

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG MENJADI ISTRI KEDUA DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KOTA BALIKPAPAN

LAW ENFORCEMENT ON BALIKPAPAN GOVERNMENT CIVIL SERVANT WHO BECOME THE SECOND WIFE

Dwi Noor Putera¹, Susilo Handoyo², Suhartini³

Fakultas Hukum Universitas Balikpapan

Jl. Pupuk Raya, Gn. Bahagia, Balikpapan Selatan

dwinoorputera7@gmail.com

ABSTRAK

Dalam rangka menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas pekerjaan pegawai negeri sipil, dibuat ketentuan tentang disiplin pegawai negeri sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang terkait profesi pegawai negeri sipil itu sendiri, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil beserta perubahannya. Di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan terdapat suatu keputusan penjatuhan hukuman disiplin yang tidak sesuai peraturan perundang-undangan atas pelanggaran yang dilakukan seorang Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Istri Kedua dengan melanggar ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Rumusan masalah dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua dan faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi penegakan hukumnya. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis empiris. Dari hasil penelitian ini, peneliti mengetahui bahwa penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran berupa menjadi istri kedua di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikarenakan beberapa faktor yang mempengaruhi yaitu faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor masyarakat dan faktor budaya.

Kata Kunci: Penegakan Hukum, Pegawai Negeri Sipil, Perkawinan, Istri Kedua.

ABSTRACT

In order to guarantee the order and the smooth implementation of the work of Civil Servants, the provisions concerning the discipline of Civil Servants are regulated in Government Regulation Number 53 of 2010 concerning Discipline of Civil Servants and other Legislation that are related to the profession of Civil Servants themselves, one of which is Government Regulation Number 10 of 1983 concerning Marriage and Divorce Permits for Civil Servants and their amendments. In the Balikpapan City Government there is a decision to impose disciplinary penalties that do not comply with laws and regulations for violations committed by a Civil Servant who becomes the Second Wife by violating the provisions of Government Regulation Number 45 of 1990 concerning Amendments to Government Regulation Number 10 of 1983 concerning Marriage and Divorce Permits for Civil Servants. The formulation of the problem from this research is to find out how Law Enforcement of Civil Servants who become Second Wives and what factors influence law enforcement. This research method uses an empirical juridical research approach. From the results of this study, researchers know that law enforcement against Civil Servants who commit violations in the form of being the Second Wife in the Balikpapan City Government is not in accordance with the provisions of the

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum

² Dosen Fakultas Hukum

³ Dosen Fakultas Hukum

Artikel

applicable legislation, due to several factors that affect legal factors, law enforcement factors, community factors and cultural factors.

Keywords: *Law Enforcement, Civil Servants, Marriage, Second Wife.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di lingkungan pegawai negeri sipil dalam rangka menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas pekerjaan telah dibuat suatu ketentuan peraturan disiplin pegawai negeri sipil, dimana ketentuan tentang disiplin pegawai negeri sipil tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan pemerintah tentang disiplin pegawai negeri sipil ini antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada pegawai negeri sipil yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina pegawai negeri sipil yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, disiplin pegawai negeri sipil adalah kesanggupan pegawai negeri sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Dalam peraturan disiplin pegawai negeri sipil dibahas tentang pelanggaran disiplin, yaitu setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan pegawai negeri sipil yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin pegawai negeri sipil, baik yang dilakukan didalam maupun diluar jam kerja. Tulisan adalah pernyataan pikiran dan atau perasaan secara tertulis baik

dalam bentuk tulisan maupun dalam bentuk gambar, karikatur, coretan dan lain-lain yang serupa dengan itu. Ucapan adalah setiap kata-kata yang diucapkan dihadapan atau dapat didengar oleh orang seperti dalam rapat, ceramah, melalui telepon, TV, atau alat komunikasi lainnya. Perbuatan adalah setiap tingkah laku, sikap atau tindakan.⁴

Dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 telah dijelaskan tentang jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin. Hal ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Penjatuhan hukuman berupa jenis hukuman disiplin ringan, sedang, atau berat disesuaikan dengan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil yang bersangkutan, dengan mempertimbangkan latar belakang dan dampak dari pelanggaran yang dilakukan.⁵

Berdasarkan uraian diatas menjelaskan bahwa disiplin pegawai negeri sipil adalah kesanggupan pegawai negeri sipil untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin, jadi selain Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, pegawai negeri sipil juga harus menaati peraturan perundang-undangan lainnya salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun

⁴ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia; Edisi Kedua* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm 170.

⁵ *Ibid*, hlm 176.

Artikel

1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi pegawai negeri sipil beserta perubahannya yaitu 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 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil mengatur tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil yang diantaranya termasuk izin untuk berpoligami.

