

**TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN AZAS MONOGAMI TERHADAP PEGAWAI  
NEGERI SIPIL WANITA MENURUT PP NO.10 TAHUN 1983 JO. PP NO.45 TAHUN  
1990 TENTANG IZIN PERKAWINAN DAN PERCERAIAN BAGI PEGAWAI  
NEGERI SIPIL**

*(Juridical Review Implementation Of Monogamy Principles For Government Employee Women  
According PP No.10 /1983 Jo. PP No.45/1990 About Marriage And Divorce For Government  
Employee)*

**Linda Anggraita, I Wayan Yasa, Ikarini Dani Widiyanti**  
**Hukum Perdata Humas Fakultas Hukum Universitas Jember**  
**Jln. Kalimantan 37, Jember 68121**  
**E-mail: [Istiqomah\\_fhuj@yahoo.com](mailto:Istiqomah_fhuj@yahoo.com)**

**Abstrak**

Penerapan azas monogami terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita menurut ketentuan pasal 4 ayat (2) PP No.10 tahun 1983 Jo. PP No.45 tahun 1990 adalah mutlak, dan akibat hukum apabila Pegawai Negeri Sipil Wanita melanggar ketentuan tersebut yaitu pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Ketentuan tersebut ternyata bertentangan dengan UU No. 1 tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam, namun karena Pegawai Negeri Sipil tunduk dan patuh pada UU No.43 tahun 1999 maka yang berlaku adalah *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*.

**Kata Kunci:** Azas Monogami, Pegawai Negeri Sipil Wanita

**Abstract**

*Implementation of the principle of monogamy against government employee women under the provisions of Article 4 paragraph (2) PP 1983 10 Jo. 45 PP 1990 is absolute, and the legal consequences if the government employee Women's dismissal violated such provision is not with respect as a government employee Such provision was contrary to the Law. 1 of 1974 and the Compilation of Islamic Law, but because civil servants are subject to and comply with the Act No. 43 of 1999 shall prevail Lex Specialis Derogat Lex Generalis*

**Keywords:** Marriage Agreement, The Division Of The Estate

**Pendahuluan**

Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, pengaturan tentang perkawinan sangatlah plural. Indonesia yang pada saat itu belum memiliki Undang-Undang perkawinan memberlakukan berbagai hukum perkawinan bagi berbagai golongan diantaranya bagi orang Indonesia asli yang beragama Islam berlaku hukum agama dan hukum adat, bagi orang Indonesia asli yang beragama Kristen berlaku *Huweliksordonnantie Christen Indonesia* (HOICI), bagi orang Eropa dan orang timur asing yang dipersamakan berlaku *Burgelijk Wetboek* (B.W) atau yang dalam bahasa Indonesianya Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdt), dan bagi orang timur asing lain berlaku hukum adatnya masing-masing.

Pengaturan perkawinan nasional yang dapat berlaku bagi berbagai golongan dan masyarakat sangatlah penting bagi suatu negara, untuk memberikan landasan hukum serta kepastian hukum mengenai perkawinan. Negara dalam upaya memberikan perlindungan hukum mengenai perkawinan, maka pada tanggal 2 Januari 1974 diundangkan suatu Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang berlaku secara efektif pada tanggal 1 Oktober 1975, ditandai dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974.

Setelah adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, pengaturan mengenai perkawinan telah lebih baik dan dapat memberikan landasan serta kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 telah mengatur tentang perkawinan yang berlaku bagi seluruh Warga Negara Indonesia.

Secara otentik hukum perkawinan telah mengatur tentang dasar perkawinan. Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dinyatakan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin 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>1</sup> Apabila ditelaah dari pengertian perkawinan dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, bahwa perkawinan adalah antara seorang pria dan seorang wanita saja, hal ini senada dengan pasal 27 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang isinya : “Pada waktu yang sama, seorang lelaki hanya boleh terikat perkawinan dengan satu orang perempuan saja, dan seorang perempuan hanya dengan satu orang lelaki saja”. Dalam pengertian tersebut tercermin azas Monogami karena dari pengertian perkawinan tersebut hanya terdapat seorang pria dan seorang wanita.

