



MENUJU HUKUM KELUARGA

PROGRESIF, RESPONSIF GENDER, DAN AKOMODATIF HAK ANAK

Editor:

Siti Ruhaini Dzuhayatin
Lies Marcoes-Natsir
Muh. Isnanto

Inayah Rohmaniyah
PP. 309 - 333



SUKA-Press



PSW UIN SUNAN KALIJAGA



The Asia Foundation

8. PERPADUAN TEMATIK DAN HOLISTIK SEBAGAI METODE PEMBARUAN HUKUM KELUARGA ISLAM <i>Khoiruddin Nasution</i>	187
9. METODOLOGI PEMBACAAN TEKS KEISLAMAN DENGAN PERSPEKTIF GENDER: Kontekstualisasi Tafsir Para Ulama <i>Abd. Moqsith Ghazali</i>	217
10. PEREMPUAN DALAM FIKIH..... <i>Saptoni</i>	237 237

BAB III
PENGUATAN HUKUM RESPONSIF GENDER
DAN AKOMODATIF HAK ANAK

11. KASUS-KASUS DI PERADILAN AGAMA <i>Suziana Elly</i>	253
12. SUBSTANSI DAN FUNGSI WALI NIKAH DALAM PERSPEKTIF BAHASA DAN FIKIH <i>Fathurrahman</i>	275
13. KONTROVERSI PEREMPUAN SEBAGAI WALI NIKAH: Tinjauan Subyek Hukum dalam Kajian Ushul Fikih <i>Agus Moh. Najib</i>	279
14. KESAKSIAN PEREMPUAN DALAM HADIS NABI; Melihat Potret Sejarah Islam <i>Emah Marhumah</i>	293
15. ANALISIS GENDER TENTANG POLIGAMI DALAM PERUNDANG - UNDANGAN DI INDONESIA <i>Inayah Rohmaniyah</i>	309
16. HAK CERAI ISTRI <i>Fatma Amilia</i>	335
17. ISLAM DAN WACANA KONTEMPORER TENTANG PERLINDUNGAN ANAK DI INDONESIA <i>Muhrisun Afandi</i>	345
18. PERKAWINAN YANG TIDAK DICATATKAN:DAMPAKNYA BAGI ANAK <i>Muhammad Joni</i>	359
19. MENKRITISI HADIS-HADIS TENTANG USIA PERNIKAHAN 'AISYAH <i>Wahyuni Shifatur Rahmah</i>	381

ANALISIS GENDER TENTANG POLIGAMI DALAM PERUNDANG – UNDANGAN DI INDONESIA

Inayah Rohmaniyah

A. PENDAHULUAN

Perdebatan dan praktek poligami di Indonesia sering menjadi tema sentral di berbagai media dan forum diskusi, baik formal maupun non formal. Perdebatan seringkali tidak menemukan titik temu meskipun Undang-Undang tentang poligami telah ada sejak tahun 70an. Munculnya berbagai kasus, dari kekerasan terhadap perempuan hingga korupsi, yang seringkali terkait pula dengan praktek poligami sering membuat masyarakat bertanya-tanya tentang penerapan undang-undang tersebut. Kasus Bupati Garut, Walikota Bogor, Walikota Palembang, Walikota Magelang, beberapa menteri, tokoh agama dan bahkan akademisi atau aktifis yang sebelumnya memiliki kepedulian terhadap persoalan gender yang melakukan poligami dengan atau tanpa izin istri pertama, tercatat dalam sejarah kehidupan politik dan sosial kemasyarakatan Indonesia. Persoalan dan perdebatan poligami di Indonesia seakan menjadi bagian dari sejarah politik dan penegakan hukum itu sendiri.

Dari berbagai perspektif atau pendekatan, persoalan poligami di Indonesia mengundang pro dan kontra. Dengan pendekatan agama misalnya, poligami memunculkan pemahaman keagamaan yang berbeda, meskipun dasar normatif yang digunakan dalam mendukung argumentasinya sama. Pendapat yang *mainstream* mengatakan poligami merupakan bagian dari norma Islam, bahkan sebagian menganggap poligami menjadi salah satu indentitas kolektif masyarakat Muslim. Namun tidak sedikit yang sampai pada kesimpulan pemahaman bahwa poligami bukan norma ideal perkawinan dalam Islam. Persoalan muncul ketika perbedaan pendapat atau penafsiran agama dianulir dan salah satu pendapat kemudian diadopsi menjadi pendapat yang dianggap paling akurat. Kebenaran yang merupakan produk

pemahaman tersebut kemudian menjadi seakan final ketika pada gilirannya mendapat legitimasi politik dengan diangkat menjadi undang-undang. Konstruksi kebenaran mengalami reifikasi¹ dan seakan benar pada dirinya sendiri dan dialami sebagai sesuatu yang “bukan produk manusia” (*self evident*).

Pada ranah politik persoalan poligami dengan demikian seringkali menjadi kabur. Hal ini terjadi karena kebijakan politik dalam konteks Indonesia tidak jarang dipengaruhi atau dicampuradukkan dengan wacana pemahaman agama yang pada umumnya ditafsirkan oleh laki-laki, sehingga berpotensi memunculkan terjadinya politisasi agama atau sebaliknya. Hal ini terjadi disebabkan dalam hegemoni tafsir dan kultur agama yang androsentris, sexis dan patriarkhi,² pengalaman dan kontribusi perempuan terhadap agama tidak mendapatkan tempat dalam sejarah dan wacana agama.³ Perempuan terpinggirkan dari proses formulasi doktrin-doktrin dan kepercayaan agama, dan dengan demikian lenyap dari sejarah agama itu sendiri. Paham agama yang patriarkhal, androsentris dan sexis pada gilirannya melahirkan perbedaan gender (*gender differentiation*), segregasi gender (*gender segregation*), dan ketidakadilan gender (*gender injustice*), dimana perempuan pada umumnya didiskriminasikan dan mendapatkan ketidakadilan.

Di luar polemik agama maupun politik, konstruksi pemahaman laki-laki dan perempuan tentang poligami juga sering tidak sejalan. Laki-laki yang mendukung poligami lebih sering mendasarkan argumentasinya pada konstruksi seksualitas bahwa poligami merupakan kebutuhan atau “kecenderungan” menjadi laki-laki. Sementara itu, perempuan yang menolak poligami mempertimbangkan kondisi dan dampak poligami tersebut pada hidup dan kehidupan mereka, baik secara psikologis, ekonomik, sosial dan aspek lainnya, sebagai perempuan dan juga anak-anak.

¹ Peter. L. Berger, Peter. L. Berger, *Langit Suci Agama Sebagai Realitas Sosial* (Jakarta: LP3ES, 1991) 4; Peter Berger and Thomas Luckmann, *The social Construction of Reality* (New York: Penguin Books Ltd, 1979), 13

² Androsentrisme artinya bahwa tradisi-tradisi agama dikonstruksi, dikembangkan oleh laki-laki dari perspektif laki-laki, dan oleh karenanya yang menjadi fokus utamanya adalah pengalaman laki-laki. Sementara itu, patriarkhi menunjukkan adanya dominasi dan superioritas laki-laki dalam wacana dan sejarah agama. Agama atau pemahaman agama, pada akhirnya menjadi sexis, artinya pemahaman agama yang dominan memberikan keistimewaan kepada laki-laki dan pengalaman laki-laki serta menempatkan laki-laki sebagai superior, dan pada saat yang sama menempatkan perempuan lebih rendah dan menganggapnya sebagai pihak yang inferior. Lucinda Joy Peach “*Women and World Religions*” (Upper Saddle River New Jersey: Pearson Education, 2002), 1-2.

³ Inayah Rohmaniyah, “Gender, Androsentrisme dan Seksisme dalam Tafsir Agama,” *Jurnal WELFARE Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, Vol. 2 No 1, Juni 2013, h. 55-73.