Ada beberapa karya ilmiah lain dalam penelitian sebelumnya yang membahas tentang pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua antara lain skripsi yang berjudul "Larangan bagi PNS Wanita untuk Menjadi Istri Poligami (Studi Analisis Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990)" ditulis oleh Frida Riani yaitu mahasiswa Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang tahun 2013, dalam tulisan yang bersangkutan lebih membahas kepada mengapa pegawai negeri sipil wanita dilarang menjadi istri kedua, ketiga dan keempat sesuai Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan melihatnya dari sudut pandang perspektif hukum islam. Serta jurnal yang berjudul "Perempuan Pegawai Negeri Sipil dalam Pernikahan Poligini (Studi Fenomenologi Mengenai Perempuan PNS yang Terikat dalam Pernikahan Poligini di Kabupaten Karawang)" yang ditulis oleh Siti Nursanti, S.Sos, M.Hum, diterbitkan oleh Jurnal Politikom Indonesiana, Vol.1, No.1, Juli 2016 dimana dalam jurnal tersebut peneliti ingin mengetahui lebih dalam lagi bagaimana pengalaman para perempuan dalam pernikahan poligini yang dilakukan secara sengaja dan sadar dengan segala konsekuensi yang akan didapatnya memaknai pernikahan poligini yang telah dilakukannya. Dari 2 (dua) karya ilmiah tersebut, yang membedakan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis

adalah dari unsur penegakan hukumnya, yaitu penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua.

Di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan terdapat 2 kasus kasus pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil dimana pegawai negeri sipil wanita menjadi istri kedua yang melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, kasus ini telah diproses dan telah ditetapkan penjatuhan hukuman disiplin, tetapi keputusan penjatuhan hukuman disiplin yang tidak sesuai peraturan perundang-undangan atas pelanggaran yang dilakukan seorang pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua dengan melanggar ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, sehingga tidak menimbulkan kepastian hukum dan dikhawatirkan akan terulang dimasa yang akan datang. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijabarkan diatas, maka peneliti akan melakukan penelitian yang membahas tentang penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua dengan judul "Penegakan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Istri Kedua di Lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimanakah penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua dan faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi penegakan hukumnya?

C. Metode

Dalam penelitian ini Peneliti menggunakan pendekatan penelitian

Artikel

yuridis empiris yaitu menganalisis suatu permasalahan yang dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum yang merupakan data sekunder dengan data primer yang diperoleh dilapangan, karena tema yang peneliti angkat adalah bentuk penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan.

D. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum

a. Pengertian Penegakan Hukum Menurut Para Ahli

- 1) Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai "*social engineering*"), memelihara dan mempertahankan (sebagai "*social control*") kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati.⁶
- 2) Menurut Jimly Asshiddiqie, penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk

tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁷

b. Pengertian Penegakan Hukum Ditinjau dari Sudut Subjeknya

Dari sudut subjeknya, penegakan hukum dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan subjek yang terbatas atau sempit. Dari sisi subjek yang luas, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakan aturan hukum. Adapun dari sisi subjek sempit, penegakan hukum adalah upaya aparatur penegakan hukum untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.⁸

c. Pengertian Penegakan Hukum Ditinjau dari Sudut Objeknya

Pengertian penegakan hukum ditinjau dari objeknya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum mencakup nilai-nilai keadilan yang terkandung didalam bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dalam arti sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.⁹

d. Pengertian Penegak Hukum

Dalam peraturan perundang-undangan tidak ada ketentuan yang

⁶ H. R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Indonesia Edisi revisi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm 291.

⁷ Bambang Waluyo, *Penegakan hukum di Indonesia* (Sinar Grafika, 2016), hlm 98.

⁸ *Ibid*, hlm 99.

⁹ *Ibid*, hlm 99.

secara tegas memberikan definisi tentang penegakan hukum dan siapa-siapa saja yang dapat disebut sebagai penegak hukum. Untuk itu pembahasan mengenai hal ini akan diawali dengan pembahasan tentang kekuasaan kehakiman, karena kekuasaan kehakiman terkait erat dengan proses penegakan hukum dan keadilan. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menegaskan bahwa “*kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*”. Kekuasaan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.¹⁰

2. Tinjauan Umum Tentang Pegawai Negeri Sipil

a. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pengertian Pegawai Negeri terbagi dalam 2 (dua) bagian, yaitu pengertian stipulatif dan pengertian ekstensif (perluasan pengertian).

1) Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan tentang makna yang diberikan oleh undang-undang tentang Pegawai Negeri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999). Pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan hukum (administrasi), sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan

pemerintah, atau mengenal kedudukan pegawai negeri.¹¹

Pengertian stipulatif terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yaitu warga Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pengertian diatas berlaku dalam pelaksanaan semua peraturan kepegawaian dan pada umumnya dalam pelaksanaan semua peraturan perundang-undangan lainnya, kecuali diberikan definisi lain.

2) Pengertian Ekstensif

Selain dari pengertian stipulatif ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri, artinya di samping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu.

Pengertian tersebut terdapat pada antara lain sebagai berikut.

a) Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 415 sampai dengan Pasal 437 KUHP mengenai kejahatan jabatan. Menurut pasal-pasal tersebut orang yang melakukan kejahatan jabatan adalah orang yang disertai suatu jabatan publik, baik tetap maupun sementara. Jadi, orang yang disertai suatu jabatan publik itu belum tentu pegawai negeri

¹⁰ *Ibid*, hlm 97.

