

Kebijakan Tarif Poligami dalam Perspektif Siyasah: Studi atas Peraturan Gubernur (Pergub) Lombok Timur

Sahuddin

IKA-Siyasah Yogyakarta. Email: sahuuddin@gmail.com

Abstrak: Negara Kesatuan Republik Indonesia berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, keduanya merupakan dasar konstitusi tertinggi dalam negara Indonesia. Pasca reformasi 1998, lahirlah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberikan dampak kepada daerah-daerah di Indonesia. Sehingga muncul aturan hukum baru yang disebut peraturan daerah (Perda). Adanya lembaga eksekutif bernama Bupati dan lembaga legislatif bernama DPRD. Pemerintah daerah mencoba membuat Perda yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 yang mempertimbangkan potensi dan kepentingan daerah tentu. Skripsi ini menganalisis tentang kebijakan Bupati Lombok Timur, Ali Bin Dahlan tentang Tarif yang diberikan kepada Para PNS yang akan berpoligami sebesar Rp 1.000.000,-/orang yang tertuang dalam Lampiran Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 26 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah. Penelitian ini bersifat lapangan, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi dan wawancara, yaitu metode pengumpulan data dengan jalan pengamatan terhadap beberapa sampel responden, keadaan dan kondisi sosial daerah Lombok Timur serta Tanya jawab yang dilakukan dengan sistematis dengan berlandaskan pada tujuan penelitian. Setelah dilakukan penelitian, diperoleh kesimpulan bahwa Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013 sesuai dengan tujuan fiqih siyasah. Karena di dalam Peraturan Bupati Lombok Timur tersebut mengandung nilai-nilai kemaslahatan masyarakat dan pencegahan dari kemudharatan yang merupakan unsur-unsur dalam fiqih siyasah. Peraturan tersebut melindungi terhadap kaum wanita yang tidak ingin dipoligami.

Kata Kunci: *Poligami, Perspektif Siyasah, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Daerah.*

Pendahuluan

Dalam kehidupan modern seperti sekarang ini, kita

tidak dapat lepas dari apa yang disebut dengan kebijakan publik. Sering kita temukan sebuah kebijakan publik dalam berbagai bidang. Seperti kebijakan sosial, kesehatan, pertanian, perekonomian dan lain sebagainya. Tingkat keberhasilan yang dicapai oleh kebijakan publik sangat beragam. Adakalanya kebijakan yang berhasil dilakukan, tidak sedikit juga kebijakan yang hanya sebagai wacana yang tidak terlaksana, bahkan ada pula kebijakan yang justru menimbulkan konflik. Kebijakan publik dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah provinsi, peraturan pemerintah kota dan keputusan walikota/bupati.¹ Dan bahkan pernyataan pemerintah termasuk dalam sebuah kebijakan public.

Melihat urgensi dari kebijakan tersebut, kebijakan publik merupakan segala pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, sehingga sikap pemerintah untuk tidak menanggapi suatu permasalahan publik tergolong dalam sebuah kebijakan pemerintah yang mempunyai pengaruh terhadap publik. Selain itu, kebijakan publik merupakan langkah pemerintah untuk mengantisipasi masalah di masa mendatang dan atau sebuah upaya pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan yang telah terjadi di masyarakat.

Luasnya dimensi yang dipengaruhi oleh kebijakan publik, mendorong pengambilan kebijakan tersebut untuk diambil sebijak mungkin. Pemerintah selaku pencetus dari kebijakan publik tersebut dituntut untuk bijak dalam mengambil sebuah keputusan, sehingga implikasi dari hasil penerapan kebijakan tidak akan menimbulkan permasalahan yang baru. Salah satu permasalahan di masyarakat yang sampai saat ini masih menuai respon pro dan kontra adalah permasalahan poligami di kalangan para pegawai negeri sipil (PNS). Secara sekilas, poligami merupakan sebuah permasalahan pribadi bagi setiap anggota keluarga. Bahkan poligami menjadi hal yang tabu untuk dibicarakan didalam

¹ Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang pedoman umum formulasi, implementasi, evaluasi kinerja, dan revisi kebijakan publik di lingkungan lembaga pemerintah pusat dan daerah.

lingkup keluarga. Hal ini merupakan isu yang sangat sensitif jika diungkapkan di dalam ranah publik sehingga pemerintah mengeluarkan PP No. 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dan PP No. 42 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Bagi seorang Pegawai Negeri Sipil yang akan beristeri lebih dari satu, harus terlebih dahulu mendapat izin dari atasannya. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan menjadi isteri kedua atau ketiga keempat dari Pegawai Negeri Sipil. Permintaan izin ini diajukan secara tertulis dengan mencantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin tersebut.