Selanjutnya dalam ketentuan pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang berbunyi: “Pada azasnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri, seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami”. Bahwa dengan kata-kata “pada azasnya” berarti boleh ada penyimpangan. Hal tersebut ternyata dalam pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan memberikan ketentuan bahwa pengadilan dapat memberikan izin pada seorang suami untuk beristri lebih dari seorang, apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan dan hukum perkawinan suami mengizinkan untuk itu. Maka nampaklah ketidak mutlakan azas tersebut diatas.<sup>2</sup>

Undang-Undang ini menganut azas monogami, hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkannya, seorang suami dapat beristri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang istri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan oleh pengadilan.

Bahwa dari ketentuan pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjelaskan bahwa setiap laki-laki dapat melakukan perkawinan

poligami dan setiap wanita dapat menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat apabila agama dari laki-laki dan wanita tersebut mengizinkan serta terpenuhinya syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang dan diputuskan oleh pengadilan.<sup>3</sup>

Pada tanggal 21 April 1983 pemerintah mengundang peraturan pemerintah untuk kelompok warga negara Indonesia yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, lalu selanjutnya pada tanggal 6 September 1990 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Dalam konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 disebutkan bahwa, Pegawai Negeri Sipil wajib memberikan contoh yang baik bagi bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan keluarga. Selanjutnya dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah tersebut, disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur Negara, abdi Negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah keluarga.

Dalam ketentuan pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat. Jika diartikan sekilas isi dari pasal 4 Ayat (2) tersebut diatas, hal ini tentu saja berbeda dengan ketidakmutlakan azas monogami yang termaktub dalam pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang pada pokoknya berisi bahwa setiap laki-laki boleh berpoligami apabila hukum agamanya mengizinkan serta syarat-syaratnya terpenuhi dan setiap wanita apabila hukum agamanya tidak melarang dan syarat-syarat yang ditentukan undang undang terpenuhi, maka ia boleh menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat.

Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990 ini tidak mengizinkan wanita yang telah menjadi Pegawai Negeri Sipil maupun calon Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat. Hal ini tentu sangat berbeda sekali

1 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan

2 R.Soetojo Prawirohamidjojo, *Pluralisme dalam perundang-undangan perkawinan di Indonesia*, Surabaya, Airlangga:1988 hlm 47

3 Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta, Rineka Cipta: 1994 hml 8

dengan ketentuan dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974 yang membolehkan wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat. Perbedaan mengenai hal tersebut diatas antara Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990 dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 memberikan perbedaan pula bagi wanita yang menjadi Pegawai Negeri Sipil dengan wanita yang bukan Pegawai Negeri Sipil, dan karena perbedaan tersebut sangatlah dirasa adanya ketidakadilan antara wanita yang menjadi Pegawai Negeri Sipil dan wanita yang bukan Pegawai Negeri Sipil.

### Metode Penelitian

Guna memperoleh suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah dibidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Metodologi hakikatnya berusaha untuk memberikan pedoman tentang cara seorang ilmuwan untuk mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan lingkungan yang dihadapinya. Penelitian adalah suatu usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan-hubungan yang ada antara fakta-fakta yang diamati secara seksama.<sup>4</sup> Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendali.<sup>5</sup> Berikut beberapa metode yang dipergunakan :

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan,<sup>6</sup> dalam hal ini penerapan azas monogami terhadap

Pegawai Negeri Sipil wanita menurut PP no.10 tahun 1983 jo PP no.45 tahun 1990.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan pendekatan yang meliputi 2 (dua) macam pendekatan, yaitu :

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)  
Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>7</sup> Dalam hal ini peraturan terkait penerapan azas monogami terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita menurut PP no.10 tahun 1983 jo PP no.45 tahun 1990.
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)  
Yaitu suatu metode pendekatan melalui dini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana maupun doktrin-doktrin hukum.<sup>8</sup> Dalam hal ini penerapan azas monogami terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita menurut PP no.10 tahun 1983 jo PP no.45 tahun 1990.