¹¹ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia; Edisi Kedua* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm 32.

menurut pengertian stipulatif apabila melakukan kejahatan dalam kualitasnya sebagai pemegang jabatan publik, ia dianggap dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri, khusus untuk kejahatan yang dilakukannya.

- b) Ketentuan Pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah, dan kepala desa. Menurut Pasal 92 KUHP, dimana diterangkan bahwa yang termasuk dalam arti Pegawai Negeri adalah orang-orang yang dipilih berdasarkan pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan juga mereka bukan dipilih tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat dan dewan daerah serta kepala desa dan sebagainya.
- c) Pengertian Pegawai Negeri menurut KUHP sangatlah luas, tetapi pengertian tersebut hanya berlaku dalam hal ada orang-orang yang melakukan kejahatan atau pelanggaran jabatan dan tindak pidana lain yang disebut dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian.
- d) Ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memperluas pengertian dari Pegawai Negeri.
- e) Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam usaha swasta.
- Pengertian stipulatif dan ekstensif merupakan penjabaran

atas maksud dari keberadaan pegawai negeri sipil dalam hukum kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah dalam memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu berkaitan dengan penyelenggara negara, yaitu pegawai negeri.¹²

b. Pengertian Pelanggaran Disiplin dan Hukuman Disiplin Bagi Pegawai Negeri Sipil

Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan atau perbuatan pegawai negeri sipil yang melanggar ketentuan peraturan disiplin pegawai negeri sipil, baik yang dilakukan didalam maupun yang diluar jam kerja. Sedangkan hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada pegawai negeri sipil karena melanggar peraturan disiplin pegawai negeri sipil. Hukuman disiplin diberikandengan tujuan untuk memperbaiki dan mendidik pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.¹³

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil menyebutkan tingkat dan jenis hukuman disiplin, yaitu :

1. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
 - a. hukuman disiplin ringan;
 - b. hukuman disiplin sedang; dan
 - c. hukuman disiplin berat.
2. Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
 - a. teguran lisan;
 - b. teguran tertulis; dan

¹² *Ibid*, hlm 34.

¹³ Faisal Abdullah, *Hukum Kepegawaian Indonesia* (Yogyakarta: Rangkang Education, 2012), hlm 119.

- c. pernyataan tidak puas secara tertulis.
3. Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari:
- penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
 - penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
 - penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun.
4. Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari:
- penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
 - pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
 - pembebasan dari jabatan;
 - pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil; dan
 - pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

c. Badan Kepegawaian Daerah/Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia.

Badan dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi:

- Perencanaan;
- Keuangan;
- Kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
- Penelitian dan pengembangan; dan
- Fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Badan ini dibentuk setelah pelaksanaan otonomi daerah tahun 1999. Badan ini yang mengurus administrasi kepegawaian pemerintah daerah, baik di pemerintah daerah Kabupaten/Kota maupun pemerintah Provinsi. Hampir sebagian besar Badan Kepegawaian Daerah ini hanya berada di tingkat Kabupaten/Kota, sedangkan di tingkat Provinsi banyak yang masih menggunakan biro, yakni Biro Kepegawaian.¹⁵ Sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, kewenangan mengatur kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun berada di Kabupaten/Kota. Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah pada umumnya didasarkan pada Peraturan Daerah masing-masing.¹⁶ Setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Pemerintah Kota Balikpapan merubah Badan Kepegawaian Daerah menjadi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia melalui Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

3. Tinjauan Umum Tentang Perkawinan

a. Pengertian Perkawinan

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedang perkataan perkawinan sendiri menurut ilmu fikih, disebut dengan istilah nikah, yang mengandung dua arti, yaitu

¹⁴ Josef Mario Monteiro, *Pemahaman dasar hukum pemerintahan daerah* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016), hlm 63.

¹⁵ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia; Edisi Kedua* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm 27.

¹⁶ Abdullah, *Op.Cit.*, hlm 26.

Artikel

(1) arti menurut bahasa adalah “berkumpul” atau “bersetubuh” (*wata*) dan (2) arti menurut hukum adalah akad atau perjanjian (suci) dengan lafal tertentu antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan untuk hidup bersama sebagai suami istri.¹⁷

Disamping Pengertian tersebut, terdapat pula pengertian perkawinan menurut beberapa sarjana, yaitu :

1. Menurut Subekti, perkawinan adalah pertalian yang sah antara seorang lelaki dan seorang perempuan untuk waktu yang lama.
2. Menurut Ali Afandi, perkawinan adalah suatu persetujuan kekeluargaan.
3. Menurut Mr. Paul Scholten, perkawinan adalah hubungan hukum antara seorang pria dengan seorang wanita untuk hidup bersama dengan kekal, yang diakui oleh Negara.
4. Menurut Wirjono Prodjodikoro, perkawinan yaitu suatu hidup bersama dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, yang memenuhi syarat-syarat yang termasuk dalam peraturan Hukum Perkawinan.
5. Menurut Soediman Kartohadiprodjo, perkawinan adalah hubungan antara seorang wanita dan pria yang bersifat abadi.
6. Menurut K. Wantjik Saleh, perkawinan adalah ikatan lahir-batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami-istri.