Perdebatan sekitar poligami bergulir di tingkat masyarakat maupun negara, di wilayah akademik sebagai wacana, maupun di level praxis. Peraturan tentang poligami mengundang polemik yang belum juga selesai atau setidaknya berujung pada reformulasi hukum. Perdebatan tentang poligami dalam tataran perundang-undangan pernah kembali marak dibicarakan pada tahun 2000. Pada waktu itu muncul pernyataan dari Khofifah Indar Parawansa yang pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999-2001) menjabat sebagai Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan mengenai peraturan poligami. Menurut Khofifah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 10 Tahun 1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, yang termasuk di dalamnya tentang poligami harus dihapuskan.⁴

Khofifah menganggap bahwa Peraturan Pemerintah yang melarang seorang pegawai negeri Sipil melakukan poligami berlebihan karena meragukan laki-laki untuk mengontrol dirinya. Penghapusan PP 10 menurutnya ditujukan untuk mengembalikan hak asasi laki-laki untuk berpoligami yang dianggap sesuai dengan ajaran Islam. Berbeda dengan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Ibu Negara (saat itu) Sinta Nuriyah menyatakan bahwa PP tersebut harus dipertahankan untuk melindungi perempuan.

Di pihak lain Suryakusuma menegaskan bahwa PP 10 justru melembagakan opresi, menjadikan kemunafikan sebagai suatu norma dan manipulasi sebagai dasar kelangsungan hidup.⁵ PP 10 adalah alat kekuasaan Negara Orde Baru yang sarat dengan inkonsistensi dan kontradiksi yang merugikan perempuan dan laki-laki. Menurutnya, fenomena perempuan simpanan yang terus meningkat serta berbagai kekerasan dalam bentuk perselingkuhan dan pernikahan *sirri* merupakan dampak negatif dari keberadaan PP tersebut. PP 10 menurut Suryakusuma berusaha mencegah perilaku yang sah menurut UU perkawinan dan hukum Islam. Tujuan dirumuskannya PP dengan demikian tidak tercapai, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya.

Pada era kepemimpinan Megawati (2001 – 2004) dengan berbagai tantangan krisis yang dihadapi banyak perempuan berharap bahwa kondisi dan berbagai persoalan perempuan akan mendapat perhatian dan solusi yang lebih baik. Presiden perempuan pertama di Indonesia diharapkan akan membawa angin segar, setidaknya bagi kebangkitan kaum perempuan. Namun demikian, dalam konteks poligami yang terjadi justru sebuah dilema karena Megawati didampingi seorang wakil presiden yang memiliki lebih dari satu istri.

⁴ Kompas, 27 September 2000, 1.

⁵ *Ibid* 1.

Perdebatan sekitar poligami terus bergulir tidak saja pada tingkat elit politik, tetapi juga pada masyarakat umum. Di akhir tahun 2001 muncul Puspo Wardoyo, seorang pengusaha yang mengaku sukses melakukan poligami dengan empat orang isteri. Puspo bahkan mengampanyekan poligami yang diyakininya sebagai tuntunan Islam yang *kaffah*. Pada tahun 2003, Puspo mempromosikan "Polygamy Award" dan membagikan 25 award kepada mereka (laki-laki) yang dipandang sukses mempraktekkan poligami dalam rangka mendukung poligami yang dilakukan secara terang-terangan.⁶ Pada tahun 2006, sebuah berita tentang poligami kembali menggemparkan masyarakat Indonesia. Seorang ulama yang sangat populer dan menjadi panutan jutaan masyarakat Indonesia Abdullah Gymnastiar diberitakan menikah lagi setelah beberapa tahun menjalani hidup bahagia dengan isteri pertama dan dikaruniai 7 putera-puteri. Polemik tentang poligami saat itu semakin mengemuka dan perdebatan yang berujung pada interpretasi agama tetap menjadi primadona. Pertautan antara konstruksi tafsir agama, peraturan Pemerintah, dan kemajuan teknologi yang memungkinkan tersebarnya informasi secara kilat menjadi sebuah realitas persoalan yang semakin menantang.

Demikian, perdebatan sekitar poligami berakar dan melegitimasi interpretasi agama sebagai norma masyarakat yang diperkuat melalui intervensi Negara atau pemerintah sebagai penentu kebijakan. Realitas wacana dan praktek poligami baik di tingkat elit maupun di masyarakat pada umumnya mengandaikan pentingnya melihat dan mengkaji kembali wacana poligami dari berbagai aspek dan bidang keilmuan, terlebih dari perspektif perempuan. Salah satu bidang yang cukup signifikan untuk dikaji ialah bidang hukum. Tulisan ini mengurai dan menganalisis secara sederhana persoalan poligami dalam perundang-undangan di Indonesia dengan menggunakan pisau analisis gender. Uraian dimulai dari bagaimana negara menempatkan status laki-laki dan perempuan yang menggambarkan konstruksi Negara tentang perempuan, bagaimana negara mengatur persoalan poligami, dari mana sumber konstruksi dan kepentingan siapa yang menjadi titik berat pengaturan poligami di Indonesia, serta adakah persoalan diskriminasi gender.

Dalam khasanah ilmu-ilmu sosial istilah gender digunakan dengan makna khusus yang secara fundamental berbeda dengan jenis kelamin yang bersifat biologis. Gender adalah konstruksi sosial, bukan sesuatu yang bersifat biologis,⁷ tentang perbedaan-perbedaan antara perempuan dengan laki-laki.⁸ Perbedaan gender adalah perbedaan

⁶ Nina Nirmila, "Negotiating Polygamy in Indonesia," dalam Susan Blackburn etc, *Indonesian Islam in a New Era: How Women Negotiate their Muslim Identities* (Clayton: Monash University Press, 2008), 33.

⁷ Letty M Russel & Clarkson JS, *Dictionary of Feminist Theology* (Kentucky: Westminster John Knox Press, 1996), 124.

⁸ Mandy Macdonald dkk, *Gender dan Perubahan Organisasi*, terj. Omi Intan Naomi (Jakarta,

yang dibangun secara sosial kultural, tentang status, sifat, peran, maupun tanggung jawab laki-laki dan perempuan. Gender secara teoritis digunakan sebagai alat analisis untuk mendeskripsikan dan mengeksplorasi sejumlah mekanisme sosio-kultural dan berbagai instrumen yang melahirkan apa yang disebut "perempuan" dan "feminitas."

Pembedaan gender dan jenis kelamin digunakan sebagai perangkat konseptual untuk menjelaskan⁹ dan menemukan perbedaan yang dibangun secara sosial dan kultural. Para sosiolog menggunakan konsep gender untuk memahami tingkah laku dan harapan-harapan yang dipelajari secara sosial, yang muncul sebagai akibat dari proses asosiasi terhadap berbagai kategori seks yang bersifat biologis.¹⁰

Konsep gender menjadi penting karena perbedaan gender telah melahirkan sejarah panjang ketidakadilan sosial dalam masyarakat dan bahkan dalam kebijakan pemerintah. Sejarah perbedaan gender terjadi melalui proses yang panjang, dikonstruksi, dibentuk, disosialisasikan, dan diperkuat melalui ajaran keagamaan maupun Negara.¹¹ Ideologi gender telah membentuk budaya yang patriarkhal di masyarakat dan menciptakan *male-dominated culture*, yaitu budaya yang didominasi oleh dan mengutamakan laki-laki sehingga memunculkan ketidakadilan. Ketidakadilan gender muncul di berbagai aspek kehidupan dalam bermasyarakat dan bernegara, bahkan beragama, di seluruh lini dan wilayah. Bentuk ketidakadilan gender bermacam-macam tergantung pada struktur ekonomi dan organisasi sosial dari masyarakat tertentu dan pada budaya dari kelompok tertentu di masyarakat tersebut.¹² Bentuk ketidakadilan gender antara lain marginalisasi, subordinasi, stereotipi, beban ganda dan kekerasan terhadap perempuan.

B. POTRET PEREMPUAN DI MATA HUKUM

Pada prinsipnya sistem hukum dan politik Indonesia secara tekstual normatif mengakui hak-hak dan kewajiban serta kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki. UUD 1945 sebagai hukum tertinggi tidak membedakan posisi perempuan dan laki-laki. Pasal 27 menegaskan persamaan kedudukan laki-laki dan perempuan di depan hukum, sebagai berikut:

INSISTS, 1999), xii.

⁹ Nicholson, Linda. 1998. *Gender*. In: *A Companion to Feminist Philosophy*. ed. Iris Marion Young and Alison M. Jaggar. Blackwell Publishers, p. 291

¹⁰ Margareth L. Andersen, *Thinking About Women: Sociological Perspective on Sex and gender* (New York: Macmillan Publishing Company, 1988), h. 48.