### Pembahasan

#### Penerapan Azas Monogami Terhadap Pegawai Negeri Sipil Wanita Menurut Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990

Sebagaimana terlihat sepanjang sejarah, maka kedudukan dan peranan Pegawai Negeri adalah penting dan menentukan, karena Pegawai Negeri adalah unsur aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional.<sup>9</sup>

Tujuan Nasional Seperti termaksud dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan Nasional tersebut hanya dapat dicapai melalui pembangunan Nasional yang direncanakan dengan terarah dan realistis serta dilaksanakan

4 Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Rineka Cipta: 1998 hlm 10

5 Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif Edisi Revisi*, Cetakan II, Malang, Banyumedia: 2006, hlm 294

6 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group: 2010 hlm 194

7 *Ibid*, hlm 93

8 *Ibid*, hlm 138

9 Asep Muslim, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pegawai Negeri Sipil*, Bandung, Fokus media: 2007, hlm 51

secara bertahap, bersungguh sungguh, berdaya guna, dan berhasil guna.<sup>10</sup>

Tujuan pembangunan Nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkeeseimbangan antara materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila didalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat dan bersatu, dalam suasana perikehidupan Bangsa yang aman, tentram tertib dan dinamis, serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, terib dan damai.<sup>11</sup>

Dalam rangka usaha mencapai tujuan Nasional tersebut diperlukan adanya Pegawai Negeri Sipil yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur Negara khususnya Pegawai Negeri, Pegawai Negeri bukan saja dilihat dan diperlakukan sebagai Aparatur Negara tetapi juga harus dilihat dan diperlakukan sebagai Warga Negara. Hal ini mengandung pengertian, bahwa dalam melaksanakan pembinaan, hendaknya sejauh mungkin diusahakan adanya keserasian antara kepentingan Pegawai Negeri Sipil sebagai perorangan, dengan ketentuan bahwa apabila ada perbedaan antara kepentingan dinas dan kepentingan Pegawai Negeri Sipil sebagai perorangan, maka kepentingan dinaslah yang diutamakan.

Pegawai Negeri Sipil diharapkan dapat menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan Nasional dengan baik tanpa adanya gangguan-gangguan dari masalah-masalah perkawinan, serta Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi teladan yang baik bagi masyarakat, khususnya dalam hal perkawinan yang berazaskan pada perkawinan monogami bagi Pegawai Negeri Sipil wanita.

Undang-Undang No.1 tahun 1974 mengatur tentang perkawinan yang berlaku bagi semua Warga Negara Indonesia baik untuk berbagai agama maupun golongan baik laki-laki maupun wanita dan tentu didalamnya juga termasuk Pegawai Negeri Sipil, namun disamping itu pemerintah menerapkan Peraturan Pemerintah khusus untuk kalangan Pegawai Negeri Sipil yaitu Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yang kemudian diubah sebagian menjadi Peraturan Pemerintah No.45 tahun 1990 tentang Perubahan atas PP No.10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

Dalam pelaksanaannya beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 tidak jelas,

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> *Ibid*

Pegawai Negeri Sipil tertentu yang seharusnya terkena ketentuan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983, dapat menghindar baik secara sengaja maupun tidak terhadap ketentuan tersebut. Disamping itu Pejabat tidak dapat mengambil tindakan yang tegas, karena ketidakjelasan rumusan ketentuan Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 itu sendiri, sehingga dapat memberi peluang untuk melakukan penafsiran individu.<sup>12</sup>

Oleh karena itu dipandang perlu melakukan penyempurnaan dengan menambah dan/atau mengubah beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 tersebut. Beberapa perubahan yang dimaksud adalah mengenai :

- a. kejelasan tentang keharusan mengajukan permintaan izin dalam hal akan ada perceraian.
- b. Larangan bagi PNS wanita untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat.
- c. Pembagian gaji sebagai akibat terjadinya perceraian yang diharapkan dapat lebih terjamin keadilan bagi kedua belah pihak.
- d. Pengertian hidup bersama.

