BAB IV

KRIMINALISASI POLIGAMI SIRRI DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG HUKUM MATERIAL PERADILAN AGAMA BIDANG PERKAWINAN PERSPEKTIF *MAṢLAḤAH MURSALAH*

A. Analisis Latar belakang lahirnya rancangan undang-undang hukum material Peradilan Agama bidang Perkawinan

Rancangan Undang-Undang hukum material Peradilan Agama bidang perkawinan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010. Kelahiran RUU tersebut didasarkan atas niatan untuk menaikkan status Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI) menjadi Undang-Undang.

Poligami adalah perkawinan seorang laki-laki dengan lebih dari satu perempuan sekaligus dalam satu masa perkawinan. Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 bahwa poligami yang sah dan memiliki kekuatan hukum adalah perkawinan yang kedua, ketiga, atau keempat dilaksanakan dengan meminta izin terlebih dahulu dari Pengadilan. Namun dalam prakteknya tidak cukup efektif untuk mengurangi poligami yang dilakukan di luar Pengadilan.

Negara Indonesia telah memiliki hukum keluarga yang telah hadir melalui keberadaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perkawinan, Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975, Undang-Undang No. 22 Tahun 1946, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan Kompilasi Hukum Islam (KHI), yang semuanya telah mengatur masalah poligami dan masalah hukuman bagi pelaku poligami yang tidak dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tahun 2010, Pemerintah telah rampung menyusun Rancangan Undang-Undang Hukum Material Peradilan Agama bidang perkawinan. Bahkan telah masuk dalam prioritas Prolegnas 2010 di DPR RI. Rancangan Undang-Undang hukum material Peradilan Agama bidang perkawinan terdiri dari 24 Bab dan 156 Pasal. Dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Material Peradilan Agama bidang perkawinan yang mencantumkan pasal-pasal pidana pelanggaran dan kejahatan. Salah satunya disebabkan adanya gagasan kriminalisasi poligami sirri dalam Rancangan Undang-Undang hukum material Peradilan Agama bidang perkawinan. Tetapi sampai sekarang masih terjadi poligami yang dilakukan tanpa melakukan izin dari Pengadilan dengan cara melakukan pernikahan dibawah tangan . Yang banyak mengakibatkan dampak negatif yang muncul dari pernikahan tersebut terhadap hak-hak keperdataan istri.

Muatan dalam Rancangan Undang-Undang hukum material Peradilan Agama bidang perkawinan sebagai penyempurna Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (KHI). Yang telah mengatur tentang sanksi pidana poligami tanpa ijin dari Pengadilan. Tujuan dari rancangan undang-undang tersebut agar ada kepastian hukum

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk semua pihak yang terkait masalah perkawinan dan keluarga. Demikian adanya sanksi pidana bagi pelaku poligami sirri dalam rancangan undang-undang hukum material Peradilan Agama bidang perkawinan maka hak-hak keperdataan anak maupun istri akan terlindungi. Seperti yang diungkapkan mantan ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Mahfud MD, sepakat dengan adanya draf rancangan undang-undang hukum materiil Peradilan Agama bidang perkawinan yang mengatur pemidanaan pelaku nikah sirri karena merugikan bagi anak-anak dan pihak perempuan.[1]

B. Analisis Pengertian Kriminalisasi Poligami

Kriminalisasi praktik poligami di sini dipahami sebagai sikap yang mengategorikan praktik/perbuatan poligami sebagai sebuah tindak pidana (*crime*), yang diancam dengan bentuk pidana tertentu, baik pidana kurungan maupun pidana denda.[2] Di Indonesia peraturan perundangan-undangan perkawinan tidak mengatur adanya kriminalisasi poligami.