Berdasarkan definisi di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa yang dimaksud dengan perkawinan adalah suatu ikatan lahir dan batin antara seorang pria dan

seorang wanita untuk membentuk suatu keluarga dalam jangka waktu yang lama.¹⁸

b. Pengertian Poligami

Poligami (berasal dari kata *polygamy*) berarti suami atau istri memiliki pasangan (suami atau istri) lebih dari seorang. Oleh karena itu, poligami pada dasarnya memiliki dua kandungan : pertama, poliandri (*polyandry*), yaitu seorang istri memiliki banyak suami; dan kedua, poligini (*polygyny*), yaitu seorang suami memiliki banyak istri.¹⁹

c. Macam-Macam Poligami

Poligami terdapat dua macam yaitu poligini dan poliandri, secara antropologis poligini merupakan kebudayaan yang telah lama dimiliki oleh manusia, masyarakat jazirah arab, bangsa yunani kuno, bangsa romawi dan Persia, merupakan bangsa-bangsa yang memiliki tradisi kuat melakukan poligini karena poligini menjadi lambang kesuksesan laki-laki. Pada masyarakat pesisir pantai, poligini banyak dilakukan secara terang-terangan, demikian pula para kiai pemilik dan pengelola pondok pesantren memberikan contoh kepada santrinya dalam berpoligini. Adapun poliandri adalah perkawinan seorang perempuan dengan dua atau lebih pria. Bentuk ini termasuk jarang, hanya kira-kira 0,5% dari seluruh masyarakat melakukannya. Apabila seorang istri bersuami lebih dari seorang, pandangan masyarakat modern tidak lebih dari seorang pelacur yang tidak taat pada ajaran agama dan nilai-nilai peradaban manusia.²⁰

d. Istri Kedua

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia arti dari kata Istri adalah wanita (perempuan) yang telah menikah atau yang bersuami. Yang dimaksud dengan istri

¹⁷ Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi hukum perkawinan Indonesia: pro-kontra pembentukannya hingga putusan Mahkamah Konstitusi* (Kencana, 2013), hlm 68.

¹⁸ P.N.H Simanjuntak, *Hukum Perdata Indonesia* (Jakarta: Prenada Media Group, 2015), hlm 34.

¹⁹ Jaih Mubarak, *Pembaruan hukum perkawinan di Indonesia* (Simbiosis Rekatama Media, 2015), hlm 151.

²⁰ Beni Ahmad Saebani dan Encup Supriatna, *Antropologi Hukum* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), hlm 154.

Artikel

kedua oleh Peneliti dalam tulisan ini adalah wanita yang telah menikah dengan seorang pria, dimana pria tersebut masih terikat perkawinan yang sah dengan wanita lain.

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi Istri Kedua

Pelarangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi istri kedua diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, dalam Pasal 4 ayat (2) disebutkan "Pegawai Negeri Sipil Wanita tidak diizinkan untuk menjadi Istri kedua/ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil", Maksud dari pasal ini adalah pegawai negeri sipil wanita masih diizinkan menjadi istri kedua/ketiga/keempat asalkan calon suami atau suami dari pegawai negeri sipil wanita tersebut bukan berprofesi sebagai pegawai negeri sipil juga.

Seiring berjalannya waktu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dimana dalam Pasal 4 ayat (2) dirubah menjadi "Pegawai Negeri Sipil Wanita tidak diizinkan untuk menjadi Istri kedua/ketiga/keempat" dengan menghapuskan kalimat "dari Pegawai Negeri Sipil". Akibat dari perubahan tersebut adalah dimana sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil diberlakukan pegawai negeri sipil wanita masih boleh menjadi istri kedua/ketiga/keempat asalkan suaminya bukan berprofesi pegawai negeri sipil,

tetapi sekarang pegawai negeri sipil wanita dilarang sama sekali untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat atau dengan kata lain Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil melarang pegawai negeri sipil wanita untuk dipoligami.

Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil ini sangat bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan bertentangan dengan hukum Islam yang menghalalkan poligami yang dijelaskan dalam kitab Al-Qur'an Surat Annisa ayat 3 yang artinya "Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. Yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya". Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan hukum Islam membolehkan poligami walaupun dengan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi.

Sanksi bagi pegawai negeri sipil wanita yang menjadi istri kedua yaitu berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil, seperti yang tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang berbunyi "Pegawai Negeri Sipil wanita yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2), dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil".

Artikel

Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil adalah salah satu jenis hukuman disiplin tingkat berat, dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil jenis hukuman disiplin tingkat berat adalah sebagai berikut :

1. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
2. Peminjaman dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
3. Pembebasan dari jabatan;
4. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil;
5. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Hukuman disiplin tingkat berat bagi pegawai negeri sipil wanita yang menjadi istri kedua dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap kewajiban bagi pegawai negeri sipil yang diatur dalam Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Pasal 10 angka 2 yang berbunyi “menaati segala ketentuan dan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 angka 4, apabila pelanggaran berdampak negatif pada pemerintah dan/atau negara” dan larangan Pasal 11 angka 2 yang berbunyi “melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 angka 6, apabila pelanggaran berdampak negatif pada unit kerja”.