Ketidak jelasan pengertian hidup bersama dalam Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 yaitu dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 menjelaskan bahwa setiap atasan wajib menegur apabila ia mengetahui ada Pegawai Negeri Sipil bawahan dalam lingkungannya melakukan hidup bersama dengan wanita atau pria sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah. Hal ini memungkinkan adanya penafsiran pengertian yang berbeda, karena perkawinan telah dipandang sah oleh masyarakat apabila telah dilaksanakan menurut hukum agamanya saja (walaupun tidak dicatatkan), namun perkawinan yang sah menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 adalah perkawinan yang dilaksanakan menurut hokum agama masing-masing dan dicatatkan pada Pegawai Pencatat Nikah.

Berdasarkan alasan-alasan/pertimbangan di atas, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.45 tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS tanggal 6 september 1990 (Lembaran Negara No.61 Tahun 1990).

Diundangkannya Peraturan Pemerintah No.45 tahun 1990 Jo. Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil diharapkan agar Pegawai Negeri Sipil dapat memberikan contoh yang baik kepada bawahannya dan

<sup>12</sup> Sudarsono, *Loc Cit*, hlm 356

menjadi teladan yang baik dalam masyarakat, termasuk dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Sehubungan dengan contoh dan keteladanan yang harus diberikan oleh Pegawai Negeri Sipil kepada bawahannya dan masyarakat, maka kepada Pegawai Negeri Sipil dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi.

Pemerintah dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 tidak mengizinkan Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari laki-laki yang menjadi Pegawai Negeri Sipil, dalam pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari laki-laki yang bukan Pegawai Negeri Sipil wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.

Izin bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat diatur dalam pasal 11 Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983, yaitu:

1. Izin bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat, sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) hanya dapat diberikan oleh pejabat apabila :
  - a. Ada persetujuan tertulis dari istri bakal suami;
  - b. Bakal suami mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan; dan
  - c. Ada jaminan tertulis dari bakal suami bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.
2. Izin bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat, sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) hanya tidak diberikan oleh pejabat apabila :
  - a. Bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut oleh Pegawai Negeri Sipil wanita yang bersangkutan atau bakal suaminya;
  - b. Tidak memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1);
  - c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan/atau
  - d. Ada kemungkinan mengganggu tugas kedinasan.

Pemerintah kemudian mengundang Peraturan Pemerintah No.45 tahun 1990 dan mengubah sebagian pasal dari Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983, diantaranya mengubah ketentuan pasal 4 ayat (2) diubah menjadi bahwa Pegawai Negeri Sipil Wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat, pasal 4 ayat (3)

diubah menjadi bahwa permintaan izin Pegawai Negeri Sipil Pria yang akan beristri lebih dari seorang diajukan secara tertulis, dan menghapus ketentuan pasal 11 Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983.

Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 tidak mengizinkan Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat hanya dari laki-laki yang menjadi Pegawai Negeri Sipil saja, dengan pengertian bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita diizinkan (boleh) menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari laki-laki yang bukan Pegawai Negeri Sipil, sedangkan perubahan atas Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 yaitu Peraturan Pemerintah No.45 tahun 1990 tidak mengizinkan Pegawai Negeri Sipil wanita menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat baik dari laki-laki yang menjadi Pegawai Negeri Sipil maupun laki-laki yang bukan Pegawai Negeri Sipil.

Perbedaan penerapan azas monogami yang diterapkan terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita menurut Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 dengan Peraturan Pemerintah No.45 tahun 1990 adalah bahwa dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1983 menganut azas monogami tidak mutlak (terbuka) karena Pegawai Negeri Sipil wanita hanya dibatasi tidak menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari laki-laki yang menjadi Pegawai Negeri Sipil saja, Pegawai Negeri Sipil wanita masih diperbolehkan menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari laki-laki yang bukan Pegawai Negeri Sipil. Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 menjelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari laki-laki yang bukan Pegawai Negeri Sipil wajib memperoleh ijin dari Pejabat.

Azas monogami yang diterapkan kepada Pegawai Negeri Sipil wanita menurut Peraturan Pemerintah No.45 tahun 1990 adalah azas monogami mutlak (tertutup), karena dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.45 tahun 1990 sama sekali tidak mengizinkan Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari setiap laki-laki (laki-laki yang menjadi Pegawai Negeri Sipil maupun laki-laki yang bukan Pegawai Negeri Sipil).