¹¹ Mansour Faqih, *Analisa Gender, Analisis Gender & Transformasi Sosial* (Gender Analysis & sosial Transformation) (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), 9.

¹² Judith Lorber, *Gender Inequality: Feminist Theories and Politics* (California: Roxbury, 2001)5.

- (1) Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal berikutnya ditegaskan (28), pada Amandemen UUD 1945 juga ditegaskan jaminan Undang-undang terhadap persamaan hak asasi manusia tanpa pengecualian, baik laki-laki maupun perempuan¹³ sebagai berikut:

Pasal 28 A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28 B

- (1) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28 C

- (2) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (3) Setia orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

Pasal 28 D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Pasal 28 E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

¹³ Ketetapan-ketetapan Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2000 (Jakarta:Restu Agung, 2000).

- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Pasal 28 G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari Negara lain.

Pasal 28 H

- (3) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan

Pasal 28 I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlindungan yang bersifat diskriminatif itu.

Berdasarkan pasal-pasal tersebut di atas jelas bahwa secara legal formal negara pada prinsipnya mengakui persamaan hak laki-laki dan perempuan dan tidak mentolerir berbagai bentuk diskriminasi atau ketidakadilan terhadap perempuan maupun laki-laki. Kekerasan terhadap perempuan baik dalam wilayah publik maupun domestik sebagai bentuk diskriminasi dalam konteks ini merupakan pelanggaran hukum. Pemerintah Indonesia bahkan telah mengukuhkan konvensi PBB tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau disingkat *CEDAW*) sejak tahun 1952.

Berbagai peraturan perundangan yang berkaitan dengan pengakuan kedudukan yang sama terhadap laki-laki dan perempuan dalam hak yang berkaitan dengan pekerjaan, kesempatan pendidikan serta syarat-syarat dan kepastian hukum dalam pekerjaan selanjutnya dirumuskan untuk memperkuat jaminan UUD 1945 dan konvensi-konvensi internasional tersebut. Dalam konteks pekerjaan sebagai pegawai negeri perempuan juga mendapatkan hak atas gaji yang sama bagi jenis dan tingkat

pekerjaan yang sama dan tidak ada perbedaan dalam syarat pengangkatan dan menduduki suatu jabatan. Perempuan juga berhak atas gaji penuh selama cuti hamil atau cuti setelah keguguran.¹⁴

Pada tahun 1984 pemerintah telah meratifikasi konvensi Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan Terhadap Perempuan. Namun demikian implementasi dari konvensi tersebut dihadapkan pada kendala politis maupun sosiologis.¹⁵ Kendala politis terkait dengan sikap ambivalen Pemerintah dalam menempatkan HAM sebagai parameter untuk menetapkan kebijakan pembangunan secara keseluruhan. Selain itu, kebijakan umum negara tentang perempuan yang lain masih banyak bertentangan dengan konvensi tersebut, termasuk kebijakan tentang poligami.

Kendala sosiologis terkait dengan sikap para pengambil keputusan, penegak hukum, kaum agamawan, dan masyarakat yang masih menginternalisasi dan melanggengkan ideologi gender yang tidak berkeadilan. Sementara itu, perempuan dalam kehidupan masyarakat lebih banyak menjadi obyek yang tidak memiliki akses serta keterlibatan seluas laki-laki dalam berbagai kegiatan publik dan terutama dalam pengambilan keputusan. Dengan kata lain, keputusan dan penyelesaian persoalan sosial lebih banyak menjadi otoritas laki-laki. Standar dan norma kehidupan didefinisikan dan dikonstruksi oleh laki-laki dan tentu saja sesuai dengan sudut pandang mereka.

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999 sesungguhnya memberikan arahan bahwa pemberdayaan perempuan dapat dilaksanakan dengan meningkatkan kedudukan dan peran perempuan di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kebijakan nasional dalam rangka mewujudkan "kesetaraan dan keadilan gender". Kebijakan nasional diarahkan untuk meningkatkan kualitas, peran dan kemandirian organisasi perempuan dalam usaha pemberdayaan perempuan, kesejahteraan keluarga dan kesejahteraan masyarakat.¹⁶ Secara lebih khusus, wacana perempuan dan pembangunan di Indonesia terumuskan dalam konsep kemitrasejajaran antara laki-laki dan perempuan dalam perundang-undangan. Konsep kemitrasejajaran muncul pada awal Repelita IV tahun 1987 berdasarkan gagasan Menteri Negara Urusan Peranan Wanita saat itu, Lasyah Sutanto SH. Gagasan yang kemudian dirumuskan menjadi sebuah konsep itu dituangkan dalam Tap MPR nomor 11/TAP/1993 tentang GBHN pada Repelita V.

¹⁴ PKK UGM, *Analisa Situasi Anak dan Wanita di Indonesia* (Jakarta, Pemerintah RI & UNICEF, 2000), 61.

¹⁵ Ciciek Farkha, *Perspektif Perempuan dalam Penegakan Hak Asasi Manusia* (Jakarta, P3M, 2000), 10.

¹⁶ Nasrun Hr. Arbain, "Peranan Perempuan dalam Penetapan Kebijakan Publik", dalam *Perkumpulan Keluarga Berencana Daerah Jami* (ed.), *Membangun Otonomi bagi Peningkatan Kualitas Kesehatan Reproduksi Perempuan* (Yogyakarta, Galang, 2001), 15.

Peranan perempuan dalam pembangunan lebih ditegaskan lagi dalam *Pembangunan Jangka Panjang Tahap I dan II* TAP MPR nomor 11/MPR/1998 butir 9, 13, dan 32. Secara tekstual pada mulanya ketetapan tersebut memberikan kedudukan yang sama kepada laki-laki dan perempuan sebagai mitrasejajar. Namun demikian pada akhir kalimat terdapat pernyataan bahwa "kemitrasejajaran tersebut harus sesuai atau dengan memperhatikan kodrat atau harkat dan martabat seseorang sebagai seorang wanita."

Pencantuman kalimat terakhir tersebut mengundang penafsiran bahwa konstruksi sosial tentang kodrat, harkat dan martabat perempuan berbeda dengan laki-laki.¹⁷ Kalimat tersebut mengundang pengertian bahwa perbedaan tersebut menempatkan perempuan tidak sebagai mitra-sejajar tetapi lebih rendah dari mitranya, laki-laki. Jika laki-laki dan perempuan secara kodrati diakui sebagai mitra-sejajar yang saling melengkapi, saling membutuhkan dan saling tergantung dan harkat serta martabat dapat dicapai baik oleh laki-laki atau perempuan dengan perjuangan, maka pernyataan tersebut tidak seharusnya dicantumkan dalam ketetapan. Atau, kodrat seharusnya juga menjadi prasyarat bagi kemitrasejajaran laki-laki juga. Karena masing-masing memiliki kodrat yang berbeda yang tidak seharusnya membuat martabat dan harkat mereka sebagai manusia berbeda.

Kodrat, harkat dan martabat perempuan sayangnya lebih merupakan konstruksi masyarakat yang dikaitkan dengan status perempuan sebagai ibu rumah tangga atau istri yang harus melayani anggota keluarganya dan bukan status ontologis perempuan sebagai manusia utuh sebagaimana laki-laki. Dengan kata lain meskipun secara yuridis normatif kemitrasejajaran dan hak antara laki-laki dan perempuan diakui, namun demikian dalam prakteknya belum direalisasikan secara optimal karena ketentuan undang-undang masih mendukung keberadaan *gender stereotype* (stereotipi berbasis gender), *gender norm* (norma berdasarkan gender), *gender role* (peran gender), dan *gender division of labour* (pembagian kerja berdasarkan gender).

Salah satu ketentuan yang tidak sejalan dengan CEDAW dan memberikan kontribusi terhadap pelanggaran ketidakadilan gender adalah Pasal 30 UU No. 1/1974 ayat 3 yang menyebutkan bahwa suami adalah kepala keluarga dan istri adalah ibu rumah tangga.¹⁸ Pembakuan peran secara normatif tersebut mempunyai implikasi yang luas bagi perempuan, utamanya berkaitan dengan berbagai produk kebijakan baik di sektor publik maupun domestik. Salah satu implikasi yang signifikan adalah

¹⁷ Zaitunah Subhan, *Tafsir Kebencian: Studi Bias Gender dalam Tafsir Qur'an* (Yogyakarta, LkiS, 1999), 96.