B. Penegakan Hukum terhadap Pegawai Negeri Sipil Wanita yang Menjadi Istri Kedua di Lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan.

Di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan berdasarkan laporan yang masuk ke Badan Kepegawaian Daerah Kota Balikpapan dari satuan kerja

perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan terdapat 2 (dua) pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin berupa menjadi istri kedua²¹. Pada keterangan lain yang peneliti dapatkan di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Balikpapan dijelaskan bahwa dilaporkannya seorang pegawai negeri sipil wanita di lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Balikpapan pada tahun 2011 oleh pegawai negeri sipil wanita yang lain (istri pertama) atas terjadinya pernikahan oleh seorang pegawai negeri sipil wanita dengan seorang pria yang masih berstatus suami wanita lain dan laporan itupun diteruskan ke Walikota melalui Badan Kepegawaian Daerah Kota Balikpapan, adapun penjelasan lain bahwa masih terdapat pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran dengan menjadi istri kedua tetapi tidak dapat ditindak lanjuti karena tidak ada bukti dan tidak adanya laporan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan.²²

Pegawai Negeri Sipil yang menjadi istri kedua dilakukan pemeriksaan secara tertulis dan tertutup yang berpedoman pada Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Atas kedua laporan pelanggaran yang telah masuk Badan Kepegawaian Daerah, dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pemeriksaan

Pemeriksaan dimulai dengan melakukan membentuk tim pemeriksa

²¹ Wawancara dengan Bapak Amirudin, SH, MH (Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Balikpapan /Mantan Kepala Sub Bidang Kedudukan Hukum Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kota Balikpapan) pada tanggal 24 Mei 2018 pukul 14.00 WITA

²² Wawancara dengan Bapak Drs. Prpto Budi Suharto Yaitu Kepala Seksi Kepegawaian Guru dan Tenaga Kependidikan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Balikpapan pada tanggal 10 Desember 2018 pukul 14.30 WITA

khusus, tim pemeriksa khusus terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Inspektorat, Badan Kepegawaian Daerah dan dinas terkait. Selanjutnya tim pemeriksa khusus melakukan pemanggilan kepada pihak-pihak terkait untuk mendapatkan keterangan dan bukti-bukti mengenai laporan tersebut, pemanggilan dilakukan kepada :

- a. Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin;

Pemanggilan menghadap kepada tim pemeriksa khusus kepada pegawai negeri sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin dilakukan untuk mendapatkan keterangan terkait laporan yang masuk atas nama pegawai negeri sipil yang bersangkutan. Pemanggilan ini dilakukan sehari sebelum pegawai negeri sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin diperiksa, untuk selanjutnya hasil pemeriksaan dituangkan dalam berita acara pemeriksaan.

- b. Pihak pelapor;

Pemanggilan menghadap kepada tim pemeriksa khusus kepada pihak pelapor dilakukan untuk mendapatkan keterangan terkait laporan yang dibuatnya, baik itu berupa alasan kenapa laporan itu dibuat dan keterangan lainnya. Dalam kasus yang terjadi di Pemerintah Kota Balikpapan salah satu pihak pelapor adalah merupakan istri pertama dari pria yang diduga melakukan pernikahan kedua dengan pegawai negeri sipil wanita yang dilaporkan. Pemanggilan ini dilakukan sehari sebelum pihak pelapor diperiksa, untuk selanjutnya hasil pemeriksaan

dituangkan dalam berita acara pemeriksaan.

- c. Pihak suami;

Pemanggilan menghadap kepada tim pemeriksa khusus kepada pihak suami dari pegawai negeri sipil wanita yang menjadi istri kedua dilakukan untuk mendapatkan keterangan terkait laporan yang dibuat oleh pihak pelapor, dalam pemeriksaan ini pihak suami dimintai keterangan apakah benar telah terjadi pernikahan antara yang bersangkutan dengan pegawai negeri sipil wanita yang dilaporkan dan keterangan lainnya yang dianggap perlu. Pemanggilan ini dilakukan sehari sebelum pihak suami diperiksa, untuk selanjutnya hasil pemeriksaan dituangkan dalam berita acara pemeriksaan.

- d. Atasan langsung dari pegawai negeri sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin;

Pemanggilan menghadap kepada tim pemeriksa khusus kepada atasan langsung dari pegawai negeri sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin untuk mendapatkan keterangan terkait laporan yang dibuat oleh pihak pelapor, dalam pemeriksaan ini kepada atasan langsung dari pegawai negeri sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin dimintai keterangan apakah mengetahui terjadinya pernikahan oleh pegawai negeri sipil wanita bawahannya yang dilaporkan dan keterangan lainnya yang dianggap perlu. Pemanggilan ini dilakukan sehari sebelum atasan langsung dari pegawai negeri sipil yang

diduga melakukan pelanggaran disiplin diperiksa, untuk selanjutnya hasil pemeriksaan dituangkan dalam berita acara pemeriksaan.

