 telah melakukan perselingkuhan dengan Nur Laili yang masih berumur belia walaupun akhirnya melakukan pernikahan sirri karena Nur Laili telah hamil 6 bulan. Sebagai seorang istri, Wariyatun yang tidak terima atas perlakuan suaminya, meminta kepada atasan suaminya untuk memberhentikan karena telah menikah tanpa persetujuan darinya dan menghamili gadis remaja yang seharusnya berdasarkan umur menjadi anaknya, terutama tidak memberikan contoh sebagai seorang kepala sekolah negeri, dengan dasar itu Murtandho diberhentikan jabatan fungsional sebagai seorang guru.<sup>18</sup>

### 3. Alasan Ekonomi

Terhadap motif di atas yaitu menghindarkan perbuatan zina guna menghalalkan hubungan badaniyyah serta ketidaksiapan finansial melatarbelakangi untuk melaksanakan nikah sirri, hal ini bisa menimbulkan *suudzon* dan terkesan main-main. Bagi pihak laki-laki yang tidak bertanggung jawab bisa digunakan sebagai suatu kesempatan untuk

---

<sup>17</sup> Wawancara dengan Bpk. Teguh Budiawan, *op.cit.*

<sup>18</sup> Wawancara dengan Bpk. Nurkowan, *op.cit.*

mencari hubungan seks yang halal tanpa harus menanggung biaya kehidupan mereka, karena memang secara hukum, tingkah semacam ini tidak bisa diajukan ke pengadilan, dan kalau terjadi perceraianpun itu harus dilakukan di bawah tangan pula.

Contoh kasusnya, Ibu Rusmini berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, pada tahun 1980 beliau menikah dengan Triono. Selama pernikahan tersebut mereka dikaruniai tiga orang anak, dua perempuan dan satu laki-laki. Pada tahun 1989 suaminya meninggal dunia. Setelah 17 tahun menjanda Ibu Rusmini mengenal seorang laki-laki bernama Didi Robi. Dengan alasan Ibu Rusmini masih muda karena berusia 38 tahun maka dia memutuskan untuk menikah yang kedua kali pada tahun 2006 dengan laki-laki tersebut. Pernikahan tersebut dilangsungkan tanpa dicatatkan atau pernikahan sirri dengan alasan Ibu Rusmini masih tetap mendapatkan uang pensiun dari suaminya yang pertama, karena apabila dia menikah lagi secara resmi secara otomatis uang pensiun suaminya yang pertama akan dihapus.<sup>19</sup>

Contoh lain Bapak Hartiyo telah menikah dengan Ani selama 4 tahun tetapi dia terpicat dengan seorang gadis bernama Nawangsih yang memang mau dimadu sebagai istri kedua asalkan menikah dengan Pegawai Negeri Sipil yang menurutnya dapat memberikan ketenangan nafkah secara ekonomi dikarenakan gaji dan dikemudian hari akan mendapatkan uang pensiun. Ani sebagai istri pertama merasa dikhianati oleh suaminya

---

<sup>19</sup> Wawancara dengan Bpk. Teguh Budiawan, *op.cit.*

karena tidak memberitahu hubungan tersebut, yang akhirnya melaporkan hubungan suaminya dengan Nawangsih. Laporan Ani mendapat tanggapan dari atasan Hartiyo dengan memberikan sanksi berupa penurunan gaji selama 12 bulan.<sup>20</sup>

Bapak Edi Wibowo dikaruniai 4 orang anak dari pernikahannya dengan Sulastri selama 3 tahun. Pada suatu rapat antar SD Negeri sekecamatan Keling, Edi wibowo kenal dengan rekan sesama guru SD bernama Ngatripah dari SD Bumi Harjo 01 Kecamatan Keling. Dari perkenalan tersebut mereka berselingkuh dan melakukan pernikahan sirri dengan asumsi mereka dalam waktu 2 tahun ke depan akan menceraikan pasangannya masing-masing dan menikah secara resmi agar secara ekonomi mereka menjadi relatif kuat, dikarenakan pernikahan yang terdahulu masing-masing pasangan mereka tidak bekerja dan pendapatannya kecil dibanding pendapatan mereka. Berdasarkan hal tersebut Edi Wibowo dibebaskan dari jabatannya sebagai Kepala Sekolah SD Kunir 02 kecamatan Keling dan Ngatripah, diturunkan pangkatnya setingkat lebih rendah selama 1 tahun.<sup>21</sup>

#### **4. Alasan Sosial-Budaya**

Perkawinan poligami bagi masyarakat Kabupaten Jepara pada umumnya berpengaruh terhadap kehidupan sehari-hari Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara bukan merupakan hal yang asing lagi. Hal itu dikarenakan praktek poligami seperti itu (bawah-tangan) sudah banyak

---

<sup>20</sup> Wawancara dengan Wawancara dengan Bpk. Nurkowan, *op.cit.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

terjadi di lingkungan mereka sejak zaman dahulu bahkan bahkan pada zaman dahulu di desa itu banyak yang berpoligami lebih dari dua orang isteri. Oleh karena itu bagi yang berpoligami di desa itu ia merasa tidak sendirian. Mereka melihat cukup banyak orang yang melakukan hal yang sama. Dan bagi perempuan mau dipoligami di desa itu karena mereka merasa tidak sendirian, banyak perempuan mengalami hal yang sama. Mereka percaya bahwa poligami itu ajaran agama dan sunnah Nabi. Jadi suka atau tidak suka perempuan harus mengalah dan menerima apa adanya. Dari pada suami selingkuh dan berbuat zina lebih baik poligami dengan perempuan yang sudah dikenal dan demi pertimbangan anak-anak agar tetap punya bapak meskipun tidak diurusi dan demi keutuhan keluarga. Selain itu juga, menyandang predikat Janda bagi perempuan bukanlah hal yang mudah.