Pejabat yang menerima permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang wajib memperhatikan dengan seksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan pertimbangan dari atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Apabila alasan-alasan dan syarat-syarat yang dikemukakan kurang meyakinkan, maka pejabat harus meminta keterangan tambahan dari isteri Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin tersebut atau pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan. Sebelum mengambil keputusan, pejabat memanggil pegawai sipil yang bersangkutan sendiri atau bersama-sama dengan isterinya untuk diberi nasehat.²

Selain itu, Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan harus memenuhi sekurang-kurangnya salah satu dari ketiga syarat alternatif dan ketiga syarat kumulatif. Sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 dan dalam surat edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) No. 08 (SE) 1983 terdiri dari :

1. Syarat alternatif.
 - a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri dalam arti bahwa isteri menderita penyakit jasmaniah atau

² Pasal 9.

- rohaniah sedemikian rupa yang sukar disembuhkan, sehingga ia tidak dapat memenuhi kewajibannya sebagai seorang isteri, baik kewajiban secara biologis maupun kewajiban lainnya, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pemerintah.
- b. Isteri mendapat cacat badan atau penyakit lain yang tidak dapat disembuhkan, dalam arti bahwa isteri mendapat penyakit badan yang menyeluruh yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pemerintah; atau
 - c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan setelah menikah sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun, dibuktikan dengan surat keterangan dokter.
2. Syarat kumulatif.
- a. Adanya persetujuan tertulis yang dibuat secara ikhlas oleh isteri pegawai negeri sipil yang bersangkutan. Apabila isteri Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan lebih dari seorang, maka semua isterinya membuat persetujuan secara ikhlas. Surat persetujuan tersebut disahkan oleh atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan serendah-rendahnya pejabat Eselon IV.
 - b. Pegawai Negeri Sipil Pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang isteri dan anaknya yang dibuktikan dengan keterangan pajak penghasilan.

Ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bahwa dia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya.³ Namun berbeda dengan langkah bupati Ali bin Dahlan, Bupati Lombok Timur, dalam mengambil sebuah keputusan yang dapat dikatakan sangat kontroversial. Yaitu sebuah kebijakan yang mengatur perijinan poligami dikalangan PNS yang tertuang dalam Peraturan Bupati No. 26 tahun 2014 Tentang Kewajiban PNS di Kabupaten Lombok Timur yang ingin berpoligami untuk membayar retribusi sebesar Rp 1.000.000,- (sejumlah satu juta rupiah).

Pro dan kontra bukan saja diramaikan oleh media cetak dan elektronik di Lombok, tetapi juga menarik perhatian koran

³ Pasal 10 Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 26 Tahun 2014

dan televisi nasional. Metro TV malah menayangkan berita tersebut berulang-ulang. Hal senada juga nampak pada beberapa anggota PNS yang mengaggap bahwa peraturan bupati ini merupakan sebuah peraturan yang melecehkan harkat martabat bagi seorang perempuan. Dengan ini, dapat dikatakan bahwa setelah kebijakan bupati yang berupa peraturan bupati ini di implementasikan, justru mendapat berbagai ragam respon dari masyarakat, entah berupa respon positif dan bahkan respon negatif yang justru akan memicu terjadinya konflik baru.

Di sisi lain, Ali bin Dahlan juga ingin memperkuat dukungan terhadapnya pada pemilihan bupati Lombok Timur periode selanjutnya. Karena alasan tersebut penulis mengaggap bahwa kebijakan Ali bin Dahlan yang tertuang dalam Perbup No. 26 Tahun 2014 merupakan sebuah upaya politik tokoh agar popularitas lebih dikenal di kalangan masyarakat. Sehingga, tidak menutup kemungkinan dengan adanya peraturan yang kontroversial tersebut akan mempengaruhi ketenaran bupati dan dapat dimungkinkan tokoh tersebut akan mendapatkan suara terbanyak dalam pemilihan bupati berikutnya. Salah satu faktor pendorong kemungkinan Ali bin Dahlan akan terpilih kembali menjadi Bupati Lombok Timur periode selanjutnya adalah banyaknya pendukung Ali bin Dahlan dari kalangan para pegawai negeri sipil yang setuju dengan adanya Perbup yang mengatur peizinan poligami bagi kalangan PNS.

Munculnya fenomena ini sangat menarik untuk dijadikan obyek penelitian, oleh karena itu penyusun tertarik untuk mengangkatnya dalam bentuk penelitian skripsi. Alasan penyusun memilih mengadakan penelitian ini di Lombok Timur adalah karena persoalan persoalan yang akan diteliti ada di wilayah Lombok Timur. Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, inti dari permasalahan yang menjadi tolak ukur penelitian ini adalah sebagai berikut Bagaimana dampak kebijakan Bupati Lombok Timur Ali Bin Dahlan dalam Perbup No. 26 Tahun 2014 perspektif fikih siyasah?