¹⁸ *Undang-undang Pokok Perkawinan Beserta Peraturan Perkawinan Khusus untuk Anggota ABRI, Anggota POLRI, Pegawai Kejaksaan, Pegawai Negeri Sipil* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), 11.

hegemoni dominasi laki-laki dalam kehidupan sehari-hari, yang dimulai dari dominasi laki-laki dalam keluarga, dan besarnya ketergantungan serta subordinasi perempuan di bawah superioritas laki-laki.

Ketergantungan ini dapat terjadi pada dimensi sosial-struktural meliputi ketergantungan perempuan terkait dengan persoalan kelangsungan hidup, kekayaan ekonomi, prokreasi (reproduksi), status, *prestige* dan seks (termasuk dalam pengambilan keputusan untuk melakukan poligami). Pada level personal-emosional ketergantungan perempuan pada laki-laki mencakup dimensi afeksi dan perasaan kebenaran pada agama atau moralitas dan etika.¹⁹ Berbagai dimensi yang diwarnai dengan paham dan kultur yang androsentris, seksis dan patriarkhi ini,²⁰ semakin mengukuhkan ketergantungan tersebut sehingga seolah menjadi sebuah keniscayaan (takdir).

Model ketergantungan ini di sisi lain berkaitan dengan berbagai sumber-sumber kebutuhan perempuan yang dikontrol oleh laki-laki sebagai kepala keluarga, baik di wilayah domestik maupun publik. Dalam wilayah domestik, kedudukan dan posisi kuat suami dalam keluarga menurut Masdar karena alasan ekonomi, yaitu suami dianggap sebagai pemberi nafkah.²¹ Sementara itu, selama berabad-abad perempuan telah ditindas oleh sebuah sistem yang melibatkan kepentingan ekonomi, selain kepentingan politik dan agama. Seseorang yang secara ekonomi kuat akan mempunyai kekuatan sebagaimana bangsa yang miskin tergantung pada bangsa yang kaya dan majikan yang mempunyai posisi kuat karena menentukan hidup buruh.

Namun demikian ketergantungan ekonomi bukan satu-satunya penyebab terjadinya berbagai tindak kekerasan terhadap perempuan. Menurut data dokumentasi Litbang Rifka Annisa Women Crisis Center Yogyakarta, dari jumlah 138 kasus kekerasan terhadap perempuan yang masuk pada bulan Januari-April 2001, menunjukkan bahwa 30 korban bekerja sebagai pegawai swasta, 25 korban pelajar atau mahasiswa dan bahkan 9 korban bekerja sebagai staf pengajar.²² Hal ini menunjukkan bahwa perempuan yang secara ekonomi memiliki kemandirian dan tidak tergantung kepada nafkah suami pada kenyataannya mengalami tindak kekerasan, yang bermuara

¹⁹ Bagus Haryono, *Kekuasaan Isteri Tergantung Suami* (Surakarta: Pustaka Cakra, 2000), 74.

²⁰ Lucinda Joy Peach "Women and World Religions" (Upper Saddle River New Jersey: Pearson Education, 2002), 1-2.

²¹ Masdar F. Mas'udi, "Perempuan dalam Wacana Keislaman" dalam Smita Notosusanto dan E Kristi Poerwandari, *Perempuan dan Pemberdayaan* (Jakarta: Penerbit Obor, 1997), 55.

²² Dokumentasi Litbang Rifka Annisa Women Crisis Center, Grafik Pekerjaan Korban Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan di Rifka Annisa Women Crisis Center, Januari-April 2001.

pada adanya kebijakan dan kultur yang melanggengkan adanya relasi kuasa dalam keluarga.

Tindak kekerasan terhadap perempuan menurut beberapa penelitian terus meningkat. Komnas Perempuan dalam catatan tahunan tahun 2009 memaparkan kasus kekerasan terhadap perempuan menunjukkan peningkatan yang signifikan yaitu 263 persen.²³ Pada tahun 2008 terjadi 54.425 kasus dan tahun 2009 meningkat menjadi 143.586 kasus. Dari 143.586 kasus tersebut, 96% merupakan kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), yaitu sebanyak 136.849 kasus. Kasus tersebut didominasi oleh kekerasan seksual dan psikis. Data penanganan kasus yang ditangani Rifka Annisa juga menarik untuk diperhatikan. Rata-rata ditemukan 300 kasus per tahunnya. Sedangkan 3 bulan pertama tahun 2010, Rifka Annisa sudah menangani sebanyak 75 kasus.

Berbagai faktor penyebab munculnya tindak kekerasan terhadap perempuan saling berkait dan mengkristal dalam masyarakat yang *male dominated culture*. Persoalan yang mendasar ialah bahwa konsep HAM secara umum terfokus pada permasalahan di lingkup publik sehingga mengabaikan permasalahan di lingkup domestik, tempat perempuan mendapatkan berbagai tindakan yang melanggar haknya sebagai manusia. Meskipun langkah-langkah perbaikan secara internasional telah diupayakan, berbagai kasus kekerasan terhadap perempuan memperlihatkan bahwa hukum dan berbagai kebijakan di Indonesia belum mampu memberikan perlindungan yang memadai kepada perempuan.

C. POLIGAMI, HUKUM DAN KONSTRUKSI PEREMPUAN

Dari konteks sejarah, sebelum Undang-undang Perkawinan menjadi Undang-undang persoalan poligami telah marak dibicarakan. Poligami telah menjadi wacana dan perdebatan antara kelompok yang menentang dan mendukung sejak jaman kolonialisme Belanda. Poligami pada masa penjajahan lebih banyak dipraktekkan oleh keluarga elit aristokrat, sebagaimana tersirat dalam surat-surat R.A Kartini (1879-1904) yang menyatakan penentangannya terhadap tradisi keluarga Jawa aristokrat yang memencilkan perempuan, menjodohkan anak-anak mereka, dan melakukan poligami. Bagi Kartini poligami dilakukan semata-mata demi melayani kepentingan laki-laki dan sama sekali tidak menguntungkan perempuan. Kartini mengalami

²³ Komnas perempuan, *Peringatan Peristiwa Tragedi Mei 1998: Napak Reformasi Dalam Peringatan Lima Belas Tahun Reformasi*, (data online) diambil pada Januari 2014, di alamat berikut: <http://www.komnasperempuan.or.id/2013/05/peringatan-peristiwa-tragedi-mei-1998/#more-10725>

bagaimana penderitaan perempuan yang hidup bersama isteri lain di bawah satu atap. Penentangan Kartini menjadi bagian dari cerita penentangan perempuan terhadap poligami, meskipun Kartini sendiri harus jatuh dalam kehidupan perkawinan poligami karena ketidakkuasaannya berhadapan dengan hukum Islam yang dianggapnya berpihak pada poligami.

Seperti halnya Kartini, beberapa organisasi perempuan pada masa penjajahan juga memiliki kepedulian melakukan penentangan terhadap menjamurnya perceraian, perkawinan dini dan perjudohan, dan poligami yang dilakukan dengan semena-mena tanpa memperdulikan hukum Islam yang menekankan prinsip keadilan dan nafkah *iddah* bagi mereka yang dicerai. Hukum perkawinan yang pada saat itu belum dikondifikasi dan dengan demikian merujuk pada kitab-kitab fikih klasik tidak mampu memberikan kepastian hukum bagi perempuan terutama terkait dengan hak-hak perempuan dan perlindungan terhadap hak-hak tersebut. Poligami, yang dalam kitab-kitab fikih klasik diperbolehkan, membawa berbagai dampak negatif terhadap perempuan dan anak. Hal ini menjadi kepedulian para perempuan dan aktifis anggota organisasi perempuan.