Dalam hal ini salah satu contoh adalah Bapak Rustamaji telah menikah dengan Hayati yang dalam pernikahan tersebut dikaruniai dua orang anak yaitu Ike Vita Aulia dan Dias Tegar Kusuma. Dalam menjalankan mahligai pernikahannya, Rustamaji merasa ada kecocokan dengan Farida Astuti dan menurut dia seorang laki-laki boleh saja menikah untuk beberapa kali dan melakukan perselingkuhan yang selanjutnya mereka menikah sirri tanpa persetujuan istri pertamanya, dikarenakan istri pertamanya menolak untuk diceraikan dan kedua anak mereka juga tidak

ikhlas bapaknya menikah lagi, akhirnya Rustamaji diturunkan pangkatnya setingkat lebih rendah selama satu (1) tahun.<sup>22</sup>

Adanya dampak negatif yang bisa muncul dari nikah sirri dalam sumber hukum Islam telah diatur mengenai tindakan untuk mengantisipasi sebelumnya. Yaitu yang disebut dengan *preventive action* yang memiliki maksud menghalangi suatu jalan yang dapat mendatangkan kerusakan. Dengan menerapkan aturan ini yang akan dicapai adalah sebuah kemaslahatan bagi manusia, bukan kerusakan. Dalam kaidah ushul fiqh diterangkan bahwa tujuan dibuatnya hukum Islam adalah merealisasikan kemaslahatan manusia dengan menjamin kebutuhan pokoknya dan kebutuhan sekunder serta kebutuhan pelengkap.

Berdasarkan hasil penelitian, secara umum didapat beberapa akibat dari pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap PP 10 tahun 1983 Jo PP 45 tahun 1990 tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara adalah sebagai berikut yaitu:

### **1. Berakibat Buruk Secara Psikologis**

Nikah sirri dan perselingkuhan selain memberikan kemudahan pada setiap pasangan untuk saling meninggalkan, juga memberikan peluang untuk melakukan poligami dengan mudah. Jika kita mendengar kata “poligami” rasanya menjadi hal yang sangat mengerikan. Banyak perempuan menderita karena poligami, tetapi sampai saat ini poligami

---

<sup>22</sup> Wawancara dengan Bpk. Rustamaji, sebagai pelaku pelanggaran terhadap ijin perkawinan dan perceraian bagi PNS, Jepara 9 Juli 2008.

masih terus terjadi bahkan terkesan semakin banyak laki-laki yang melakukannya, meskipun dilakukan dengan cara sembunyi-sembunyi.<sup>23</sup>

## 2. Lemahnya Jaminan perlindungan Terhadap Istri dan Anak

Pencatatan perkawinaan dimaksudkan untuk membantu masyarakat agar di dalam melangsungkan perkawinan tidak hanya mementingkan aspek-aspek hukum fiqh saja, jadi sekali lagi pencatatan adalah merupakan usaha pemerintah untuk mengayomi masyarakat demi terwujudnya ketertiban dan keadilan.<sup>24</sup>

Bahwa pernikahan tanpa bukti surat nikah yang otentik, membuktikan tidak adanya perlindungan hukum bagi perempuan yang melaksanakan nikah sirri termasuk anak-anaknya. Sehingga dampak dari nikah sirri ini tidak hanya dialami istri, namun anak-anak yang dilahirkan perempuan tersebut ternyata juga merasakan adanya diskriminasi dalam proses penerimaan masuk sekolah yang dikenal sebagai sekolah favorit atau mutunya terbaik. Selama ini anak-anak yang tidak memiliki akta kelahiran hanya dapat memperoleh pendidikan pada sekolah-sekolah alternatif.<sup>25</sup>

## 3. Berakibat Rendahnya Posisi Tawar Wanita Terhadap Pria

Hubungan suami-istri yang terjalin antara subjek dengan para suami tidak didasarkan pada prinsip *mawaddah warahmah* karena sering

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan Mbak Lia, *op.cit.*

<sup>24</sup> Masjful Zuhdi, *Nikah Sirri, Nikah di Bawah Tangan, dan Status Anaknya Menurut Hukum Islam dan Hukum Positif*. Jakarta: Al-Hikmah dan DITBINBAPERA Islam, 1996, hlm. 17

<sup>25</sup> Wawancara dengan Bpk. Nurkowan, *op.cit.*



terjadi pertengkaran, ketidakpercayaan, kecemburuan, adanya kebencian dan terjadinya pengabaian hak dan kewajiban. Mereka sering mendapat perlakuan buruk dari suami, seperti tidak diberi nafkah, penganiayaan, pengabaian dan pembatasan gerak. Padahal tindakan-tindakan itu dapat dikategorikan sebagai tindak kekerasan dalam rumah tangga.

Hal itu sesuai dengan hasil penelitian di daerah penelitian, yang menggambarkan adanya beberapa tindakan yang dapat dikategorikan sebagai kekerasan dalam rumah tangga meliputi kekerasan fisik (pemukulan, penganiayaan, dan sebagainya), kekerasan psikologis (melukai perasaan, melakukan ancaman, melakukan pembatasan terhadap istri dan sebagainya), kekerasan seksual (pemaksaan hubungan seksual dengan pola yang tidak dikehendaki atau tidak disetujui istri), dan kekerasan ekonomi (tidak memberi nafkah, memanfaatkan ketergantungan istri secara ekonomi untuk mengontrol istri).<sup>26</sup>

Ketidakmampuan seorang perempuan untuk menentukan pilihan atau tidak adanya posisi tawar tersebut, kelihatannya dipengaruhi oleh perbedaan biologis antara laki-laki dan perempuan sebagai makhluk yang berbeda. Adapun perbedaan itu mendapatkan artikulasi kultural yang mempunyai anggapan seperti perempuan itu adalah makhluk yang lemah, maka perlu perlindungan.

---

<sup>26</sup> Wawancara dengan Bpk. Teguh Budiawan, *op.cit.*

#### **4. Berakibat ketidakadilan suami terhadap para istri**

Konsep keadilan yang dituntut Islam bukan sekedar dalam memberikan makan, minum, pakaian, tempat tinggal atau waktu di mana suami dapat menggauli istri-istrinya. Konsep adil yang dikehendaki adalah ketulusan hati, kecintaan dan kecondongannya kepada semua istrinya dan hal-hal lain yang bersifat dengan kelestarian hubungan suami-istri.