Konsep Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah kebijakan (*policy*) berasal dari

bahasa Yunani dan Sansekerta yaitu *polis* (negara-kota), yang kemudian dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politea* (negara), kemudian di dalam bahasa Inggris, istilah kebijakan disebut dengan *policy* yang mempunyai arti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Di dalam kamus besar bahasa Indonesia "kebijakan" berasal dari kata "bijak" yang berarti pandai, mahir, yang selalu memakai akal budi pekertinya.⁴

Unsur dari kebijakan publik adalah produk kebijakan, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Produk kebijakan dari kebijakan publik yaitu keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan (*set of choosing*) yang mempunyai hubungan satu sama lain untuk mencapai saran/tujuan tertentu terbentuknya kebijakan publik sangat tergantung dengan sejauh mana pengaruh dari sekumpulan orang atau organisasi yang mempunyai peran penting dalam terbentuknya sebuah kebijakan. Kelompok tersebut sangat menentukan kemana arah kebijakan publik dirumuskan, diimplementasikan dan perkembangan atas pelaksanaannya. Selain itu, kondisi lingkungan yang menjadi latar belakang terbentuknya kebijakan publik mempunyai peran penting dalam arah kebijakan publik.

Dari uraian di atas, pada hakekatnya, kebijakan publik adalah keputusan atau pernyataan pemerintah tentang suatu hal yang mempunyai tujuan bersama dan berpengaruh besar terhadap masyarakat, melihat pentingnya dari dampak kebijakan publik tersebut, maka pelaku kebijakan harus cerdas dalam mengambil sebuah keputusan.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Proses pembuatan sebuah kebijakan merupakan hal yang rumit dan kompleks, tidak semudah yang dibayangkan. Pembuatan kebijakan sangat tergantung dengan beberapa faktor tertentu, hal tersebut harus diimbangi dengan kemampuan dan keahlian para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga terkait, guna dapat membuat kebijakan dengan resiko

⁴ W. J. S. Purwadarminta, *Istilah dan Ungkapan*, (Yogyakarta: U.P Indonesia, 1979), hlm. 138.

yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pembuatan sebuah kebijakan adalah:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar. Sebuah kebijakan seringkali ditentukan oleh tekanan-tekanan dari luar, baik berupa tuntutan maupun masukan yang berasal dari masyarakat dan lingkungan.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama. Kebiasaan penanganan pengambilan keputusan pada kebijakan masa lalu mempengaruhi pengambilan keputusan pada masa yang akan datang.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi. Faktor ini yang sering menjadi peran kunci dalam pembentukan sebuah kebijakan/keputusan. Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sehingga hal tersebut mempengaruhi karakteristik dari sebuah keputusan yang di ambil.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar. Lingkungan sosial dari para pembuat kebijakan juga berperan besar dalam menentukan sebuah keputusan.
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu. Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman sejarah pekerjaan terdahulu berpengaruh pada pembuat kebijakan sekarang.

Tahapan-Tahapan Kebijakan Publik

Seperti pembahasan yang telah dijelaskan di atas bahwa, kebijakan publik memerlukan proses yang sangat kompleks, karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli ilmu politik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik dalam berbagai tahapan. Tujuan pembagian seperti ini adalah memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun yang sedikit membedakan adalah, beberapa pakar politik mempunyai perbedaan dalam membagi proses kebijakan dalam tahapan-tahapan yang berbeda. Tahapan kebijakan publik menurut

William Dunn sebagaimana yang dikutip oleh Budi Winarno adalah sebagai berikut:

Tahapan pertama, yaitu penyusunan agenda/*agenda setting*, analisis yang harus dilakukan adalah perumusan masalah/*identification of policy problem*. Perumusan masalah dapat membantu asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan dan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan.⁵ Dalam hal ini, proses terbentuknya Peraturan Bupati Lombok Timur No. 26 Tahun 2014 tentang retribusi bagi PNS yang melakukan poligami. Sebelum kebijakan tersebut di ambil, maka terlebih dahulu menentukan pokok permasalahan yang melatarbelakangi kebijakan tersebut. Sebuah pokok permasalahan berawal dari adanya situasi yang menimbulkan rasa ketidakpuasan, kemudian para analis mencari pokok masalah yang biasa disebut dengan mata masalah.⁶