Pada tahun 1952 pemerintah Indonesia mengeluarkan peraturan tentang pemberian pensiun bagi para janda Pegawai Negeri yang melakukan poligami. Peraturan yang mengindikasikan dukungan Pemerintah terhadap poligami ini mendapatkan protes keras dari beberapa organisasi perempuan.²⁴ Pada masa orde baru beberapa organisasi perempuan mengusulkan pada pemerintah agar dilakukan reformasi hukum perkawinan. Usulan ini didukung oleh kelompok nasionalis yang menghendaki adanya penyatuan hukum di seluruh Indonesia dan mengeliminir pengaruh dari hukum para penjajah Belanda. Pada akhirnya, pada tahun 1973 pemerintah Suharto menyetujui adanya reformasi hukum perkawinan, yang berlangsung cukup lama dan melalui proses yang panjang.

Beberapa faktor yang menyebabkan lambannya proses reformasi hukum perkawinan antara lain; 1) kesulitan untuk melakukan rekonsiliasi antara kepentingan umat Muslim, Nasionalis, Kristen, dan juga etnis Cina; 2) sebagian menghendaki adanya perbedaan yang dilegalkan, sementara sebagian lain menginginkan penyatuan hukum sehingga kelompok agama lain juga mengikuti hukum perkawinan yang sama; dan 3) poligami sebelumnya telah menjadi persoalan yang hangat diperdebatkan. Banyak organisasi perempuan dan kelompok nasionalis sekuler menolak poligami, sementara partai Islam dan organisasi Islam mendukung poligami karena beranggapan

²⁴ Nina Nurmila, "Negotiating Polygamy in Indonesia," 29.

bahwa poligami merupakan bagian dari perjuangan identitas kolektif Islam pada awal reformasi.

Demikianlah, wacana poligami pada awal reformasi hukum perkawinan terkait erat dengan persoalan politik dan kontestasi identitas kelompok. Pro-poligami digunakan oleh Partai Politik dan organisasi Islam untuk menunjukkan penentangan mereka terhadap kelompok nasionalis-sekuler.²⁵ Pelarangan poligami bagi organisasi dan partai Islam merupakan penentangan atau penolakan terhadap Islam, karena Islam dipahami sebagai ajaran yang secara normatif membolehkan poligami. Pelarangan poligami dengan demikian dipandang sebagai penentangan terhadap Islam. Perdebatan menjadi semakin seru ketika Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan diusulkan menjadi Undang-Undang. Pada akhirnya, setelah melalui perdebatan yang panjang monogami ditetapkan menjadi salah satu azas tetapi dengan suatu pengecualian yang ditujukan kepada orang yang menurut hukum dan agamanya diizinkan bagi seorang suami beristeri lebih dari seorang. Masuk dalam pengecualian tersebut adalah orang yang beragama Islam, karena secara normatif-tekstual al-Qur'an dipahami membolehkan poligami.

Undang-undang Perkawinan pada akhirnya disetujui oleh parlemen dan ditandatangani oleh Presiden RI pada tanggal 2 Januari 1974 dan untuk mengimplementasikannya Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.9/1975.²⁶

Ketentuan poligami sebagaimana tercantum dalam undang-Undang Nomor 1 tahun 1974, adalah sebagai berikut:²⁷

Pasal 3

- (1) Pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami.
- (2) Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

²⁵ Endang Saefuddin Anshari, sebagaimana dinukil oleh Nina Nurmila, "Negotiating Polygamy in Indonesia," dalam Susan Blackburn etc, *Indonesian Islam in a New Era: How Women Negotiate their Muslim Identities* (Clayton: Monash University Pres, 2008), 27.

²⁶ Azumardi Azra, Surau, *Pendidikan Islam dalam Transisi dan Modernisasi* (Ciputat: Pt Logos Wacana Ilmu: 2003), 84.

²⁷ Lbh APIK, undang-Undang Rwpublik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Database Online, dapat diakses di <http://www.lbh-apik.or.id/uu-perk.htm>

Pasal 4

- (1) Dalam hal seorang suami akan beristeri lebih dari seorang, sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan kepada Pengadilan di daerah tempat tinggalnya.
- (2) Pengadilan dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila:
 - a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri;
 - b. Isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
 - c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan.

Khusus untuk Pegawai Negeri Sipil Ketentuan Undang-Undang tersebut dipertegas dan dilaksanakan berdasarkan peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil, yang berbunyi antara lain sebagai berikut:

Bab I

Dasar-dasar Perkawinan

Pasal 4 Ayat (2)

Pengadilan hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila:

- a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai isteri
- b. Isteri mendapat cacat badan dan sakit yang tidak dapat disembuhkan
- c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan

Selanjutnya pada pasal 10 dikatakan sebagai berikut:

1. Izin untuk beristeri lebih dari seorang hanya dapat diberikan oleh pejabat apabila memenuhi sekurang-kurangnya salah satu syarat alternatif dan ketiga syarat kumulatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) pasal ini.
2. Syarat alternatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah:
 - a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai isteri
 - b. Isteri mendapat cacat badan dan sakit yang tidak dapat disembuhkan
 - c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan

Syarat alternatif yang mengandaikan kebolehan melakukan poligami pada mulanya ditujukan untuk melindungi perempuan dari tindakan poligami yang sewenang-wenang. Namun demikian karena perspektif yang digunakan sarat dengan bias gender, tanpa memperhatikan suara dan kepentingan perempuan yang menjadi obyek dari poligami itu sendiri, maka hasil ketentuan-ketentuan tersebut justru merugikan perempuan. Syarat-syarat yang ditentukan hanya dibebankan kepada perempuan sebagai isteri. Konstruksi tentang perempuan dalam konteks ini hanya menjadi obyek hukum dari peraturan poligami.

Pernyataan "Isteri tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai isteri" dapat diinterpretasikan dan dikaitkan dengan konstruksi masyarakat tentang kewajiban sebagai isteri yang sarat dengan pembagian kerja berdasarkan gender. Kewajiban isteri dapat diartikan sebagai konstruksi masyarakat tentang tugas utama perempuan di wilayah domestik sebagai ibu rumah tangga yang harus menyelesaikan dan bertanggung jawab terhadap semua urusan domestik. Konstruksi ini potensial melahirkan beban berlebih dan kekerasan berbasis gender karena pada kenyataannya seiring dengan meningkatnya pendidikan perempuan akses perempuan di wilayah publik juga semakin terbuka.

Jika perempuan dan laki-laki sama-sama bekerja atau berkiprah di masyarakat, sementara pengertian kewajiban isteri dipahami sebagai kewajiban melayani keluarga di wilayah domestik, dan laki-laki terbebas dari kewajiban tersebut, maka beban yang tidak seimbang menjadi ancaman bagi perempuan. Jika kewajiban perempuan dipahami sebagai kewajiban terkait dengan pembagian kerja yang merupakan konstruksi sosial dan bukan sesuatu yang bersifat kodrati seperti halnya mengandung atau melahirkan, maka pernyataan dalam peraturan di atas menjadi tidak adil bagi perempuan.

Pernyataan tersebut hanya menekankan kewajiban perempuan dan memunculkan pertanyaan tentang kewajiban laki-laki. Peraturan idealnya juga berlaku bagi laki-laki sehingga hak-hak perempuan dapat terlindungi, bahwa kewajiban sebagai suami merupakan keharusan yang tidak boleh diabaikan. Sementara, kewajiban yang terkait dengan pembagian kerja di wilayah domestik maupun publik menjadi tanggung jawab bersama yang harus dilakukan secara bahu membahu sehingga keadilan dan kesetaraan dalam keluarga dapat terwujud.

Berbagai kemungkinan lain yang disebutkan dalam peraturan poligami di atas, baik berkaitan dengan ketidakmampuan menjalankan kewajiban, cacat badan maupun sakit seolah hanya dapat terjadi pada perempuan. Bagaimana jika laki-laki atau suami pada kenyataannya menjadi pihak yang tidak dapat menjalankan kewajiban, cacat badan atau sakit? Bagaimana jika cacat badan atau sakit yang diderita isteri disebabkan oleh kekerasan yang dilakukan oleh suami atau penderitaan berkepanjangan yang disebabkan oleh suami? Pertanyaan kritis semacam di atas seyogyanya menjadi pertimbangan dalam membuat undang-undang. Bagaimana pula jika isteri dalam kondisi yang lemah baik secara ekonomis maupun non ekonomis sehingga tidak memiliki salah satu dari ketentuan, undang-undang tidak memberikan kepastian dan jaminan terhadap hak dan kebebasan perempuan dalam memberikan persetujuan dan penolakan.