- e. Pejabat lain yang terkait dengan pegawai negeri sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin;

Pemanggilan menghadap kepada tim pemeriksa khusus kepada pejabat lain yang terkait dengan pegawai negeri sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin untuk mendapatkan keterangan terkait laporan yang dibuat oleh pihak pelapor, dalam pemeriksaan ini kepada atasan langsung dari pegawai negeri sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin dimintai keterangan apakah mengetahui terjadinya pernikahan oleh pegawai negeri sipil wanita yang dilaporkan dan keterangan lainnya yang dianggap perlu. Biasanya pemanggilan pejabat lain ini dilakukan setelah melihat berita acara pemeriksaan yang dilakukan terhadap pihak-pihak yang diperiksa terlebih dahulu. Pemanggilan ini dilakukan sehari sebelum pejabat lain yang terkait dengan pegawai negeri sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin diperiksa, untuk selanjutnya hasil pemeriksaan dituangkan dalam berita acara pemeriksaan.

Setelah dilakukan pemeriksaan kepada pihak-pihak terkait, hasil pemeriksaan yang dituangkan dalam berita acara pemeriksaan dikumpulkan dan dirapatkan oleh tim pemeriksa khusus untuk selanjutnya dibuat rekomendasi.

2. Pemberian rekomendasi.

Setelah mendapatkan keterangan dan bukti dari pihak-pihak terkait yang dipanggil, tim pemeriksa khusus melakukan rapat dengan hasil menerbitkan rekomendasi berupa penjatuhan hukuman disiplin tingkat berat yaitu pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil karena terbukti melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil serta Pasal 3 angka 4 dan Pasal 3 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Rekomendasi selanjutnya akan diserahkan kepada tim penanganan hukuman disiplin pegawai negeri sipil untuk dibahas dan dilaporkan kepada pejabat Pembina Kepegawaian/Walikota sebagai pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin tingkat berat, tim penanganan hukuman disiplin pegawai negeri sipil adalah tim yang diketuai oleh Sekretaris Daerah dengan beranggotakan Asisten Administrasi Umum Sekretariat Daerah, Inspektur, Kepala Badan Kepegawaian Daerah dan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait.²³ Dalam kasus ini tim penanganan hukuman disiplin pegawai negeri sipil menyetujui rekomendasi dari tim pemeriksa khusus karena berdasarkan hasil pemeriksaan telah didapatkan keterangan dan bukti-bukti bahwa pegawai negeri sipil wanita

²³ Wawancara dengan Bapak Amirudin, SH, MH (Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Balikpapan /Mantan Kepala Sub Bidang Kedudukan Hukum Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kota Balikpapan) pada tanggal 24 Mei 2018 pukul 14.00 WITA

yang diduga melakukan pelanggaran disiplin dengan menjadi istri kedua sehingga rekomendasi berupa pemberhentian dengan tidak hormat sebagai pegawai negeri sipil telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil serta Pasal 3 angka 4 dan Pasal 3 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Setelah disetujui oleh tim penanganan hukuman disiplin, rekomendasi tersebut dilaporkan kepada pejabat Pembina kepegawaian/Walikota sebagai pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin tingkat berat dengan menerbitkan keputusan penjatuhan hukuman disiplin bagi pegawai negeri sipil.

3. Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian/Walikota tentang penjatuhan hukuman disiplin Pejabat Pembina Kepegawaian/Walikota sebagai pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin tingkat berat, menjatuhkan hukuman disiplin dengan menerbitkan keputusan Walikota kepada pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua berupa sanksi penurunan pangkat selama 3 (tiga) tahun, dimana hukuman disiplin tersebut tidak sesuai dengan rekomendasi dari tim pemeriksa khusus yang telah disetujui tim penanganan hukuman disiplin pegawai negeri sipil. Keputusan tersebut sangat bertentangan dan tidak sesuai dengan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi

pegawai negeri sipil yang berbunyi pegawai negeri sipil wanita yang melanggar Pasal 4 ayat (2) dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil, tetapi Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian mempunyai hak dalam merumuskan kebijakannya dalam bidang kepegawaian untuk pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintahannya.²⁴ Peneliti kurang setuju dengan Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian/Walikota tentang penjatuhan hukuman disiplin berupa sanksi penurunan pangkat selama 3 (tiga) tahun, karena tidak sesuai dengan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum atas pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil wanita yang menjadi istri kedua.

C. Faktor – faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Istri Kedua

1. Faktor Hukum

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan faktor hukum adalah peraturan perundangan-undangan yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Pemerintah, dijelaskan bahwa tim pemeriksa khusus dan tim penanganan hukuman disiplin pegawai negeri sipil telah menerbitkan rekomendasi yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu sesuai dengan Pasal 15

²⁴ Wawancara dengan Bapak Amirudin, SH, MH (Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Balikpapan /Mantan Kepala Sub Bidang Kedudukan Hukum Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kota Balikpapan) pada tanggal 24 Mei 2018 pukul 14.00 WITA

ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita yang melanggar Pasal 4 ayat (2) dijumpai hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil.²⁵ Tetapi menurut peneliti selain dari Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, harus juga memperhatikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam, dimana dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut membolehkan poligami walaupun dengan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi. Selain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam, dalam Pasal 23 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa “Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan tidak dengan hormat, karena:

- a. Melanggar Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil, Sumpah/Janji Jabatan Negeri atau Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- b. Dihukum penjara, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena dengan sengaja melakukan sesuatu tindak pidana

kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara setinggi-tingginya 4 (empat) tahun atau diancam dengan hukuman yang lebih berat.”