Fakta di lapangan seorang suami mungkin saja bisa berbuat adil dalam hal-hal yang bersifat materi, akan tetapi suami selalu menemui kesulitan ketika harus berbuat adil dalam masalah membagi cinta atau kecondongan jiwanya, suami akan lebih condong kepada istri yang lebih muda ataupun yang lebih secara fisik maupun kebaikan hati. Ini tentu saja sebuah masalah yang tidak gampang ditampilkan dalam wujud nyata. Mengingat semuanya merupakan persoalan perasaan dan hati maka sangat jarang manusia dapat menguasainya.

Ketika keadilan mutlak kepada para istri tidak bisa dimiliki suami dan ketika kecondongan kepada satu istri akan berarti mendzalimi istri lainnya. Seorang suami ketika melebihkan cintanya kepada seseorang, sudah tentu akan mengesampingkan lainnya, dan ini artinya suami telah menggantungkan hak sebagai istri dari cinta kasih dan juga tidak sebagai istri tercerai. Maka dalam menyikapi realitas seperti ini nikah sirri akan menimbulkan akibat ketidakadilan dalam diri suami terhadap istri-istrinya secara menyeluruh baik materi maupun perasaan atau hati.

Sedangkan dampak secara jabatan terhadap pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap PP 10 tahun 1983 Jo PP 45 tahun 1990 tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara adalah:

1. Diusulkan atau penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun
2. Pembebasan jabatan.
3. Penurunan gaji.

## **BAB IV**

### **ANALISIS TERHADAP PELANGGARAN PEGAWAI NEGERI SIPIL TERHADAP PP NO. 10 TAHUN 1983 JO PP NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG IJIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN JEPARA TAHUN 1997 - 2006**

#### **A. Analisis Terhadap Bentuk-Bentuk Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap PP No. 10 Tahun 1983 Jo PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Jepara Tahun 1997-2006**

Perkawinan bagi Pegawai Negeri Sipil yang beragama Islam pada dasarnya telah diatur di dalam Bab I Dasar Perkawinan dan Bab II Syarat-syarat Perkawinan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan juga sebagaimana pada Bab III Tata Cara Perkawinan dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1975. Akan tetapi karena kedudukannya adalah sebagai Pegawai Negeri Sipil, maka ada peraturan tersendiri yang khusus sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983. Adapun prosedur bagi yang akan beristeri lebih dari seorang secara lengkap diatur dan dijelaskan pada Bab VIII Pasal 40-44 pada PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974.

Sedangkan dasar hukum ditetapkannya PP No. 10 Tahun 1983 ini adalah:

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan PP. Nomor 9 Tahun 1975 yang mengatur tentang perkawinan yang berlaku bagi segenap warga Negara Indonesia.
2. Bahwa Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.
3. Dalam rangka meningkatkan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan Perkawinan dan Perceraian, dipandang perlu untuk menetapkan peraturan Pemerintah mengenai ijin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Dengan demikian maka PP Nomor 10 Tahun 1983 ini mempunyai kedudukan di bawah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 sehingga ia mempunyai kekuatan hukum dan kewenangan hukum sebagai pelaksana UU Perkawinan sebagaimana PP Nomor 9 Tahun 1975. Dan kewajiban mendapatkan ijin dari pejabat bagi Pegawai Negeri Sipil yang akan beristeri lebih dari seorang dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 ini adalah dalam rangka meningkatkan upaya disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam kehidupan berkeluarga dan rumah tangga. Kecuali itu, juga sebagai peraturan pelaksana perundang-undangan tentang perkawinan yang berlaku yakni UU Nomor 1 Tahun 1974 dan PP Nomor 9 Tahun 1975.

Kedudukan Pegawai Negeri menurut Undang-undang Pokok Kepegawaian (Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974) dapat dilihat pada Bab II Bagian Pertama pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan”

Pegawai negeri adalah manusia yang punya integritas kepribadian harga diri, punya posisi sebagai aparatur negara dan abdi masyarakat yang memahami kewajiban dan tanggung jawabnya. Pegawai negeri yang demikianlah yang diharapkan memiliki kegairahan dan kegembiraan bekerja, penuh inisiatif dan langkah-langkah yang positif, guna menciptakan prestasi kerja yang bermutu, dan sikap mental dalam dinas dan pergaulan masyarakat yang dapat diandalkan menjadi contoh.

Hal tersebut juga sesuai dengan fungsi Pegawai Negeri Sipil sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, di mana setiap Pegawai Negeri Sipil harus mampu meletakkan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan. Dalam hal ini berlaku prinsip monoloyalitas, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengerahkan daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, jelas bahwa posisi sebagai Pegawai Negeri Sipil mempunyai kelebihan dan kekhususan tersendiri dibanding warga negara biasa, di mana mereka selalu dituntut untuk dapat

melaksanakan tugas-tugas sebagai abdi negara dan sekaligus sebagai abdi masyarakat dengan baik.

Pada akhirnya Pegawai Negeri Sipil baik dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan ataupun dalam kehidupan sehari-harinya tersebut akan selalu disorot dan dijadikan contoh atau panutan bagi masyarakat. Dan keberadaan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 ini juga sekaligus sebagai upaya untuk mengatur agar dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut Pegawai Negeri Sipil tidak terganggu oleh permasalahan kehidupan rumah tangganya. Sehingga pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang demikian itu antara lain disebutkan adanya peraturan disiplin yang memuat pokok-pokok kewajiban, larangan dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 PP Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil, bahwa :

- a. Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah peraturan yang mengatur kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil;
- b. Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja;
- c. Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada Pegawai Negeri Sipil karena melanggar Peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil.

- d. Pejabat yang berwenang menghukum adalah Pejabat yang diberi wewenang menjatuhkan hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- e. Atasan pejabat yang berwenang menghukum adalah atasan langsung dari pejabat yang berwenang menghukum;
- f. Perintah kedinasan adalah perintah yang diberikan oleh atasan yang berwenang mengenai atau yang ada hubungannya dengan kedinasan.
- g. Peraturan kedinasan adalah peraturan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang mengenai kedinasan atau yang ada hubungannya dengan kedinasan.