Ketentuan undang-undang memang mengatur prosedur pelaksanaan poligami bagi pegawai negeri sipil yang beragama Islam, tetapi tidak ada aturan yang menjamin keadilan materil dan spiritual bagi para isteri dan anak masing-masing sebagai akibat dari pelaksanaan poligami. Pada ayat (1) pasal 4 BAB I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan disebutkan tentang syarat yang berkaitan dengan jaminan keadilan untuk dapat mengajukan permohonan poligami ke pengadilan sebagai berikut:

Untuk dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Adanya persetujuan dari isteri.
- b. Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin suami mampu menjamin keperluan-keperluan isteri-isteri dan anak-anak mereka.
- c. Adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak mereka.²⁸

Pada Ayat (2) bahkan terdapat penegasan bahwa persetujuan dari pihak isteri bukan suatu yang mutlak:

Persetujuan yang dimaksud pada ayat (1) huruf a pasal ini tidak diperlukan bagi seorang suami yang apabila isteri/isterinya tidak mungkin dimintai persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian atau apabila tidak ada kabar dari isterinya selama sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun atau karena sebab-sebab lainnya yang perlu mendapat penilaian dari Hakim Pengadilan.

Peraturan Undang-Undang seperti tersebut di atas tidak secara tegas menjamin keterlibatan isteri dalam memberikan persetujuan terhadap suami dalam melakukan poligami. Undang-undang juga tidak menyediakan perangkat yang dapat menjamin kepastian perlakuan adil baik spiritual maupun material suami terhadap isterinya dalam kehidupan sesungguhnya. Konsep adil yang menjadi ketentuan undang-undang boleh jadi diadopsi dari norma Islam yang mengandaikan keadilan dalam poligami.²⁹ Namun demikian tidak ada kepastian, keadilan seperti apa yang dikehendaki undang-undang karena keadilan yang bersifat non materil hampir tidak mungkin dapat dilakukan. Undang-undang bahkan tidak mengatur lebih jauh prosedur pelaksanaan, kontrol dan ancaman bagi pelanggaran terhadap keadilan yang menjadi syarat bagi laki-laki untuk melakukan poligami.

²⁸ Undang-Undang Pokok Perkawinan Beserta Peraturan Perkawinan Khusus Untuk Anggota ABRI, Anggota POLRI, Pegawai Kejaksaan, Pegawai Negeri Sipil (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), 2-3.

²⁹ Q.S. An-Nisa (4): 3.

Bagi masyarakat Muslim, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam yang terdiri dari Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan dan Hukum Perwakafan. Instruksi ini selanjutnya dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 154 Tahun 1991. Poligami dalam kompilasi ini diatur dalam Buku 1 Bab IX, pasal 55 sampai dengan pasal 59. Pada pasal 55 diatur sebagai berikut:

1. Beristeri lebih dari satu orang pada waktu yang bersamaan terbatas hanya sampai empat isteri.
2. Syarat utama beristeri lebih dari seorang, suami harus mampu berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya.
3. Apabila syarat utama yang disebut pada ayat (2) tidak mungkin dipenuhi, suami dilarang beristeri lebih dari seorang.³⁰

Ketentuan tersebut di atas pada prinsipnya sama dengan undang-undang No. 1 tahun 1974, bahkan lebih memprihatinkan karena secara formal dinyatakan kebolehan berpoligami dengan empat orang isteri sekaligus. Persyaratan keadilan yang dijamin hukum hanyalah bersifat material, sementara keadilan non material tidak disebutkan. Keberpihakan ketentuan pada kepentingan laki-laki, berakibat mengesampingkan berbagai dampak negatif dan kerugian yang menimpa perempuan dan anak-anak. Ketentuan ini mengilustrasikan interpretasi keagamaan dan gambaran konstruksi sosial bias gender yang terlembagakan. Semua ini menggambarkan realitas bahwa bukan hanya kitab suci, norma sosial, bahkan sumber rujukan hukum juga diinterpretasikan pada umumnya oleh laki-laki sehingga lebih merepresentasikan asumsi dan kepentingan laki-laki dan pada saat yang sama mengesampingkan suara, kepentingan dan pengalaman perempuan.

Selanjutnya, seperti halnya pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, pada pasal 57 Kompilasi Hukum Islam juga diatur persyaratan mendapatkan izin poligami yaitu:

Pengadilan Agama hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila:

- a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri.
- b. Isteri mendapat cacat badan dan penyakit yang tidak dapat disembuhkan.
- c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan.

³⁰ *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Departemen Agama RI, 1999/2000), 33-34.

Ketentuan tersebut jika dicermati tidak selaras dengan tujuan perkawinan yang diatur dalam kompilasi itu sendiri. Pada Bab II pasal 3 disebutkan bahwa *perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah dan rahmah*.³¹ Tujuan ini selaras dengan ketentuan al-Qur'an³² sebagai berikut:

Dengan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah menciptakan untukmu pasangan-pasangan dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tentram kepadanya, dan dijadikan-Nya di antaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir (QS. Ar-Rum: 21).

Dengan demikian, alasan-alasan yang ditentukan undang-undang pada prinsipnya bertentangan dengan konsep merawat cinta kasih antara suami isteri dalam keluarga. Keluarga yang *sakinah, mawaddah* dan penuh rahmah mengandaikan kesediaan kedua belah pihak untuk saling menghargai, menghormati dan menerima kelebihan sekaligus kelemahan masing-masing. Jika kekurangan fisik baik pada laki-laki maupun perempuan dianggap sebagai kelemahan maka seharusnya tidak menjadi alasan untuk menghadirkan perempuan atau pihak lain untuk menutupi kekurangan tersebut.

Terlebih jika isteri menderita karena suatu penyakit yang tidak dapat disembuhkan, maka tidak manusiawi jika suami justru menduakan dengan mengawini perempuan lain demi kepentingan seksualitasnya. Sama halnya dengan kekurangan isteri karena tidak dapat melahirkan keturunan. Kondisi semacam ini tidak hanya menjadi persoalan suami tetapi juga menjadi kekecewaan isteri, dan tidak adil jika kekecewaan tersebut diselesaikan dengan menambah beban isteri karena dipoligami. Poligami sebagai solusi sebagaimana disebutkan dalam undang-undang tersebut dapat mengilustrasikan konstruksi pemahaman Islam sebagai agama yang tidak berpihak pada perempuan, atau bahkan tidak humanis.

Alasan lain yang tidak diatur dalam undang-undang tetapi sering dijadikan dasar melakukan poligami adalah asumsi bahwa angka statistik menunjukkan jumlah perempuan lebih banyak dari pada laki-laki. Beberapa penelitian ilmiah menunjukkan bahwa perempuan usia lanjut lebih banyak dari pada laki-laki usia lanjut. Salah satu penyebabnya ialah usia harapan hidup perempuan Indonesia lebih panjang dari pada laki-laki.³³ Fenomena ini disebabkan antara lain karena daya tahan tubuh perempuan pada umumnya lebih baik dan perempuan lebih sedikit terkena resiko penyakit jantung. Kondisi demikian menyebabkan lebih banyak perempuan yang bertahan

³¹ *Ibid.* 14.

³² Al-Rum (30): 21.

³³ Ica Guslina Sufa, "Angka Harapan Hidup Inonesia Naik," *Tempo*, 8 Oktober 2013.

hidup di atas usia 60 tahun dibanding laki-laki.³⁴ Dengan demikian kelebihan jumlah perempuan terjadi di usia lanjut dan jika alasan poligami adalah menolong perempuan maka seharusnya poligami dilakukan dengan para manula tersebut.

Ketentuan Undang-Undang memang telah berupaya meminimalisir kemungkinan poligami, salah satunya dengan mensyaratkan adanya persetujuan isteri bagi suami yang akan melakukan poligami (pasal 58). Namun demikian, pada pasal 59 diatur bahwa jika isteri tidak mau memberikan persetujuan dan permohonan izin suami untuk beristeri lebih dari satu orang, maka Pengadilan Agama dapat menetapkan tentang pemberian izin tersebut.³⁵ Posisi perempuan dalam hal ini lemah dan beban yang ditanggungnya tidak mendapat tempat di mata Undang-Undang.