Hanya beberapa peraturan yang memuat ketentuan pidana bagi pelaku poligami yang hanya berlaku pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diatur dalam undang-undang Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Bab IX Pasal 45 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Dan di Indonesia ketentuan sanksi baru akan ditetapkan dalam draf Rancangan Undang-

[1] M. Nurul Irfan, "Kriminalisasi Poligami dan Nikah *Sirri*", dalam https://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/view/168. Surabaya diakses pada tanggal 19 Oktober 2016.
[2] Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), 5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang tentang Hukum Material Peradilan Agama Bidang Perkawinan yang salah satunya adalah ketentuan sanksi pelaksanaan poligami tanpa ada ijin dari Pengadilan.

C. Ketentuan Hukum Kriminalisasi Poligami Sirri dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Material Peradilan Agama Bidang Perkawinan

Di Indonesia hukum perkawinan menganut asas monogami, Sebagaimana yang telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (KHI). Dan tidak lantas pula melarang sepenuhnya suami untuk melakukan poligami. Namun dengan mengikuti syarat dan prosedur yang berlaku.

Pada Pasal 40 Peraturan Pemerintah 9 Tahun 1975 menegaskan suami yang melakukan poligami harus mengajukan permohonannya secara tertulis kepada Pengadilan. Ketentuan-ketentuan itu sebenarnya untuk mempersulit terjadinya poligami. Bahkan bagi Pegawai Negeri Sipil poligami praktis dilarang.

Di Indonesia dalam masalah poligami sangat diperketat dengan alasan-alasan yang diatur sesuai dengan undang-undang. Beristri lebih dari satu orang dapat dibenarkan asal harus dipenuhi beberapa alasan dan syarat yang telah ditetapkan didalam undang-undang. Sampai saat ini dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 memang belum mengatur sanksi pidana bagi suami yang ingin melaksanakan pernikahan kedua, ketiga atau keempat tanpa izin terlebih dahulu dari Pengadilan Agama (PA). Ketentuan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sanksi baru akan ditetapkan dalam draf Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Material Peradilan Agama Bidang Perkawinan Rancangan Undang-Undang itu memuat ketentuan pidana (pasal 143-153) hukuman pidana tersebut mulai dari 6 (enam) bulan hingga 3 (tiga) tahun dan denda Rp. 6.000.000,- hingga Rp. 12.000.000,-.

Sebenarnya peraturan perundang-undangan mengenai masalah sanksi pidana bagi pelaku poligami yang tidak ada izin dari Pengadilan (sembunyi-sembunyi) di Indonesia sudah sedikit terlambat dibandingkan dengan negara-negara Islam yang lain seperti di negara Tunisia bahwa , poligami mutlak dilarang, bahwa poligami dalam bentuk apapun dan dengan alasan apapun dinyatakan sebagai hal yang terlarang dan siapa yang melanggarnya maka ia dapat dipenjara selama atau denda. Di negara Turki juga mengatur sanksi pidana bagi pelaku poligami, dengan menggunakan dasar yang menjadi pertimbangan adalah seorang manusia biasa tidak mungkin mampu berbuat adil.

Di Iran, bahwa poligami yang dilakukan harus mendapatkan izin terlebih dahulu dari Pengadilan dan memberitahu calon istri bahwa ia sudah beristri. Dan poligami delakukan dengan memalsukan keterangan dapat dijatuhi hukuman penjara 6 (enam) sampai 2 (dua) tahun. Sedangkan di Pakistan orang yag melakukan poligami harus mendapat izin tertulis dari Lembaga Majelis Hakim. Bila pelaku melanggar aturan poligami maka akan dijatuhi hukuman penjara atau denda atau juga dapat dikenai hukuman kedua-duanya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk pelanggaran poligami telah diatur dalam rancangan undang-undang ini yaitu pada pasal 145 yang mengyatakan bahwa seorang yang melakukan perkawinan yang kedua, ketiga atau keempat tanpa ada izin terlebih dahulu dari Pengadilan maka akan di jatuhi hukuman penjara 6 (enam) bulan atau denda Rp. 6.000.000,- (enam juta rupiah). Sedangkan pada Pasal 151 menyebutkan bahwa pelanggaran yang dinyatakan pada Pasal 145 disebut dengan tindak pidana, tindak pidana tersebut tergolong dalam tindak pidana pelanggaran.