Dari Pasal 1 tersebut di atas, dapat kita ketahui pengertian tentang Peraturan disiplin, Pelanggaran disiplin, dan hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil. Maka setiap peraturan disiplin ada aturan tentang pelanggaran disiplin sekaligus hukumannya.

Sedangkan Pasal 6 PP Nomor 30 Tahun 1980 diuraikan tentang bentuk-bentuk hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil apabila ia melanggar, sebagai berikut:

- (1) Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
  - a. Hukuman disiplin ringan;
  - b. Hukuman disiplin sedang; dan
  - c. Hukuman disiplin berat.
- (2) Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari:
  - a. Teguran lisan;
  - b. Teguran tertulis; dan



c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.

(3) Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari:

- a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun.
- b. Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun; dan
- c. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 (satu) tahun.

(4) Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari:

- a. Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- b. Pembebasan dari jabatan;
- c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil; dan
- d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Dari sini dapat diambil pengertian bahwa meskipun terbukti terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh aparat pemerintah khususnya Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara, dalam penanganan yang dilakukan oleh instansi justru dilakukan langkah kompromi. Artinya, penanganan yang dilakukan tidak sesuai dengan yang disebutkan dalam pasal 16 PP No 10 tahun 1983 yang menyebutkan tindak pemecatan jika ada seorang PNS yang terbukti melanggar peraturan. Dalam pelaksanaannya jika seorang PNS terbukti melakukan pelanggaran, sanksi yang biasa diberlakukan adalah penurunan pangkat, tidak diberi jabatan, atau menghambat kenaikan gaji berkala.

Pemberian sanksi yang bersifat kompromi menunjukkan bahwa sistem hukum di Indonesia masih lemah, artinya tidak bisa hukum tersebut secara tegas ditegakkan. Demikian juga, langkah kompromi tersebut menjadikan perempuan menjadi kelompok yang terpinggirkan. Artinya, dengan langkah tersebut perempuan seakan-akan dihadapkan pada pilihan, menerima pelanggaran yang dilakukan suami, atau harus terkena dampak dari pemberian sanksi jika suami tersebut terbukti melakukan pelanggaran. Misalnya dengan dalih kemanusiaan, berdasarkan alasan bahwa PNS tersebut masih menjadi tulang punggung ekonomi rumah tangga, jika diberhentikan dari pegawai, akan menghancurkan perekonomian rumah tangga mereka. Ini juga menunjukkan bahwa perempuan masih berada pada posisi lemah karena masih tergantung secara ekonomi pada suami sehingga juga akan mengambil langkah-langkah kompromi demi menjaga keutuhan perekonomian rumah tangga.

**B. Analisis Alasan dan Akibat Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Terhadap Pasal 15 PP 10 Tahun 1983 Jo PP 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Jepara tahun 1997-2006**

Dari hasil penelitian di atas terlihat bahwa kebanyakan pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap PP No 10 tahun 1983 Jo PP No 45 tahun 1990 tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di

Kabupaten Jepara adalah perkawinan sirri maka penulis lebih menitik beratkan pada pelanggaran yang berkaitan dengan perkawinan sirrinya.

### **1. Alasan kesehatan dan kebutuhan biologis**

Alasan yang cukup menarik dari beberapa alasan adalah rasa iba perempuan kepada laki-laki. Laki-laki seringkali mengeluh kepada perempuan lain bahwa telah terjadi ketidak harmonisan dalam hubungan suami isteri atau isteri dianggap tidak dapat melayani dengan baik, serta isteri sedang menderita sakit yang mengakibatkan si isteri tidak dapat memberikan anak kepada suaminya sebagai penerus keturunan dan bahwa pihak suami sebelum menikahi pernah bercerita bahwa kebutuhan biologisnya tidak terpenuhi oleh isterinya.

Subordinasi yang dialami oleh para subjek tidak menjadi kesadaran bahwa dirinya menjadi objek pemuas seksual laki-laki yang merasakan tidak puas terhadap pelayanan seksual isterinya. Para laki-laki bahkan dapat menumbuhkan rasa iba para subjek, sehingga sebagai perempuan merasa harus ikut membantu mengatasi permasalahan laki-laki.

### **2. Alasan untuk menghindari dosa atau fitnah dan kemudahan dalam proses perkawinan**

Menurut penulis motif yang dijadikan alasan untuk melangsungkan perkawinan demi menjaga agama, kehormatan serta martabat di atas adalah baik, sebab hal itu sebagai tindakan antisipasi terhadap kemungkinan terburuk yang akan terjadi, demi mencapai sahnya hubungan

badaniyah dalam kacamata agama maka perbuatan yang dikhawatirkan itu akan hilang dengan dilangsungkannya perkawinan.

Di daerah penelitian, selama ini telah menjadi anggapan umum bahwa banyaknya orang melakukan nikah sirri hanyalah untuk memperoleh kemudahan dalam proses perkawinan. Sebagian masyarakat menganggap bahwa melakukan perkawinan di Kantor Urusan Agama sangat berbelit-belit dan banyak persyaratan yang harus dipenuhi dalam prosedurnya. Maka alternatif sebagai jalan pintas untuk mempermudah terjadinya perkawinan, dilaksanakanlah perkawinan sirri tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil telah menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya nikah sirri di kalangan Pegawai Negeri Sipil. Akibatnya, poligami dengan cara nikah sirri telah dilakukan subjek untuk menghindari risiko melanggar aturan hukum, selain mendapatkan kemudahan dalam melaksanakan perkawinan.

Peraturan Pemerintah di atas menjelaskan bahwa bagi Pegawai Negeri Sipil perempuan tidak diijinkan untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari pegawai negeri Pasal 10 ayat (2). Jika kita perhatikan peraturan tersebut, sebenarnya tidak ada peluang bagi perempuan yang menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi isteri kedua, ketiga maupun keempat tanpa mendapatkan ijin dari isteri terdahulu. Pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah tersebut jelas akan mempunyai konsekuensi hukum dan sanksi, selain tentu merugikan pihak

perempuan itu sendiri, meskipun Pasal 10 ayat (2) sudah tidak berlaku dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990.