Jika dikembalikan pada ketentuan undang-undang itu sendiri tentang tujuan perkawinan, ketenangan dan ketentraman dalam sebuah keluarga yang penuh *mawaddah* dan *rahmah* tidak seharusnya hanya dirasakan dan menjadi hak suami tetapi juga seluruh anggota keluarga, termasuk isteri. Konsep *Sakinah*, *mawaddah* dan *rahmah* merupakan konsep yang tidak dapat diukur dengan sesuatu yang bersifat materiil dan ekonomis. Dengan demikian, undang-undang yang hanya mengutamakan aspek materiil dan disusun dalam lingkup masyarakat yang patriarkhis tidak akan dapat menjamin terciptanya konsep tersebut.

Dalam realitas kehidupan yang dialami perempuan, seperti tampak dalam data-data mengenai kasus kekerasan terhadap isteri dalam bentuk poligami yang masuk ke Rifka Annisa Woman Crisis Center tahun 2000, nasib perempuan bahkan tidak terjamah Undang-Undang. Data di Rifka Annisa menunjukkan bahwa 62% dari kasus poligami yang masuk pada tahun 2000 adalah poligami sirri dan hanya 38% kasus poligami yang dilakukan secara resmi. Sementara itu, data yang ada menunjukkan bahwa 75% dari 90 kasus kekerasan terhadap isteri solusi yang dipilih adalah cerai.³⁶ Perceraian yang diakibatkan oleh poligami seperti ini tidak terakomodir dan tidak mendapatkan jaminan undang-undang.

Dalam persoalan perceraian, pada pasal 8 ayat (4) disebutkan bahwa jika perceraian terjadi atas kehendak isteri maka dia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya. Secara lengkap bunyi pasal 8 Peraturan Pemerintah RI Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil sebagai berikut:

³⁴ Syafiq Hasyim, *Poligami dan Keadilan Kualitatif* (Jakarta: P3M, 1999).

³⁵ *Kompilasi Hukum Islam*, 35.

³⁶ Grafik Solusi yang dipilih klien kasus KTI Bulan Januari-Desember 2000 di Rifka Annisa WCC Yogyakarta, Sumber Divisi Litbang RAWCC Yogyakarta.

1. Apabila perceraian terjadi atas kehendak pegawai negeri sipil pria maka ia wajib menyerahkan sebagian gajinya untuk penghidupan bekas isteri dan anak-anaknya.
2. Pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah seperti untuk PNS pria yang bersangkutan, 1/3 bekas isterinya dan 1/3 untuk anak-anaknya.
3. Apabila dari perkawinan tersebut tidak ada anak maka bagian gaji yang wajib diserahkan oleh PNS pria kepada bekas isterinya ialah setengah dari gajinya.
4. Apabila perceraian terjadi atas kehendak isteri maka ia tidak berhak atas bagian penghasilan dari bekas suaminya.
5. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) tidak berlaku jika isteri minta cerai karena dimadu.

Peraturan tersebut tidak sepenuhnya memihak kepentingan perempuan. Ayat (4) dan (5) menyebutkan bahwa isteri tidak akan mendapat bagian gaji atau penghasilan dari suaminya jika dia yang minta cerai kecuali dengan satu alasan yakni dimadu. Dari alasan poligami menurut ketentuan ini perempuan mendapat perlindungan secara ekonomis. Namun demikian sekali lagi, poligami dimaksud tidak termasuk poligami yang dilakukan secara *sirri*, yang menurut data lebih banyak terjadi, tetapi poligami yang mendapat pengakuan pemerintah. Ketentuan undang-undang juga tidak dapat menjamin terlaksananya ketentuan dengan sebenar-benarnya karena tidak adanya sanksi yang tegas suami yang melanggar ketentuan tersebut. Lebih jauh, Peraturan ini tidak mengakomodir berbagai alasan lain yang lebih sering terjadi di dalam rumah tangga seperti kekerasan dalam keluarga termasuk kekerasan terhadap isteri. Para isteri yang mengajukan perceraian dengan alasan kekerasan atau penganiayaan secara ekonomis tidak mendapat perlindungan secara legal.

Sementara sebagai gambaran tercatat bahwa sampai bulan Oktober tahun 1999 terdapat 40 kasus kekerasan (yang terungkap) dalam rumah tangga dan hanya 38 kasus yang masuk dalam pengadilan.³⁷ Dari 383 kasus kekerasan terhadap perempuan yang masuk di Rifka Annisa Women Crisis Center Yogyakarta pada tahun 2000, 225 diantaranya dialami oleh isteri,³⁸ 92 kasus adalah kekerasan dalam pacaran, 28 kasus pelecehan seksual, 25 kasus perkosaan dan 12 kasus kekerasan dalam rumah tangga. Total kasus yang masuk dari tahun 1994 sampai tahun 2000 sebanyak 1309 kasus dengan rincian sebagai berikut: kekerasan terhadap isteri sejumlah 820 kasus, kekerasan dalam pacaran sejumlah 294 kasus, perkosaan sejumlah 85 kasus, pelecehan

³⁷ Eka, *Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan* (Jakarta: P3M, 1999), 8.

³⁸ Dokumen Litbang Rifka Annisa Women Crisis Center, *Data Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Yang Masuk di Rifka Annisa WCC, Periode tahun 1994-2000*.

seksual 68 kasus dan kekerasan dalam keluarga dan kehamilan tidak dikehendaki 42 kasus.

Data komnas perempuan juga menunjukkan tingginya angka kekerasan yang dialami perempuan.³⁹ Kekerasan seksual merupakan bentuk kekerasan paling mencuat dalam catatan Komnas Perempuan selama 2011, terutama di ranah domestik dan ranah publik. Dalam ranah domestik, kasus kekerasan terbanyak terjadi dalam rumah tangga, yaitu mencapai 113.878 kasus, yang 110.468 kasus di antaranya kekerasan terhadap istri. Sementara kekerasan lainnya terjadi dalam hubungan pacaran sebanyak 1.405 kasus. Selain kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan dialami perempuan bermacam-macam, di antaranya kekerasan kejiwaan, yang mencapai 103.691 kasus, kekerasan ekonomi sebanyak 3.222, kekerasan fisik sebanyak 2.790, serta kekerasan seksual sebanyak 1.398 kasus.

D. REFLEKSI DAN PENUTUP

Persoalan poligami menjadi tema hangat yang selalu menantang dan sekaligus dapat menjadi ukuran sensitifitas dan kepedulian seseorang terhadap persoalan gender dan hak-hak perempuan. Dari perspektif analisis gender, peraturan poligami dalam perundang-undangan menunjukkan adanya konstruksi yang diskriminatif tentang status dan peran perempuan, dalam beberapa bentuknya baik stereotipi, subordinasi, marginalisasi, maupun kekerasan terutama kekerasan simbolik. Kekerasan simbolik nampak terutama dalam penempatan perempuan sebagai obyek hukum dan hegemoni konstruksi laki-laki terhadap persoalan poligami. Dengan kata lain, peraturan tentang poligami menunjukkan adanya konstruksi diskriminatif yang diobyektifikasi dan mengalami reifikasi serta dijustifikasi dengan kekuatan Negara sehingga seakan menjadi kebenaran final yang memiliki status mutlak. Sumber konstruksi berakar terutama dari pemahaman agama yang endosentris, patriarkhis dan seksis. Selain itu, pengaruh kultur dan pemahaman keagamaan yang telah mengalami obyektifikasi dan reifikasi menjadikan peraturan poligami dalam batas tertentu diterima sebagai identitas kolektif yang final.