Pada tahap kedua yaitu formulasi kebijakan/*policy formulation*, analisis yang dilakukan yaitu peramalan/*forecasting*. Dari analisis peramalan/*forecasting* akan diketahui seperti apa kondisi sosial, ekonomi dan politik di masa depan. Setelah mengetahui kondisi yang akan terjadi di masa depan, maka dapat dilakukan intervensi melalui sebuah kebijakan pemerintah. Pada tahapan ini, Pemkab Lombok Timur memiliki beberapa opsi kebijakan yang telah dirumuskan pada tahapan rumusan masalah. Masing-masing opsi kebijakan tersebut diramalkan secara sistematis untuk mengukur tingkat keberhasilan atau kegagalan di masa mendatang.

Tahapan ketiga yaitu tahapan adopsi kebijakan/*policy adoption*. Dalam tahapan ini dilakukan analisis rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan merupakan hasil dari analisis berbagai alternatif kebijakan setelah alternatif-alternatif tersebut diestimasi melalui peramalan. Dari beberapa opsi kebijakan

⁵ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* edisi ke dua, alih bahasa Samodra Wibawa, dkk, (Yogyakarta: GadjahMada University Press, 1998), hlm. 28.

⁶ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi*, hlm, 29-30.

yang telah diramalkan oleh Pemkab Lombok Timur, dipilih satu kebijakan yang dianggap mempunyai prediksi keberhasilan yang tinggi, selain itu kebijakan yang dipilih harus sesuai dengan latar belakang masalah dan merepresentasikan nilai-nilai budaya masyarakat Lombok Timur yang menjadi landasan pembentukan kebijakan.

Tahapan keempat yaitu tahap implementasi kebijakan, Dunn menyarankan agar dilakukan analisis berupa pemantauan/*monitoring*. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan, mengidentifikasi hambatan, dan menemukan pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan. Pemantauan/*monitoring* merupakan salah satu dari fungsi manajemen.

Ilmu Manajemen diperlukan agar tujuan yang hendak dicapai bisa diraih dan efisien serta efektif. Banyak ayat dalam Al-Quran yang menjelaskan tentang pentingnya manajemen. Di dalam Islam, fungsi pengawasan ini memberikan ancaman dan peringatan terhadap orang yang mengabaikan pengawasan terhadap perbuatannya.

Kebijakan-keijakan untuk mewujudkan perlindungan terhadap kaum hawa, meminimalisir kegiatan poligami di kalangan PNS serta mencegah tindakan suap pejabat di Pemkab Lombok Timur ini tampaknya hanya menjadi catatan elit jika tidak diiringi dengan adanya pengimplementasian. Dalam tatanan politik, kebijakan publik dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah.⁷ Badan-badan tersebut melaksanakan program kerja yang berdampak langsung terhadap masyarakat. Untuk menekan kemungkinan ketidakberhasilan sebuah keijakan maka diperlukan pemantauan dalam implementasinya.

Tahapan kelima yaitu evaluasi kebijakan, Dunn menyatakan bahwa tahap ini tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah diselesaikan, namun juga memberikan klarifikasi sekaligus kritik bagi nilai-

⁷ Budi Winarni, *Kebijakan Publik Teori dan Proses* (Yogyakarta: Medress Anggota IKAPI, 2007), hlm. 34.

nilai yang mendasari kebijakan, serta membantu penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Dalam hal ini, evaluasi juga memberikan *feedback* bagi perumusan masalah. Pada tahapan evaluasi ini kinerja pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur dalam melaksanakan kebijakan pemerintah untuk mempersulit tindakan poligami di kalangan PNS dinilai tingkat keberhasilannya. Dari hasil penilaian tersebut didapatkan sebuah *input* yang berupa kritikan dan saran yang bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa mendatang, agar kebijakan yang akan datang dapat terlaksana dengan baik dan berhasil. Seperti dalam firman Allah Al-Hasyr 18 yang berbunyi:

Pentingnya poin *input* ini terhadap pemerintah adalah, pemerintah yang masih cenderung bersikap resisten terhadap perubahan dan adanya sifat *entropi*, yaitu tak mau dan tak mampu memperbaiki diri atas inisiatif sendiri tanpa harus ditekan oleh sistem lain di luar birokrasi pemerintah.