Perbedaan penerapan azas monogami terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita menurut Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 dengan Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 sangatlah jelas sekali, yaitu penerapan azas monogami terbuka (tidak mutlak) yang diterapkan oleh Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1983 karena Pegawai Negeri Sipil hanya tidak diperbolehkan menjadi istri kedua atau

ketiga atau keempat dari laki-laki yang menjadi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Negeri Sipil wanita masih dibolehkan menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari laki-laki yang bukan Pegawai Negeri Sipil, sedangkan penerapan azas monogami tertutup (mutlak) diterapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 karena Pegawai Negeri Sipil wanita sama sekali tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari setiap laki-laki (baik laki-laki yang menjadi Pegawai Negeri Sipil maupun laki-laki yang bukan Pegawai Negeri Sipil).

Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 masih memberikan peluang-peluang Pegawai Negeri Sipil Wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat dari laki-laki yang bukan Pegawai Negeri Sipil. Pasal 11 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 : Izin bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat, sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) dapat diberikan pejabat apabila:

- a. Ada persetujuan tertulis dari istri bakal suami;
- b. Bakal suami mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan ; dan
- c. Ada jaminan tertulis dari bakal suami bahwa ia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya.

Pasal 11 Ayat (2) menyebutkan bahwa izin bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat tidak diberikan oleh pejabat apabila:

- a. Bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama yang dianut oleh Pegawai Negeri Sipil wanita yang bersangkutan atau bakal suaminya;
- b. Tidak memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1);
- c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan/atau
- d. Ada kemungkinan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan.

Dirubahnya (sebagian) peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990, memberikan kejelasan yang lebih pasti mengenai Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat.

Penerapan azas monogami menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 adalah penerapan azas monogami mutlak, karena tidak ada kemungkinan Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat.

### **Akibat Hukum Pegawai Negeri Sipil Wanita Yang Melanggar Ketentuan Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 1990**

Ketentuan-ketentuan tentang izin cerai dan izin beristri lebih dari satu atau untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat bagi Pegawai Negeri Sipil memiliki akibat hukum tersendiri (memiliki sanksi apabila diabaikan), yang diatur secara tegas dalam bagian VIII (Kedelapan) Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara (BAKN) Nomor 48/SE/1990 yaitu :<sup>13</sup>

1. Pegawai Negeri Sipil dan atau atasan / pejabat, kecuali pegawai bulanan disamping pensiun, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, apabila melakukan salah satu atau lebih perbuatan sebagai berikut :
  - a. Tidak memberikan perkawinan pertamanya secara tertulis kepada pejabat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun setelah perkawinan dilangsungkan;
  - b. Melakukan perceraian tanpa memperoleh izin bagi yang berkedudukan sebagai penggugat atau tanpa surat keterangan dari pejabat;
  - c. Beristeri lebih dari seorang tanpa memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat;
  - d. Melakukan hidup bersama diluar ikatan perkawinan yang sah dengan wanita yang bukan isterinya atau dengan pria yang bukan suaminya;
  - e. Tidak melaporkan perceraian kepada pejabat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah terjadinya perceraian;
  - f. Tidak melaporkan perkawinannya yang kedua atau ketiga atau keempat kepada pejabat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun setelah perkawinan dilangsungkan;
  - g. Setiap atasan yang tidak memberikan pertimbangan dan tidak meneruskan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk melakukan perceraian dan atau untuk beristeri lebih dari seorang dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah ia menerima permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian;
  - h. Pejabat yang tidak memberikan keputusan terhadap permintaan izin perceraian atau tidak memberikan surat keterangan atas pemberitahuan adanya gugatan perceraian, dan atau tidak memberikan keputusan permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang dalam janka waktu selambat-