Kata “dapat” dalam pasal tersebut menurut peneliti menimbulkan penafsiran bahwa aturan tersebut bisa dilaksanakan dan juga bisa tidak dilaksanakan, karena pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua merupakan pelanggaran atas peraturan disiplin pegawai negeri sipil. Sehingga menurut peneliti faktor hukumnya sendiri mempengaruhi penegakan hukum bagi pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin menjadi istri kedua.

Sehubungan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagai induk dasar hukum kepegawaian di Indonesia, sebaiknya pemerintah juga segera menerbitkan Peraturan Pemerintah pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dimana dalam peraturan baru tersebut ada perlakuan yang sama antara pegawai negeri sipil pria dan pegawai negeri sipil wanita dalam hal poligami baik dari segi perizinan maupun dari segi sanksi.

2. Faktor Penegak Hukum

Ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum.²⁶ Dalam penelitian ini yang dimaksudkan dengan penegak hukum oleh peneliti adalah pejabat-pejabat dipemerintahan yang

²⁵ Wawancara dengan Bapak Amirudin, SH, MH (Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Balikpapan /Mantan Kepala Sub Bidang Kedudukan Hukum Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kota Balikpapan) pada tanggal 24 Mei 2018 pukul 14.00 WITA

²⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum* (Rajawali, 2014), hlm 14.

Artikel

secara langsung menangani pelanggaran disiplin bagi pegawai negeri sipil. Dijelaskan bahwa dari tim pemeriksa khusus dan tim penanganan hukuman disiplin pegawai negeri sipil sudah melakukan tugasnya seperti dengan seharusnya, tetapi dari Pejabat Pembina Kepegawaian/Walikota mempunyai pendapat yang berbeda dari rekomendasi yang telah diterbitkan oleh tim pemeriksa khusus dan tim penanganan hukuman disiplin pegawai negeri sipil, sehingga faktor ini juga mempengaruhi penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin berupa menjadi istri kedua.²⁷ Dari faktor penegak hukum, menurut peneliti Pejabat Pembina Kepegawaian/Walikota dalam hal ini membuat pertimbangan sendiri terkait keputusan penjatuhan hukuman disiplin yang ditetapkan, pertimbangan tersebut tidak hanya dari sisi aturan perundang-undangan tetapi dari sisi sosial budaya yang berlaku dimasyarakat, dimana dalam masyarakat poligami merupakan sesuatu yang diperbolehkan.

3. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.²⁸ Jika masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat umum yang bekerja diluar profesi pegawai negeri sipil maka faktor masyarakat untuk kasus seperti ini tidak bisa dijadikan faktor yang mempengaruhinya karena kasus ini terkait dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan

Perceraian beserta Perubahannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang objeknya adalah pegawai negeri sipil (terkait dengan profesi/pekerjaan) dimana masyarakat umum tidak semua tahu bahwa ada peraturan seperti ini untuk pegawai negeri sipil, tetapi jika masyarakat umum mengetahui bahwa ada peraturan bagi pegawai negeri sipil yang melarang pegawai negeri sipil wanitanya dipoligami, akan menjadi sesuatu yang dapat dipertentangkan oleh masyarakat karena mendiskriminasikan wanita hanya karena profesi sehingga faktor ini bisa jadi mempengaruhi penegakan hukumnya. Untuk faktor masyarakat ini sangat berhubungan dengan faktor budaya, karena masyarakatlah yang membangun budaya.

4. Faktor Budaya

Faktor budaya yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena didalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non materiel. Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum yang pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan

²⁷ Wawancara dengan Bapak Amirudin, SH, MH (Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Balikpapan /Mantan Kepala Sub Bidang Kedudukan Hukum Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kota Balikpapan) pada tanggal 24 Mei 2018 pukul 14.00 WITA

²⁸ Soekanto, *Op.Cit.*, hlm 45.

Artikel

apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).²⁹

Poligami adalah ketetapan syari'at bagi kebaikan umat manusia yang hukumnya *jaiz* (boleh). Jadi jika enggan melaksanakan poligami, tidak masalah, selama tidak menggugat hukumnya yang telah ditetapkan Allah SWT. Jika banyak wanita yang menolak diduakan atau ditigakan atau diempatkan, tidak menjadi masalah, cukuplah sebatas itu, tidak usah membencinya apalagi menggugat hukumnya³⁰, karena sudah dijelaskan dalam Kitab Al-Qur'an Surat Annisa ayat 3 yang artinya "Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi: dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. Yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya".