Rumusan kebijakan William N. Dunn berdasarkan lima tahapan tersebut merupakan sebuah perjalanan siklus kebijakan, tentu saja hal tersebut sangat kompleks daripada pendekatan-pendekatan yang lebih sederhana lainnya. Logikanya, pada saat kita berbicara tentang siklus kebijakan, maka kita berbicara suatu proses kebijakan yang pada realitanya melalui tahapan yang berbeda-beda. Proses ini bisa dipahami secara lebih baik dengan merumuskan proses kebijakan tersebut menjadi tiga tahapan: identifikasi, implementasi dan evaluasi. Identifikasi memiliki cakupan pembahasan mengenai awal pembentukan sebuah kebijakan hingga kebijakan tersebut dipilih ke dalam sebuah keputusan pemerintah. Di dalam tahapan implementasi, membahas tentang peran pemerintah dan *stakeholder* terkait dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Hingga tahapan akhir, yaitu tahapan evaluasi yang mengkaji tentang ketercapaian program kerja sebuah pemerintah dalam melaksanakan kebijakan.

Model Kebijakan Publik

Model kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi

beberapa kategori berdasarkan pelaksanaannya, ruang lingkungannya, keberlanjutannya, dan permasalahannya. Dari model tersebut dapat mengkategorikan kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Lombok Timur. Sehingga, hal ini dapat membantu penulis dalam menganalisis permasalahan.

a. Berdasarkan Tujuan

Kebijakan publik merupakan suatu perangkat, mekanisme dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan publik senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan publik. Tujuan publik ini mengandung dua pengertian yang saling terkait, yakni memecahkan masalah publik dan memenuhi kebutuhan publik.

Tujuan pemecahan masalah mengandung arti mengusahakan atau mengadakan perbaikan karena ada suatu keadaan yang tidak diharapkan (misalnya kemiskinan) atau kejadian yang bersifat destruktif atau patologis yang mengganggu dan merusak tatanan masyarakat (misalnya kenakalan remaja). Tujuan pemenuhan kebutuhan mengandung arti menyediakan pelayanan-pelayanan publik yang diperlukan, baik dikarenakan adanya masalah maupun tidak adanya masalah, dalam arti bersifat pencegahan (mencegah terjadinya masalah, mencegah tidak terulang atau timbul lagi masalah, atau mencegah meluasnya masalah) atau pengembangan (meningkatkan kualitas suatu kondisi agar lebih baik dari keadaan sebelumnya).⁸

b. Berdasarkan Pelaksanaannya

Berdasarkan pelaksanaannya, model kebijakan sosial dapat dibagi menjadi dua, yakni Model Imperatif dan Model Indikatif. Model kebijakan sosial imperatif adalah kebijakan sosial yang terpusat, yakni seluruh tujuan-tujuan sosial, jenis, sumber, dan jumlah pelayanan sosial, seluruhnya telah ditentukan oleh pemerintah.

⁸ Edi Suharto, Ph. D, Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial. (Bandung: CV Alfabeta. 2005), hlm. 61-62.

Kebijakan indikatif adalah kebijakan sosial yang mengupayakan kesamaan visi dan aspirasi seluruh masyarakat. Pemerintah biasanya hanya menentukan sasaran kebijakan secara garis besar, sedangkan pelaksanaannya dilakukan sepenuhnya oleh masyarakat atau badan, badan swasta (Lembaga Swadaya Masyarakat atau organisasi sosial). Kebijakan sosial indikatif sering pula disebut sebagai kebijakan sosial partisipatif.⁹

c. Berdasarkan Ruang Lingkup Atau Cakupannya

Dilihat dari cakupannya (*coverage*), dikenal dengan model universal dan model selektifitas. Model universal pertama kali diperkenalkan di Inggris oleh Beatrice Sydney Webb dan Sir William Beveridge. Selepas Perang Dunia II yang diliputi suasana egalitarian (persamaan dan pemerataan). Model universal adalah kebijakan sosial yang diarahkan untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan pelayanan sosial warga masyarakat secara menyeluruh, tanpa membedakan usia, jenis kelamin, dan status sosial. Dengan demikian, setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh pelayanan sosial. Pelayanan sosial disediakan bagi semua orang atau setidaknya semua orang dalam kelompok tertentu, tanpa dibatasi oleh kemampuan dan karakteristik tertentu. Setiap orang dapat dan bebas untuk menggunakan pelayanan sosial yang tersedia, tergantung pada kemauannya.