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 282

- lambatnya tiga bulan setelah ia menerima permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian;
- i. Pejabat yang tidak melakukan pemeriksaan dalam hal mengetahui adanya Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya yang melakukan hidup bersama diluar ikatan perkawinan yang sah;
  2. Pegawai Negeri Sipil wanita yang menjadi isteri kedua atau ketiga atau keempat dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
  3. Pegawai Negeri Sipil, kecuali Pegawai Bulanan disamping pensiun, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, apabila menolak melaksanakan pembagian gaji dan atau tidak mau menandatangani daftar gajinya sebagai akibat perceraian.
  4. Apabila pegawai bulanan disamping pensiun melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam angka 1 (satu), dan atau menjadi isteri kedua atau ketiga atau keempat, dan atau menolak melaksanakan pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam angka 3 (tiga), dibebaskan dari jabatannya.
  5. Tata cara penjatuhan hukuman disiplin menurut ketentuan pasal 15 dan pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 dilaksanakan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
  6. Sanksi pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 bagi:
    - a. Pegawai bulanan disamping pensiun;
    - b. Pegawai Bank Milik Negara;
    - c. Pegawai Badan Usaha Milik Negara;
    - d. Pegawai Bank Milik Daerah;
    - e. Pegawai Badan Usaha Milik Daerah;
    - f. Kepala desa, perangkat desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintah di desa.

Berlaku jenis hukuman disiplin berat sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat diketahui bahwa akibat hukum Pegawai Negeri Sipil wanita yang melanggar ketentuan pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990, baik Pegawai Negeri Sipil wanita menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat akan dijatuhi salah satu hukuman disiplin, yaitu akan dijatuhi hukuman disiplin menurut ketentuan pasal 15 ayat (2)

Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 Jo. Pasal 7 ayat (4) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yaitu pemberhentian tidak dengan hormat dan tata cara penjatuhan hukuman disiplin berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

#### **Pertentangan antara Pasal 4 ayat (2) PP No.45 Tahun 1990 dengan UU No.1 Tahun 1974**

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 menganut azas monogami terbuka (tidak mutlak) dalam arti bahwa Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 memberikan izin kepada setiap laki-laki untuk melakukan perkawinan dengan lebih dari seorang wanita apabila hukum agama yang bersangkutan mengizinkan dan syarat-syarat untuk kawin lagi terpenuhi, begitupula untuk setiap wanita dapat menjadi isteri kedua atau ketiga atau keempat apabila hukum agama wanita yang bersangkutan mengizinkan serta terpenuhinya syarat-syarat yang telah ditentukan undang undang.

Pemerintah menerapkan ketentuan khusus bagi perkawinan Pegawai Negeri Sipil dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 tidak mengizinkan Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat,

Bahwa, sebagai wanita yang tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil berlaku Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 yang memberikan izin (membolehkan) wanita tersebut untuk menjadi isteri kedua atau ketiga atau keempat apabila hukum agama wanita yang bersangkutan mengizinkan (membolehkan), sedangkan wanita yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil diterapkan azas monogami tertutup (mutlak) yang terdapat pada pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 yang tidak memberikan izin (tidak membolehkan) wanita yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat, dimana hal ini sangatlah menimbulkan perbedaan yang sangat besar antara azas monogami terbuka (tidak mutlak) yang dianut dan diterapkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Azas yang diterapkan oleh Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 dalam pasal 4 ayat (2) adalah azas monogami tertutup (mutlak), karena Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan sama sekali untuk menjadi istri kedua

atau ketiga atau keempat, dan azas monogami tertutup ini tidak berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil laki-laki.

Menurut pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu bahwa Peraturan Pemerintah dalam hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah lebih rendah daripada Undang-Undang, dalam hal ini berlaku azas *lex Superior derogate lex Inferior* yaitu peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah, sehingga dalam hal ini antara Peraturan Pemerintah No.45 tahun 1990 dengan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 yang lebih tinggi kedudukannya adalah Undang-Undang nomor 1 tahun 1974, maka Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang nomor 1 tahun 1974. Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 bertentangan dengan Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 maka dalam hal ini yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 karena kedudukannya lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990.