Terdapat setidaknya dua peristiwa yang dapat menjadi bahan refleksi dan pertimbangan bagi masyarakat Indonesia dan terutama pemerintah dalam merespon persoalan poligami. Pertama, pada tahun 2004 pada level Pemerintah Menteri Agama

³⁹ Komnas perempuan, *Peringatan Peristiwa Tragedi Mei 1998: Napak Reformasi Dalam Peringatan Lima Belas Tahun Reformasi*, (data online) diambil pada Januari 2014, di alamat berikut: <http://www.komnasperempuan.or.id/2013/05/peringatan-peristiwa-tragedi-mei-1998/#more-10725>

RI melaunching draft amandemen Kompilasi Hukum Islam 1991 yang disusun oleh sebuah tim yang terdiri dari mereka yang memiliki pemahaman progresif tentang Islam dan dipimpin oleh seorang perempuan.⁴⁰ Draft tersebut memuat peraturan tentang larangan poligami, memperbolehkan perkawinan antar agama, dan mempromosikan kesetaraan gender. Draft amandemen tersebut mengundang reaksi dan penentangan dari kelompok Islam. Kritik keras diluncurkan dengan dasar argumentasi bahwa draft tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam dan pada akhirnya ditolak dan Pemerintah gagal mengamandemennya.

Kedua, pada tahun 2006 resistensi masyarakat begitu kuat dan nyata terhadap poligami yang dilakukan Abdullah Gymnastiar. Gymnastiar, beserta isteri pertama, sebelumnya merupakan tokoh agama fenomenal yang sangat dekat dengan kehidupan masyarakat dari berbagai lapisan. Bahkan, pesantren yang didirikan juga menjadi salah satu tujuan wisata religius masyarakat. Namun demikian, semua berubah seketika sang tokoh menikahi perempuan lain sebagai isteri keduanya pada awal tahun 2007. Tanpa perlu memperdebatkan undang-undang tentang poligami, masyarakat segera meninggalkan sang tokoh. Media menyiarkan bagaimana masyarakat mengekspresikan kekecewaan dan kemarahannya, membakar foto, gambar dan barang-barang yang memuat sang Idola, ibu-ibu menyatakan kekhawatiran suami akan mengikuti langkah sana Imam.

Kedua peristiwa di atas barangkali dapat menjadi bahan pemikiran bagaimana dalam konteks poligami kepentingan masyarakat utamanya perempuan menjadi dasar pertimbangan dalam pembuatan undang-undang dan tidak semata kepentingan politik. Penolakan maupun dukungan terhadap poligami semestinya dikaji secara lebih komprehensif dengan melibatkan suara, pengalaman, dan pemikiran perempuan dan anak, yang menjadi bagian penting dari sebuah keluarga dan akan merasakan langsung dampak poligami. Justifikasi interpretasi agama, kekuatan dan kepentingan politik, kepentingan sepihak (laki-laki) tidak seharusnya mengorbankan kepentingan sebuah keluarga yang akan menjadi dasar sebuah masyarakat yang berkeadilan dan berkesetaraan.

Hal ini penting karena ketentuan hukum yang disusun tanpa memperhatikan kepentingan dan hak asasi perempuan sebagai individu yang otonom, yang menjadi subyek dari hukum yang berkaitan dengan diri dan kehidupannya, menjadi embrio lahirnya berbagai ketidakadilan terhadap perempuan baik secara fisik, psikhis maupun

⁴⁰ Muningar Sri Saraswati, "Government Initiates Revolution in Islamic Law", *The Jakarta Post*, October 5, 2004.

ekonomis. Perempuan-perempuan yang mengalami kekerasan poligami baik poligami resmi apalagi sirri, pada kenyataannya sangat rentan mengalami ketidakadilan serta berbagai bentuk kekerasan dalam rumah tangga lainnya. Lemahnya posisi mereka yang dipoligami selanjutnya berdampak pada pola ketergantungan, subordinasi dan marginalisasi perempuan terhadap laki-laki, baik dalam bidang ekonomi, pengambilan keputusan keluarga maupun yang lainnya.

Kontekstualisasi nilai-nilai keadilan dalam pemberlakuan poligami semestinya dirumuskan kembali dalam bentuk yang lebih humanis, realitis, toleran terhadap individualitas dan otonomi perempuan serta memperhatikan kepentingan dan suara seluruh anggota keluarga termasuk anak. Negara sebagai institusi yang berwenang seharusnya merumuskan kembali apakah masih terdapat persyaratan sosial yang mengandaikan pemberlakuan poligami sebagai satu sarana mewujudkan keadilan. Intervensi Negara dalam urusan rumah tangga seharusnya diimbangi dengan keharusan untuk mempertimbangkan kepentingan semua pihak dalam sebuah institusi keluarga, dan bukan hanya kepentingan laki-laki yang akan melakukan poligami. Pertanyaan mendasar yang selayaknya menjadi bahan renungan bersama adalah, apakah poligami dan konsep keadilan dalam poligami dapat menjadi sarana terciptanya keluarga sakinah yang penuh cinta dan kasih sayang, sebagaimana tersurat juga dalam undang-undang? Adalah sebuah kesalahan besar jika poligami dipertahankan hanya semata sebagai symbol ajaran Islam, yang seharusnya menjadi Rahmat bagi semua. Atau, peristiwa sang Tokoh akan menjadi penanda bagaimana masyarakat pada akhirnya juga akan meninggalkan hukum dan tidak lagi peduli karena hukum dan perundang-undangan tidak lagi sesuai dengan harapan, realitas sosial dan kehidupan yang mereka alami?

DAFTAR PUSTAKA

- Azra, Azumardi, 2003. *Surau, Pendidikan Islam dalam Transisi dan Modernisasi*, Ciputat: Pt Logos Wacana Ilmu.
- Depag RI. 1999/2000. *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Departemen Agama RI.
- Eka, *Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan*. Jakarta: P3M, 1999.
- Farkha, Ciciek, 2000. *Perspektif Perempuan dalam Penegakan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: P3M.

- Haryono, Bagus, 2000. *Kekuasaan Isteri tergantung Suami*, Surakarta: Pustaka Cakra.
- Hasyim, Syafiq, 1999. *Poligami dan Keadilan Kualitatif*, Jakarta: P3M.
- Kartini, Raden Ajeng, 1964. *Letters of a Javanese Princess* (Translated by Agnes Louise Symmers), New York: Norton Library.
- Ketetapan-ketetapan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000, Jakarta: Restu Agung, 2000.
- Nasrun Hr.A., 2001. *Peranan Perempuan dalam Penetapan Kebijakan Publik dalam Membangun Otonomi bagi Peningkatan Kualitas Kesehatan Reproduksi Perempuan*, Yogyakarta: Galang,
- Nurmila, Nina, 2008. "Negotiating Polygamy in Indonesia," dalam Susan Blackburn etc, *Indonesian Islam in a New Era: How Women Negotiate their Muslim Identities*, Clayton: Monash University Pres.
- Peach, Lucinda Joy, 2002. *Women and World Religions*, Upper Saddle River New Jersey: Pearson Education.
- PKK UGM, *Analisa Situasi Anak dan Wanita di Indonesia*. Jakarta: Pemerintah RI & UNICEF, 2000.
- Rifka Annisa, Dokumentasi Litbang Rifka Annisa Women Crisis Center, Grafik Pekerjaan Korban Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Rifka Annisa Women Crisis Center, Januari-April, 2001.
- _____, Grafik solusi yang dipilih klien kasus KTI Bulan Januari-Desember 2000 di Rifka Annisa WCC, Yogyakarta: Sumber Divisi Litbang RAWCC Yogyakarta, 2000.
- _____. Data Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan yang Masuk di Rifka Annisa WCC, Periode Tahun 1994-2000.
- Rohmaniyah, Inayah. 2013. "Gender, Androsentrisme dan Seksisme dalam Tafsir Agama," *Jurnal WELFARE Jurnal Ilmu kesejahteraan Sosial*, Vol. 2 No 1, Juni 2013, h. 55-73.
- _____, 2014. "The Tawdry Tale of "Syech Puji and Lutfiana: Child Marriage and Polygamy on the Boundary of the Pesantren World (With Mark Woodward)," in *Gender and Power in Indonesian Islam*, Routledge.

Subhan, Zaitunah, 1999. *Tafsir Kebencian; Studi Bias Gender dalam Tafsir Al-Qur'an*, Yogyakarta: LkiS.

Undang-undang Pokok Perkawinan Beserta Peraturan Perkawinan Khusus untuk Anggota ABRI, Anggota POLRI, Pegawai Kejaksaan, Pegawai Negeri Sipil, Jakarta: Bumi Aksara, 1996.