Berbeda dengan model universal, kebijakan sosial yang bersifat selektifitas ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sosial warga masyarakat tertentu saja. Prinsip selektifitas menyatakan bahwa pelayanan sosial hanya diberikan pada mereka yang membutuhkan saja, yaitu mereka yang mengalami masalah dan membutuhkan pelayanan tertentu. Biasanya syarat utama untuk memperoleh pelayanan ditentukan atas dasar ketidakmampuannya yang umumnya dilihat dari aspek ekonomi. Orang yang pendapatan dibawah kelayakan, para orang tua terlantar, anak terlantar yang tidak dapat memenuhi

⁹ *Ibid.*, hlm. 72.

kebutuhannya dengan baik mereka dianggap layak menjadi sasaran kebijakan sosial. Karena itu, model ini biasanya menggunakan pendekatan *means-test* (tes kemiskinan) atau *need-test* (tes kebutuhan).¹⁰ Model selektifitas dianggap lebih efisien, karena hanya diberikan bagi mereka yang membutuhkan melalui redistribusi anggaran secara selektif. Bantuan-bantuan hanya diberikan kepada golongan tertentu saja yang benar-benar membutuhkan.

Namun demikian, model selektifitas pun tidak terlepas dari kritik atas kelemahan-kelemahan yang masih melekat padanya. Kebijakan publik dalam model ini biasanya tidak dapat berjalan dengan baik tanpa adanya *controlling* dan manajemen kerja yang baik. Sebagai contoh nyata yaitu kebijakan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) yang diperuntukkan kepada masyarakat kurang mampu. Namun realita yang ada pengguna kendaraan mewah yang notabene termasuk golongan masyarakat mampu ikut menikmati subsidi BBM yang diterapkan oleh pemerintah.

d. Berdasarkan Keajegan Atau Keberlanjutannya

Dilihat dari keberlanjutan atau keajegan pelayanan sosial, ada dua model kebijakan publik. Yaitu model residual dan model institusional. Berdasarkan model residual, kebijakan sosial hanya diperlukan jika lembaga-lembaga alamiah, yang karena suatu sebab (misalnya keluarga kehilangan pencari nafkah karena meninggal dunia) tidak dapat menjalankan peranannya. Pelayanan sosial yang diberikan biasanya bersifat temporer, dalam arti segera dihentikan manakala lembaga tersebut dapat berfungsi kembali. Bantuan finansial untuk pengangguran atau korban bencana alam, umumnya diberikan melalui model residual.

Menurut model institusional, kebijakan publik perlu dirumuskan tanpa mempertimbangkan fungsi-tidaknya lembaga-lembaga alamiah. Pelayanan publik diberikan bersifat kontinuitas, melembaga dan berkesinambungan. Merujuk pada

¹⁰ *Ibid*, hlm. 75.

kedua model kebijakan di atas, maka model kebijakan residual sering disebut dengan model kuratif, sementara model kebijakan institusional tidak jarang disebut sebagai model antisipatif.

e. Berdasarkan Jenis Permasalahan atau Sasarannya

Berdasarkan jenis permasalahannya, kebijakan publik dapat dikelompokkan kedalam model kategorikal dan model komprehensif. Kebijakan publik kategorikal adalah sebuah kebijakan yang hanya difokuskan untuk mengatasi suatu permasalahan publik berdasarkan sektor permasalahan tertentu. Berbeda dengan model kategorikal yang bersifat spesifik dan parsial, model komprehensif diarahkan tidak hanya untuk mengatasi satu bidang masalah saja, melainkan beberapa masalah publik yang terkait diatur dan dirumuskan secara terintegrasi dalam satu formulasi kebijakan publik terpadu.

Model-model di atas dalam kenyataannya seringkali sulit untuk dipisahkan secara tegas satu sama lain. Karena antara satu model kebijakan dengan model lainnya saling terkait secara simultan. Model-model kebijakan tidaklah bersifat alternatif, melainkan bersifat konvergensi dan sinergis. Namun demikian, pengkategorian model-model kebijakan di atas tentunya dapat membantu kita dalam menentukan fokus, tujuan dan sasaran kebijakan sosial.

Dalam kaitannya dengan kebijakan Pemkab Lombok Timur untuk melindungi martabat kaum hawa dan juga meminimalisir tindakan poligami di kalangan PNS, model terutama dibuat untuk menjelaskan proses, karakteristik, mekanisme, serta menentukan strategi-strategi kebijakan publik. Tujuan apa yang akan dicapai oleh kebijakan pemerintah? Kebijakan apa yang akan diberikan dan siapa yang akan menjadi sasaran kebijakan tersebut? Metode apa yang akan digunakan untuk mengefektifkan dan mengefisienkan sebuah kebijakan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut biasanya merupakan aspek aspek yang dijelaskan oleh sebuah model kebijakan sosial.