Dilihat dari sudut pandang lain, Pegawai Negeri Sipil merupakan unsur aparatur Negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil harus tunduk dan patuh (mentaati) peraturan yang mengatur tentang Pegawai Negeri Sipil, yaitu Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 merupakan Peraturan Khusus (*Lex Specialis*) yang mengatur tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dari Undang-Undang yang mengatur Pegawai Negeri Sipil Secara Umum (*Lex Generalis*) yaitu Undang-ak Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974, sehingga dalam hal ini berlaku azas *Lex Spesialis Derogat Lex Generalis*, dimana Pegawai Negeri Sipil Harus tunduk dan patuh (mentaati) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 sebagai aturan yang mengatur tentang perkawinan disamping Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 yang mengatur tentang perkawinan secara umum.

#### **Pertentangan antara pasal 4 ayat (2) PP No.45 Tahun 1990 dengan Kompilasi Hukum Islam**

Pertentangan Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 mengenai azas monogami yang

diterapkan kepada Pegawai Negeri Sipil wanita dengan Kompilasi Hukum Islam berbeda dengan Pertentangan Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990 dengan Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 karena Kompilasi Hukum Islam hanya berlaku bagi orang-orang yang beragama Islam sedangkan Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 berlaku secara universal baik orang yang beragama Islam, beragama Kristen, beragama Khatolik, beragama Hindu, beragama Buddha dan lain sebagainya, selain itu Kompilasi Hukum Islam bukanlah undang-undang akan tetapi Kompilasi Hukum Islam hanya sebuah kumpulan dari fiqih Islam yang dikumpulkan oleh para ulama menjadi sebuah Kompilasi, sehingga pertentangan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 dengan Kompilasi Hukum Islam tidak terlalu berpengaruh, Pertentangan ini hanya berpengaruh pada Pegawai Negeri Sipil wanita yang beragama Islam saja.

## **Kesimpulan dan Saran**

### **Kesimpulan**

Penerapan azas monogami terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita menurut pasal 4 ayat (2) pp No.45 tahun 1990 Jo. PP No.10 tahun 1983 adalah mutlak, apabila Pegawai Negeri Sipil Wanita melanggar ketentuan pasal tersebut, akan dijatuhi salah satu hukuman yaitu pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Ketentuan tersebut ternyata bertentangan dengan UU No. 1 tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam, namun karena Pegawai Negeri Sipil tunduk dan patuh pada UU No.43 tahun 1999 maka yang berlaku adalah *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*.

### **Saran**

Sebaiknya wanita yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil tidak melanggar ketentuan pasal 4 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990 yaitu tidak menjadi istri kedua, atau ketiga atau keempat, karena Pegawai Negeri Sipil merupakan unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi masyarakat seta sebagai suri tauladan sehingga tidak mengganggu Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

## **Ucapan Terimakasih**

1. Kedua Orang Tua saya, yang telah melahirkan, membesarkan, mendidik, mencintai serta menyayangi saya tanpa batas;
2. Bapak I Wayan Yasa,S.H,M.H, Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan



- ilmu, pengarahan, bimbingan dengan penuh kesabaran;
3. Ibu Ikarini Dani Widiyanti, S.H., M.H., Dosen Pembantu Pembimbing yang telah membimbing, memberikan arahan, memberikan ilmu dengan penuh kesabaran dan pengertian;
  4. Ibu Hj. Liliek Istiqomah, S.H., M.H., Ketua Penguji Skripsi, terimakasih atas saran-saran dan motivasi yang diberikan;
  5. Ibu Nuzulia Kumala Sari, S.H., M.H., Sekretaris Penguji Skripsi, terimakasih untuk saran-saran dan motivasi yang diberikan.

#### Daftar Bacaan

##### A. Buku Literatur :

- Asep Muslim, 2007, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pegawai Negeri Sipil*, Bandung: Fokus Media.
- Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* Edisi Revisi, Cetakan II, Malang: Banyumedia Publishing.
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- R. Soetojo Prawirohamidjojo, 1998, *Pluralisme Dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia*, Surabaya: Airlangga.
- Ronny Hanitjo Soemitro, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Sudarsono, 1994, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta.

##### B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan ;
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan ;
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil;
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.