Kasus di atas menunjukkan bahwa nikah sirri telah dimanfaatkan oleh subjek sebagai sarana untuk menghindari sanksi terhadap Pegawai Negeri Sipil yang menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari laki-laki yang telah memiliki isteri. Di sisi lain, nikah sirri juga dimanfaatkan sebagai sarana untuk ‘pengesahan’ perkawinan dari sudut pandang agama, meskipun tanpa dilakukan pencatatan.

Kenyataan dari kasus di atas, bahwa nikah sirri dilakukan sebagai alternatif ditengah kondisi darurat berkaitan dengan iklim keagamaan dan kehidupan sosial budaya yang diatur oleh Undang-Undang. Oleh karena itu, pada umumnya bagi mereka yang melaksanakannya cenderung berdiam diri atau merahasiakannya.

Barangkali masih perlu dikaji lebih jauh, karena tampaknya hal itu tidak berlaku bagi sebagian besar masyarakat di Kabupaten Jepara, karena pada umumnya mereka melakukan nikah sirri secara terbuka, dihadiri keluarga, tetangga, bahkan diketahui oleh ketua RT di mana para mempelai bertempat tinggal.

### **3. Alasan Ekonomi**

Faktor ini menjadi alasan untuk sementara waktu belum melakukan pencatatan dihadapan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) sebab secara finansial (materi) memang menjadi penopang bagi terbentuknya sebuah keluarga yang *sakinah, mawaddah* dan *rohmah*, dengan adanya ikatan

perkawinan disitu memiliki hak dan kewajiban yang harus dijalankan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) :

“Suami wajib melindungi isterinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya.”

Faktor ekonomi ini menjadi kendala untuk dilaksanakannya pencatatan nikah, justru akan menimbulkan kemadhorotan yang banyak, toh pada akhirnya nikah itu nanti akan dicatatkan, sehingga dengan tidak menunda pencatatan ini akan menghilangkan kemadhorotan-kemadhorotan yang akan terjadi jika pencatatan ini ditunda, sebab dengan melaksanakan nikah sirri bukan menghindarkan permasalahan tetapi justru dengan perkawinan itu menghindarkan suatu permasalahan dan membuat permasalahan baru.

Terhadap motif di atas yaitu menghindarkan perbuatan zina guna menghalalkan hubungan badaniyyah serta ketidak siapan finansial melatar belakangi untuk melaksanakan nikah sirri. Hal ini bisa menimbulkan *suudzon* dan terkesan main-main. Bagi pihak laki-laki yang tidak bertanggung jawab bisa digunakan sebagai suatu kesempatan untuk mencari hubungan seks yang halal tanpa harus menanggung biaya kehidupan mereka, karena memang secara hukum, tingkah semacam ini tidak bisa diajukan ke pengadilan, dan kalau terjadi perceraianpun itu harus dilakukan di bawah tangan pula.

#### **4. Alasan Sosial-Budaya**

Manusia adalah makhluk sosial yang tentunya membutuhkan manusia yang lain manusia yang ingin hidup dengan masyarakat modalnya

harus terikat dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat. Dalam kaitannya dengan hal ini masyarakat Kabupaten Jepara beranggapan bahwa poligami merupakan hal yang wajar dan merupakan hak setiap orang. Dari pada terjadi hubungan yang bertentangan dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat maka perkawinan diharapkan hubungan antara suami dan isteri akan sah karena sudah ada ikatan perkawinan.

Dengan adanya perkawinan maka pergaulan akan terantisipasi dan masyarakat akan merasa tenang untuk hidup berdampingan dengan hormat menghormati seperti dalam surat Ar-Rum ayat 21.

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً  
وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿الروم: ٢١﴾

Artinya: *"Dan diantara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenang kepadanya, dan Dia jadikan diantara kamu rasa kasih sayang. Sesungguhnya yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum berfikir."* (Q.S Ar-Rum: 21)<sup>1</sup>

Hak untuk menikah merupakan hak manusia yang paling alami tidak ada seorang manusiapun yang boleh dirampas haknya itu dengan alasan apapun. Hak untuk kawin dapat dituntut oleh setiap individu kepada masyarakatnya. Masyarakat tidak dapat berbuat apapun untuk mengingkari hak sekelompok manusia ini.

Dengan demikian, hak untuk menikah sebagaimana hak untuk bekerja, hak untuk memperoleh pangan, tempat tinggal, hak mendapatkan

---

<sup>1</sup> Depag RI, *Al-qur'an dan Terjemahnya*, Semarang: PT. Kumudasmoro Grafindo, 1994, hlm. 644.

pendidikan dan hak kebebasan merupakan bagian dari hak asasi manusia. hak-hak tersebut, dengan pertimbangan apapun dan atas dasar apapun tidak boleh dihilangkan dari diri seorang individu apabila secara kuantitas jumlah perempuan yang patut menikah, maka hukum yang membatasi perkawinan hanya pada monogami akan tidak konsisten dengan hak yang alami ini. Artinya, monogami bertentangan dengan hak-hak alami manusia. Dengan perkawinan maka keadaan yang banyak menimbulkan *madharat* seperti hubungan bebas dan pelanggaran norma agama dan norma kesusilaan dapat dihindarkan seperti kaidah hukum Islam tertentu.

Menolak kerusakan pada dasarnya adalah keinginan setiap orang, tetapi mereka mengambil jalan pintas dengan melakukan poligami bawah tangan tanpa menghiraukan akibat buruk yang muncul setelah itu. Jadi kemaslahatan itu akan sangat sulit terwujud, karena dengan melakukan poligami bawah tangan justru akan menambah masalah baru yang banyak menimbulkan *madllarat* dari pada *maslahah*.