Aturan ketentuan pidana poligami dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Material Peradilan Agama Bidang Perkawinan itu akan berlaku bagi setiap warga Indonesia selain anggota Pegawai Negeri Sipil (PNS), TNI, dan POLRI yang melanggar aturan poligami yang telah memiliki peraturan perundang-undangan sendiri, tidak hanya Pegawai Negeri Sipil (PNS), TNI, dan POLRI yang mempunyai aturan ketentuan pidana dalam poligami. Aturan yang berlaku untuk setiap warga Indonesia itu dapat melihat pada Pasal yang mengatur poligami sebelum pasal mengenai ketentuan pidana, yaitu bahwa setiap suami yang hendak beristri lebih dari satu orang wajib mengajukan permohonan izin kepada Pengadilan terlebih dahulu. Melihat dari keterangan pasal tersebut dapat diketahui bahwa pemidanaan terhadap pelaku poligami tanpa izin Pengadilan yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut berlaku bagi setiap warga Indonesia termasuk warga sipil.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Oleh sebab itu, Kementerian Agama (Kemenag) meminta Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Materiil Peradilan Agama Bidang Perkawinan yang membahas pernikahan tanpa dokumen resmi diatur. Kemenag bahkan menyatakan bahwa hal itu untuk mewibawakan perkawinan karena perkawinan dalam Islam merupakan hal yang suci.[3]

Dalam Islam juga mensyariatkan tertib administrasi. Dengan demikian Rancangan Undang-Undang Hukum Materiil Peradilan Agama bidang Perkawinan yang membahas pernikahan tanpa dokumen resmi. Dalam hal ini sesuai firman Allah SWT:

يَأَيُّهَا الَّذِيْنَ امَنُوا إِذَاتَدَا يَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَى جَلٍ مَّسَمًّى فَاكْتُبُوه

> ”Wahai orang-orang yang beriman, apabila kamu melakukan utang piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya”.[4] (QS. al-*Baqarah*: 282)

Ayat di atas menjelaskan bahwa setiap melakukan transaksi utang piutang harus melengkapi dengan alat-alat bukti, sehingga dapat dijadikan dasar untuk menyelesaikan perselisihan yang mungkin timbul di kemudian hari, bukti itu bisa berupa bukti tertulis atau adanya saksi.[5] Dengan kata lain ayat ini memerintahkan untuk mencatat dan tertib administrasi dalam setiap urusan. Dalam ayat ini memang tidak menyinggung tentang perizinan poligami, namun dalam hal poligami maka harus tertib

---

[3] M. Nurul Irfan, “Kriminalisasi Poligami dan Nikah *Sirri*”, dalam https://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/view/168. Surabaya diakses pada tanggal 19 Oktober 2016.
[4] Kementrian Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, Jilid 1, (Jakarta: Widya Cahaya, 2011), 431.
[5] Ibid,.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

administrasi maka harus melakukan ijin tertulis ke Pengadilan dan pernikahannya harus dibuktikan dengan akta nikah.

Maṣlaḥah mursalah adalah kemaslahatan yang tidak disyariatkan oleh syari dalam wujud hukum, dalam rangka menciptakan kemaslahatan, di samping tidak terdapat dalil yang membenarkan atau menyalahkan. Karena *maṣlaḥah mursalah* itu disebut mutlak, lantaran tidak terdapat dalil yang menyatakan benar dan salah.[6] Sesuatu yang dianggap maslahat itu haruslah berupa maslahat yang hakiki yaitu yang benar-benar akan mendatangkan kemanfaatan.[7]