Siyasah Dusturiyah dalam Fiqih Siyasa

Secara etimologi kata *siyasah* berasal dari akar kata yang artinya mengatur, mengendalikan, mengurus dan membuat keputusan. Di dalam kamus al-Munjid, kata *siyasah* diartikan dengan pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan atau perekrutan. Terkadang *siyasah* diartikan memimpin dengan metode kemaslahatan dan menjauhkan dari kemudharatan. Sedangkan pengertian *siyasah* secara terminologi adalah sebuah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemaslahatan, yakni mengatur kehidupan atas dasar keadilan dan istiqomah.¹¹ *Siyasah* atau yang biasa disebut dengan politik Islam merupakan pembahasan yang mengatur urusan umum dalam pemerintahan Islam. Pengaturan tersebut dengan mengedepankan unsur-unsur kemaslahatan dan mencegah dari perbuatan kemudharatan. *Dusturiyyah* merupakan prinsip-prinsip pokok dalam pemerintahan negara, seperti halnya yang tertuang dalam peraturan-peraturan perundang-undangan dan adat Istiadat. Abu A'la al-Maududi mengartikan kata *Dusturiyyah* sama dengan *Constitution* dalam bahasa Inggris dan undang-undang dasar dalam bahasa Indonesia, kata dasar itu tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut.¹²

Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum (*Tasyri'iyah*) oleh lembaga legislatif, Peradilan (*Qadlaiyyah*) oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan (*Idariyyah*) oleh birokrasi atau eksekutif¹³. *Siyasah Dusturiyyah* merupakan hubungan antara seorang pemimpin di satu pihak dan rakyat di pihak yang lain, beserta kelembagaan yang ada di dalamnya. Mulai dari proses pemilihan (kepala negara). *Siyasah dusturiyyah* merupakan kajian terpenting dalam

¹¹ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, cet. Ke-4, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), hlm. 22-24.

¹² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hlm. 154-155.

¹³ Ibid., hlm. 13

suatu negara, karena hal ini menyangkut hal-hal yang mendasar dari suatu negara yaitu keharmonisan antara warga negara dengan kepala negaranya, kepala negara dalam mengambil keputusan atau undang-undang bagi kemaslahatan bersama.¹⁴

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.¹⁵ Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip Fiqh Siyasa akan tercapai.¹⁶

Atas hal-hal di ataslah *Siyasah dusturiyah* dikatakan sebagai bagian dari Fiqh Siyasa yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 26 Tahun 2014

1. Rumusan Kebijakan Bupati Lombok Timur

Masyarakat di Lombok Timur sangat kental dengan agama Islam bahkan daerah Lombok Timur disebut sebagai "Seribu Masjid", hal ini dikarenakan banyaknya masjid yang dibangun di daerah tersebut. Ulama besar yang menjadi panutan bagi masyarakat Lombok Timur disebut sebagai Tuan Guru. Selain sebagai ulama besar, julukan Tuan Guru juga menandakan bahwa ulama tersebut merupakan ulama yang telah mengenyam pendidikan di Timur Tengah. Masyarakat Lombok Timur sangat mengagumi seorang Tuan Guru. Apapun yang dilakukan Tuan Guru, maka masyarakat akan

¹⁴ <http://serbamakalah.blogspot.com/2013/02/siyasah-politik-islam.html>, diakses 17 Januari 2014.

¹⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, hlm. 155.

¹⁶ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, cet. Ke-3, (Jakarta: Kencana Media Prenata Group, 2007), hlm. 87.

meneladaninya. Sebagian besar Tuan Guru di Lombok Timur memiliki isteri lebih dari satu orang. Masyarakat menganggap bahwa Tuan Guru yang memiliki isteri lebih dari satu maka stratanya akan semakin tinggi. Sehingga banyak masyarakat yang mengikuti apa yang dilakukan Tuan Guru yaitu berpoligami.

Melihat kondisi sosial masyarakat Lombok Timur dengan kebiasaan para suami yang memiliki isteri lebih dari satu orang, sangatlah dirasa perlu adanya kebijakan seorang pemimpin bijak untuk memberikan kebijakan dan melakukan perlindungan terhadap martabat para wanita di masyarakat. Kebijakan-kebijakan tersebut tentunya harus berpihak terhadap kepentingan masyarakat Lombok Timur itu sendiri. Secara umum, jumlah laki-laki yang mengenyam pendidikan jauh lebih banyak dibanding wanita. Sehingga tidak heran jika masih banyak para wanita di Lombok Timur yang masih buta huruf. Kondisi ini tentu sangatlah memprihatinkan. Padahal, masyarakat Lombok Timur banyak yang sudah tergolong mampu untuk menyekolahkan anak perempuannya. Banyaknya para wanita yang masih buta huruf menjadi salah satu faktor para suami melakukan poligami. Banyak suami meminta tanda tangan kepada isteri pertamanya dengan dalih untuk persetujuan pembelian tanah atau dalih lain. Padahal dalam kertas yang ditanda tangani si isteri tersebut berisikan pernyataan persetujuan si isteri untuk dipoligami.