Selanjutnya dalam bab ini penulis akan menganalisis lebih lanjut mengenai hal akibat pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap Pasal 15 PP 10 tahun 183 Jo PP 45 tahun 1990 tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Jepara, yaitu:

### **1. Berakibat Buruk Secara Psikologis**

Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap pasal 15 PP 10 tahun 183 Jo PP 45 tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara yaitu mayoritasnya adalah



perkawinan sirri dan perselingkuhan. Praktek pelaksanaan nikah sirri dan perselingkuhan yang tidak dicatatkan secara psikologis akan berdampak mendatangkan suatu kecemasan, kegelisahan, kekhawatiran bahkan ketidak tentraman baik pada kedua belah pihak terutama sekali bagi pihak yang lemah yaitu pihak perempuan dan anak. Sebab praktek nikah semacam ini dan perselingkuhan akan menimbulkan suudzan dari pihak luar (masyarakat) terutama setelah mereka hidup serumah yaitu selalu mendapatkan bahan gunjingan mengenai hubungan suami isterinya oleh masyarakat sekitar tentang sahnya perkawinan tersebut, sebab dari segi interaksi sosial hanya dapat dibuktikan dengan bukti otentik yang kuat. Kemudian dampak yang lebih fundamental sekali adalah bagi pihak yang lemah yaitu pihak perempuan yang akan mengalami sebuah kekhawatiran akan ketidak pastian terhadap statusnya, jika salah satu pihak tidak bertanggung jawab dan ia tidak dapat melakukan suatu gugatan hukum di hadapan pengadilan.<sup>2</sup>

Ternyata kemudahan meninggalkan pasangan dalam nikah sirri dan perselingkuhan tidak hanya dilakukan oleh para suami tetapi juga isteri, karena bagaimanapun perkawinan tanpa pencatatan formal akan memberikan peluang kepada siapapun, baik suami maupun isteri untuk saling mengingkari perkawinannya.

---

<sup>2</sup> Abdul Wahab Khalaf, *Kaidah-kaidah Hukum Islam*, Bandung: Risalah, 1985, hlm. 135

## 2. Lemahnya Jaminan perlindungan Terhadap Isteri dan Anak

Adapun akibat dari praktek nikah sirri dan perselingkuhan memiliki banyak bahaya yang akan terjadi, sebab perkawinan ini tidak mempunyai bukti otentik berupa akta nikah. Akta nikah ini memiliki manfaat sebagai “Jaminan Hukum” apabila salah seorang dari keduanya melakukan tindakan yang menyimpang, misalnya, seorang suami tidak memberikan nafkah yang menjadi kewajibannya. Sementara sebenarnya ia mampu atau suami melanggar taklik talak yang telah dibacanya, maka pihak isteri yang dirugikan dapat mengadu dan mengajukan perkaranya ke pengadilan. Akta nikah juga berguna untuk membuktikan keabsahan anak yang lahir dari perkawinan itu, sebagaimana disebutkan dalam Pasal (7)

KHI:

“Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh Pegawai Nikah”.

Pencatatan ini dimaksudkan untuk membantu masyarakat agar di dalam melangsungkan perkawinan tidak hanya mementingkan aspek-aspek hukum fiqh saja, jadi sekali lagi pencatatan adalah merupakan usaha pemerintah untuk mengayomi masyarakat demi terwujudnya ketertiban dan keadilan.<sup>3</sup>

Adapun status anak yang lahir dari nikah sirri (nikah yang hanya memenuhi Pasal 2 ayat (1) saja dari Undang-Undang Perkawinan), maka menurut hukum Islam anaknya sah dan mempunyai hubungan nasab

---

<sup>3</sup> Masjfuk Zuhdi, *Nikah Sirri, Nikah di Bawah Tangan, dan Status Anaknya Menurut Hukum Islam dan Hukum Positif*. Jakarta: Al-Hikmah dan DITBINBAPERERA Islam, 1996, hlm. 17

dengan bapaknya. Sedangkan menurut Hukum Positif, anaknya yang lahir belum memiliki kekuatan hukum sehingga dari hubungan perdata ia hanya dapat dibuktikan dengan ibunya saja.

### **3. Berakibat Rendahnya Posisi Tawar Wanita Terhadap Pria**

Sebenarnya agama Islam telah memberikan tuntunan bagi kehidupan suami isteri, terutama bagi suami dituntut untuk memperlakukan isteri dengan baik yang pada dasarnya suami memperlakukan isteri tidak sewenang-wenang. Oleh karena itu, seperti suami meninggalkan isteri begitu saja untuk menikahi perempuan lain merupakan hal yang jelas bertentangan dengan ajaran agama Islam yang lebih mengutamakan *kemaslahatan* atau kebaikan dari pada *Kemudharatan* atau kerugian. Sedangkan perbuatan yang tidak membawa *kemaslahatan* adalah tidak dibenarkan dalam Islam.<sup>4</sup>

Beberapa ungkapan subjek menunjukkan bahwa hubungan suami-isteri yang terjalin antara subjek dengan para suami tidak didasarkan pada prinsip *mawaddah* dan *warahmah* karena sering terjadi pertengkaran, ketidakpercayaan, kecemburuan, adanya kebencian dan terjadinya pengabaian hak dan kewajiban. Mereka sering mendapat perlakuan buruk dari suami, seperti tidak diberi nafkah, penganiayaan, pengabaian dan pembatasan gerak. Padahal tindakan-tindakan itu dapat dikategorikan sebagai tindak kekerasan dalam rumah tangga.