Secara antropologis, poligami merupakan kebudayaan yang telah lama dimiliki oleh manusia, masyarakat jazirah arab, bangsa yunani kuno, bangsa romawi dan bangsa Persia, merupakan bangsa-bangsa yang memiliki tradisi kuat melakukan poligami karena poligami menjadi lambang kesuksesan laki-laki. Pada masyarakat pesisir pantai, poligami banyak dilakukan secara terang-terangan, demikian pula para kiai pemilik dan pengelola pondok pesantren memberikan contoh kepada santrinya dalam berpoligami.³¹

Faktor budaya ini tidak dapat dijadikan sebagai penyelesaian masalah dalam permasalahan bagi pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua, karena faktor ini adalah merupakan sesuatu yang diperbolehkan oleh masyarakat, khusus masyarakat yang beragama Islam, tetapi faktor ini dapat mempengaruhi dalam penegakan hukumnya. Seharusnya pejabat yang berwenang tetap berpegang pada peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan permasalahan ini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penegakan hukum terhadap pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran berupa menjadi istri kedua di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana seharusnya pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil sesuai Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, tetapi dijatuhi hukuman disiplin berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun.
2. Faktor paling dominan yang mempengaruhi penegakan hukum pegawai negeri sipil

²⁹ *Ibid*, hlm 59.

³⁰ Muhammad Musthafa Luthfi dan R. Mulyadi Luthfy, *Nikah sirri: membahas tuntas definisi, asal-usul, hukum, serta pendapat ulama salaf dan khalaf* (Wacana Ilmiah Press, 2010), hlm 127.

³¹ Beni Ahmad Saebani dan Encup Supriatna, *Antropologi Hukum* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), hlm 154.

yang melakukan pelanggaran berupa menjadi istri kedua di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan adalah faktor penegak hukumnya yaitu Pejabat Pembina Kepegawaian/Walikota sebagai Pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin, Pejabat Pembina Kepegawaian/Walikota sebagai Pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin tidak mengikuti rekomendasi dari tim pemeriksa khusus dan tim penanganan disiplin pegawai negeri sipil serta mempunyai pertimbangan sendiri dari faktor-faktor lainnya.

B. Saran

1. Sebaiknya Pemerintah Kota Balikpapan melakukan sosialisasi mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, sehingga pegawai negeri sipil mengetahui bahwa dalam peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil tidak hanya mengatur tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil tetapi juga terdapat larangan bagi pegawai negeri sipil diluar larangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, mengingat ini adalah peraturan lama yang diterbitkan tahun 1983 lalu dirubah pada tahun 1990 dimana pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan sekitar $\pm 72\%$ merupakan pegawai yang diangkat diatas tahun 1990 sehingga perlu diingatkan kembali akan peraturan-peraturan lama yang masih berlaku.
2. Bagi pemerintah pusat, seiring dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian maka diperlukan juga pembaharuan untuk menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil beserta perubahannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, dimana dalam peraturan baru tersebut ada perlakuan yang sama antara pegawai negeri sipil pria dan pegawai negeri sipil wanita dalam hal poligami baik dari segi perizinan maupun dari segi sanksi.

Artikel

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Faisal. *Hukum Kepegawaian Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education, 2012.
- Hartini, Sri, dan Tedi Sudrajat. *Hukum Kepegawaian di Indonesia; Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- . *Hukum Kepegawaian di Indonesia; Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- . *Hukum Kepegawaian di Indonesia; Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Luthfi, Muhammad Musthafa, dan R. Mulyadi Luthfy. *Nikah sirri: membahas tuntas definisi, asal-usul, hukum, serta pendapat ulama salaf dan khalaf*. Wacana Ilmiah Press, 2010.
- Monteiro, Josef Mario. *Pemahaman dasar hukum pemerintahan daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016.
- Mubarok, Jaih. *Pembaruan hukum perkawinan di Indonesia*. Simbiosis Rekatama Media, 2015.
- Ridwan, H. R. *Hukum Administrasi Negara Indonesia Edisi revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Saebani, Beni Ahmad, dan Encup Supriatna. *Antropologi Hukum*. Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- . *Antropologi Hukum*. Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Simanjuntak, P.N.H. *Hukum Perdata Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group, 2015.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali, 2014.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Legislasi hukum perkawinan Indonesia: pro-kontra pembentukannya hingga putusan Mahkamah Konstitusi*. Kencana, 2013.
- Waluyo, Bambang. *Penegakan hukum di Indonesia*. Sinar Grafika, 2016.
- <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/03/31/o4wf23394-poligami-tanpa-izin-istri-pns-diberi-sanksi> diakses tanggal 4 Agustus 2019 pukul 12.55 WITA
- <https://kaltim.tribunnews.com/2018/02/17/ternyata-di-kabupaten-ini-ada-satu-pns-ajukan-izin-poligami> diakses tanggal 4 Agustus 2019 pukul 13.26 WITA
- <https://regional.kompas.com/read/2012/01/16/08474545/dua.pns.jadi.istri.kedua> diakses tanggal 4 Agustus 2019 pukul 14.31 WITA