Berdasarkan pengertian diatas, dalam rancangan undang-undang tersebut telah mengatur adanya sanksi bagi pelaku poligami tanpa ada izin terlebih dahulu dari Pengadilan, sesungguhnya banyak dampak negatif yang ditimbulkan oleh pernikahan kedua, ketiga dan keempat yang dilakukan tanpa ada ijin terlebih dahulu dari Pengadilan, meskipun dalam pernikahan itu terdapat kemanfaatan (kemaslahatan). Namun kerugian (kemadharatan) yang ditimbulkan dari pernikahan tersebut lebih banyak. dan ini sesuai dengan kaidah fiqih yang berbunyi:

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقْدَمُ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya: Menolak kerusakan itu lebih diutamakan dari pada menarik kemaslahatan.[8]

---

[6] Miftahul Arifin dan Faisal Haq, *Ushul Fiqh, Kaidah-Kaidah Penetapan Hukum Islam*, (Surabaya: Citra Media, 1997), 142.
[7] Satria Effendi, *Ushul Fiqih*, (Jakarta: Kencana, 2009), 148-149.
[8] M. Yahya Khusnan Mansur, *Ulasan Nadhom Qowāid Fiqhiyyah Al Farāid Al Bahiyyah*, (Tambakberas Jombang: Pustaka Al-Muhibbin, 2008), 81.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sanksi untuk pelaku poligami tanpa ada ijin terlebih dahulu dari Pengadilan ini semata-mata dimaksudkan untuk memberikan kemaslahatan bagi umat manusia. Oleh karena itu apabila pernikahan ini dilakukan, maka pernikahan ini tidak memiliki kekuatan hukum apabila suatu saat ada salah satu pihak yang dirugikan.

Dengan adanya sanksi pidana bagi pelaku poligami tanpa ijin dahulu dari Pengadilan, yang semestinya tidak ada sanksi untuk pelaku poligami menjadi ada, karena adanya perubahan globalisasi di masyarakat, yang menunjukkan perbedaan dan waktu ternyata berpengaruh pada pembentukan hukum, dan ini sesuai dengan kaidah *uṣul fiqh* yaitu:

تَغَيُّرُ الاَحْكَامِ بِتَغَيُّرُ الاَزْمِنَةِ وَالْاَمْكِنَةِ وَالْاَحْوَالِ

> Hukum-hukum itu bisa berubah karena perubahan zaman, tempat, dan keadaan.[9]

Dengan adanya sanksi pidana tersebut, apabila rancangan undang-undang ini jika tidak disahkan maka dari salah satu pihak terutama pihak istri dan anak-anaknya yang tidak sah menurut hukum negara, akan merasa dirugikan. Maka dalam hal ini adanya rancangan undang-undang apabila disahkan dapat melindungi hak wanita (istri) dan anak-anak dari hasil perkawinan tersebut.

Setiap tindakan atau kebijakan pemerintah yang menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak,

[9] Muchlis Usman, *Kaidah-Kaidah Uṣūliyah Dan Fiqiyah*, (Jakarta: Grafindo Persada 1999), 145.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

itu ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Karena pemerintah adalah penanggungjawab rakyat (umat) dan untuk itu, setiap kebijakannya harus memperhatikan kemaslahatan, karena hukum tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik, bila tidak ada yang bertanggung jawab untuk mengendalikan melaksanakan dan menegakkan. Misalnya Keputusan dan berbagai kebijaksanaan Imam baik yang berupa undang-undang atau pembuatan pada berbagai fasilitas umum untuk kemanfaatan masyarakat itu dapat dijadikan sebagai landasan hukum karena hal tersebut mengandung kemaslahatan bagi kemaslahatan dunia atau akhirat. Oleh karena itu, telah diyakini bahwa kepemimpinan adalah bagian dari tujuan yang paling urgen dalam agama, dalam hal ini adalah pemerintah.[10]

[10] Khilyatus Sa'adah, "Analisis *Maṣlaḥah Mursalah* tentang Pandangan Hakim Pengadilan Agama Pasuruan terhadap Hukuman Pelaku Nikah Sirri dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Materiil Peradilan Agama Bidang Perkawinan", (Skripsi—UIN Sunan Ampel Surabaya,2014), 70.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id