---

<sup>4</sup> Siti Musdah Mulia, *Islam Menggugat Poligami*, Jakarta: Gramedia Pustaka utama, 2004, hlm.16

Adapun kekerasan terhadap perempuan yang menjalani nikah sirri ini kelihatannya dipengaruhi oleh adanya pemahaman ajaran agama Islam yang dalam menginterpretasikan ayat-ayat dalam Al-Quran dengan cara lebih menguntungkan pihak laki-laki dari pada perempuan. Misalnya, pemahaman dalam masyarakat bahwa laki-laki adalah sebagai pemimpin dari perempuan, sehingga perempuan diharuskan patuh dan taat pada suami sebagai pemimpin. Hal ini tak ubahnya dengan perempuan Jawa yang kepatuhan dan ketaatannya terhadap suami direfleksikan dalam ungkapan *swargo nunut neroko katut* yang artinya adalah seorang perempuan harus mengikuti suaminya dengan setia apakah ia pergi ke surga maupun ke neraka.<sup>5</sup>

Dari pemahaman tersebut, tampak bahwa kelemahan perempuan yang memerlukan perlindungan dimanfaatkan oleh laki-laki untuk menunjukkan bahwa laki-laki mempunyai kedudukan lebih dominan dari pada perempuan. Dengan demikian, posisi perempuan dalam nikah sirri menunjukkan adanya ketimpangan hubungan antara laki-laki dan perempuan. Dalam kultur masyarakat Kabupaten Jepara, tampak laki-laki sebagai kepala keluarga lebih dominan dalam memberikan keputusan memilih jodoh, menikmati hubungan seks, menolak hubungan seks, menentukan jumlah dan jarak anak.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Muhammad Hakimi, *Membisu Demi Harmoni "Kekerasan terhadap Istri dan Kesehatan Perempuan di Jawa Tengah, Indonesia"*, Yogyakarta: LPKGM-FK-UGM, 2001, hlm.18

<sup>6</sup> Halim Soebahar dan Utsman Hamdanah, *Hak Reproduksi Perempuan dalam Pandangan Kiai*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1999, hlm. 50

#### **4. Berakibat ketidakadilan suami terhadap para isteri**

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa dalam perkawinan sirri pihak suami tidak dapat memberikan keadilan kepada para isterinya, bukan hanya dalam memberikan nafkah lahiriyah maupun batiniyah. Allah memberikan tempat yang halal bagi kaum lelaki untuk menyalurkan kebutuhan biologisnya dengan terhormat dan dihargai, sehingga dengan diijinkannya perkawinan untuk yang kedua kali, lelaki tidak terjebak dalam pergaulan bebas yang sudah tentu akan menjadi penyebab perilaku keji di dalam masyarakat.

Islam adalah agama dengan konsep adil dan rahmat bagi seluruh umat manusia, mengingat Islam datang dari Sang Pencipta Yang Maha Memahami watak, tabiat dan kondisi kejiwaan manusia. Allah SWT dalam hal ini menghendaki para suami untuk hanya menikahi seorang isteri saja jika tidak bisa berbuat adil terhadap isteri-isterinya apabila menikah lebih dari satu.

Dampak secara jabatan terhadap pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap PP No. 10 tahun 1983 Jo PP No. 45 tahun 1990 tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara adalah :

- a. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.
- b. Pembebasan jabatan.
- c. Penurunan gaji
- d. Diusulkan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.

Hal di atas diatur berdasarkan Surat Edaran Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yaitu pada bagian ke IX tentang Sanksi, adapun sanksi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pegawai Negeri Sipil kecuali Pegawai Bulanan di samping pensiun dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil, apabila:
  - a. Melakukan perceraian tanpa memperoleh ijin lebih dahulu dari Pejabat.
  - b. Beristeri lebih dari seorang tanpa memperoleh ijin lebih dahulu dari Pejabat.
  - c. Menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil.
  - d. Menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari pria yang bukan Pegawai Negeri Sipil tanpa memperoleh ijin lebih dahulu dari Pejabat.
  - e. Melakukan hidup bersama dengan pria/wanita di luar ikatan perkawinan yang sah dan setelah diperingatkan secara tertulis oleh Pejabat, tidak menghentikan perbuatan hidup bersama itu.
2. Pegawai Bulanan di samping pensiunan, apabila melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam angka 1, dibebaskan dari jabatannya.
3. Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, hukuman disiplin tersebut dijatuhkan oleh Pejabat yang berwenang menghukum menurut ketentuan dan tata cara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 jo

Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 23/SE/1980 tanggal 30 Oktober 1980.

4. Bagi:
  - a. Pegawai Bank milik Negara;
  - b. Pegawai Bank milik Daerah;
  - c. Pegawai Badan Usaha milik Negara, dan
  - d. Pegawai Badan Usaha milik Daerah.

Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri itu dilakukan oleh Pimpinan Bank/Badan Usaha yang bersangkutan.

5. Bagi Kepala Desa, Perangkat Desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri itu dilakukan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan.
6. Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri tersebut, kepadanya diberikan hak-hak kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah dilakukan pembahasan dan analisis dalam bab-bab sebelumnya maka berikut ini penulis berikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PNS di Kabupaten Jepara tahun 1997-2006 di antaranya adalah menjalin hubungan dengan perempuan lain atau berselingkuh, melakukan perkawinan lagi tanpa persetujuan istri pertamanya, perkawinan dengan surat nikah aspal dan melanggar ijin perkawinan.
2. Alasan yang dijadikan dasar untuk melakukan pelanggaran terhadap PP No. 10 tahun 1983 di antaranya adalah alasan kesehatan dan kebutuhan biologis, untuk menghindari dosa atau fitnah dan kemudahan dalam proses pernikahan, alasan ekonomi dan alasan sosial-budaya. Jika kita melihat alasan yang PNS di kemukakan di atas, memang tidak semuanya bisa disalahkan. Ada yang telah memenuhi syarat alternatif, yaitu istri tidak dapat memberikan keturunan. Hanya saja untuk menghindari birokrasi yang berbelit-belit, mereka melakukan pernikahan dengan sirri.
3. Akibat pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap Pasal 15 PP 10 tahun 183 Jo PP 45 tahun 1990 tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Jepara, yaitu:
  - a. Akibat Buruk Secara Psikologis



- b. Lemahnya Jaminan perlindungan Terhadap Istri dan Anak
  - c. Rendahnya Posisi Tawar Wanita Terhadap Pria
  - d. Ketidakadilan suami terhadap para istri
4. Sedangkan dampak secara jabatan terhadap pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap PP No. 10 tahun 1983 Jo PP No. 45 tahun 1990 tentang Ijin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Jepara adalah :
- a. Penurunan atau diusulkan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.
  - b. Pembebasan jabatan.
  - c. Penurunan gaji

## **B. Saran-Saran**

Dengan berlandaskan sepercik harapan untuk dapat diambil manfaatnya, ada beberapa saran dari penulis yang dapat dicantumkan di sini, antara lain:

1. PP No. 10 tahun 1983 dibuat dengan maksud untuk memberikan perlindungan kepada perempuan. Namun dalam pelaksanaannya justru banyak dilanggar dan disiasati agar pelaku bisa terhindar dari peraturan-peraturan yang ada dalam kebijakan tersebut. Oleh karena itu, sebaiknya pelaksanaan PP No. 10 yang oleh beberapa kalangan dinilai telah mati suri harus ditinjau kembali dan perlu merevisi pasal-pasal yang merugikan perempuan.

2. Kepada para peneliti mengenai sebuah hukum dan sebuah kebudayaan, untuk mempertimbangkan referensi di lapangan juga literatur hukum tentang budaya lokal suatu daerah bila akan mengadakan penelitian yang serupa.

### **C. Penutup**

Alhamdulillah, demikian kalimat yang pantas penulis ucapkan pertama kali bersamaan dengan selesainya penulisan skripsi ini. Segala upaya telah kami usahakan semaksimal mungkin, demi tercapainya idealisme skripsi ini. Namun sebagai hamba yang dha'if, penulisan skripsi ini tentulah masih terdapat banyak kesalahan. Saran, kritik dan revisi, merupakan suatu kewajaran yang penulis harapkan.

Tidak ada kekuatan dan kekuasaan selain kekuatan dan kekuasaan Allah. Semoga kita dalam komunitas yang selalu dimuliakan oleh Allah SWT. Amin.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Irwan, *Seks, Gender, dan Reproduksi Kekuasaan*, Yogyakarta: Tarawang, 2001
- Ahmad Ibn Rusyd, Muhammad bin, *Bidayat al-Mujtahid*, juz 4, Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiah, t.t.,
- Ash Shiddieqy, Hasbi, *Hukum-hukum Fiqh Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, t.t., 1999
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998
- Bakry, Nazar, *Problematika Pelaksanaan Fiqh Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994
- Bhasin, Kamla, *Menggugat Patriarkhi*, (terj) Katjasungkana, Nug. Dari What is Patriarchy, New Delhi: Kali for Women, Jakarta: Teplok Press, 1996
- Brata, Sumardi Surya, *Metodologi penelitian*, Jakarta: CV Rajawali, 1999
- Danim, Sudarwan, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2002
- Depag RI, *Al-qur’an dan Terjemahnya*, Semarang: PT. Kumudasmoro Grafindo, 1994
- Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Depag RI, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, 2000
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research*, jilid 1, Yogyakarta: Offset, 2000
- Hakimi, Muhammad, *Membisu Demi Harmoni “Kekerasan terhadap Istri dan Kesehatan Perempuan di Jawa Tengah, Indonesia”*, Yogyakarta: LPKGM-FK-UGM, 2001
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 1997
- Khalaf, Wahab, Abdul, *Kaidah-kaidah Hukum Islam*, Bandung: Risalah, 1985
- Mubarok, Haya binti, *Ensiklopedi Wanita Muslimah*, (terj) Amir Hamzah Fachrudin, Jakarta: Darul Falah, 2002
- Mulia, Musdah, Siti, *Islam Menggugat Poligami*, Jakarta: Gramedia Pustaka utama, 2004

- Muslim, Imam, *Shahih Muslim*, juz 2, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, t.t
- Qardhawi, Yusuf, *Halal dan Haram Dalam Islam*, Alih bahasa H. Mu'ammal Hamidy, PT. Bina Ilmu, 1993
- Purwatiningsih, Sri, *Gaya PNS Berpoligami: Pelanggaran PP No. 10 tahun 1983*, Yogyakarta: Kerja sama Ford Foundation dengan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gajah Mada, 2005
- Rahman, Abdur, *Perkawinan Dalam Syari'at Islam*, Jakarta: Rineka Cipta , 1992
- Rofiq, Ahmad, *Hukum Islam di Indonesia*, cet. Ke-6, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003
- Setiawati Effi, *Nikah Sirri: Tersesat di Jalan yang Benar*, Bandung: Eja Insani, 2005
- Setiati, Eni, *Hitam Putih Poligami*, Jakarta: Cisera Publishing, 2006
- Sevilla, Consuelo G. dkk, *Pengantar Metode Penelitian*, (terj.) Alimuddin Tuwu, Jakarta: UI. Press, 1993
- Soebahar Halim, dan Hamdanah, Utsman, *Hak Reproduksi Perempuan dalam Pandangan Kiai*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan, UGM, 1999
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1982
- Susanto, Happy, *Nikah Sirri, Apa Untungnya?*, Jakarta: Visi Media, 2007
- Syarifuddin, Amir *Hukum Perkawinan di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2006
- Undang-Undang Pokok Perkawinan, Cet. Ke-6, Jakarta: Sinar Grafika, 2006
- [www.bkn.go.id](http://www.bkn.go.id)
- Zuhdi, Masjfuk, *Nikah Sirri, Nikah di Bawah Tangan, dan Status Anaknya Menurut Hukum Islam dan Hukum Positif*. Jakarta: Al-Hikmah dan DITBINBAPERA Islam, 1996

## **BIODATA**

**Nama** : **Irdiana Amni**  
**Tempat Tanggal Lahir** : **Pemalang, 25 September 1984**  
**Jenis Kelamin** : **Perempuan**  
**Agama** : **Islam**  
**Alamat Asal** : **Jl. Melati, RT: 02 RW: II Moga, Kec. Moga Kab.  
Pemalang**  
**Nama Ayah** : **H. Irfan Siroj.**  
**Nama Ibu** : **Hj. Zumaroh**  
**Alamat Orang Tua** : **Jl. Melati, RT: 02 RW: II Moga, Kec. Moga Kab.  
Pemalang**