Alasan-alasan tersebut yang melatarbelakangi kebijakan Peraturan Bupati Lombok Timur tentang perizinan berpoligami yang merupakan salah satu fungsi pemerintah sebagai lembaga eksekutif yang memiliki konsentrasi kekuasaan besar yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Tindakan- tindakan perlindungan terhadap kaum wanita, pencegahan suap pejabat merupakan beberapa tugas yang harus diemban oleh seorang pemimpin. Tentang Tinjauan mengenai penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*) juga berkenaan dengan cabang-cabang kekuasaan Negara yang lain, seperti pembentukan undang-undang, yaitu bagaimana membuat suatu produk hukum yang baik sehingga dapat berfungsi untuk

menggerakkan roda pemerintahan. Oleh karena itu Lampiran tentang besaran tarif Perizinan Perkawinan Kedua (poligami) yang tertuang dalam Perbup No. 26 Tahun 20014 dibuat dalam rangka menjaga dan melindungi martabat wanita, meminimalisir tindakan poligami bagi PNS serta mencegah tindak suap pejabat.

2. Tujuan Kebijakan

Kebijakan Bupati Lombok Timur tentang perizinan perkawinan kedua (poligami) merupakan salah satu kebijakan yang dibuat untuk beberapa tujuan, di antaranya adalah melindungi martabat wanita. Mengingat banyaknya wanita di daerah Lombok Timur yang masih buta huruf, menjadi salah satu faktor yang memicu banyaknya para suami yang membohongi isteri pertamanya agar dapat memperoleh izin untuk melakukan poligami. Banyak kasus para suami meminta tanda tangan kepada isteri pertamanya dengan dalih untuk persetujuan pembelian tanahatau yang dalaih lain. Tentu saja si isteri mau menandatangani kertas tersebut, karena si isteri buta huruf. Padahal dalam kertas yang ditanda tangani si isteri tersebut berisikan pernyataan persetujuan si isteri untuk dipoligami. Tujuan yang kedua adalah meminimalisir tindakan poligami bagi PNS di daerah Lombok Timur.

Tujuan yang ketiga adalah mencegah tindak suap terhadap para pejabat. Mengingat ketatnya aturan dan prosedur untuk memperoleh izin berpoligami, membuat banyak para suami yang ingin berpoligami menggunakan jalan pintas yaitu dengan cara menyuap para pejabat yang berwenang memberikan izin untuk berpoligami. Hal ini dikarenakan agar mudah dan cepat memperoleh izin berpoligami tanpa melalui aturan dan prosedur yang telah ditentukan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang mengatur poligami yaitu:

Pasal 3

- (1) Pada dasarnya seorang pria hanya boleh memiliki seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh memiliki seorang suami.
- (2) Pengadilan, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk

beristeri lebih dari seorang apabila dikendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pasal 4

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

Pasal 5

- (2) Untuk dapat mengajukan permohonan ke Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) Undang-undang ini harus memenuhi syarat-syarat berikut:
 - a. adanya persetujuan dari isteri/isteri-isteri;
 - b. adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka.
 - c. adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak mereka.
- (3) Persetujuan yang dimaksud dalam ayat (1) huruf a pasal ini tidak diperlukan bagi seorang suami apabila isteri/isteri-isterinya tidak mungkin dimintai persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian; atau apabila tidak ada kabar dari istrinya selama sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun atau karena sebab-sebab lainnya yang perlu mendapat penilaian dari Hakim Pengadilan.

3. Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah "kebijakan" atau "politik" digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga

pemerintah) atau suatu aktor dalam bidang tertentu. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone. Ia mengatakan bahwa "secara luas" kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Dalam pengertian lain Thomas R. Dye mengatakan bahwa kebijakan public apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Dalam hal ini kebijakan yang dimaksud di sini adalah kebijakan Bupati Lombok Timur No. 26 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah. Kebijakan tersebut lahir sebagai kebijakan yang mengatur tentang pendapatan asli daerah Lombok Timur. Dalam peraturan tersebut terdapat lampiran yang mengatur tentang izin perkawinan kedua (poligami) dengan membayar retribusi sebesar Rp 1.000.000,-/orang. Adapun isi lampiran tersebut berbunyi:

e. Surat izin:¹⁷

- Izin Belajar/Tugas Belajar Rp 50.000,-/ Orang Penetapan Keputusan
- Izin Perceraian Rp 450. 000,-/Orang Penetapan Keputusan
- Izin Perkawinan Kedua (Poligami) 1.000.000,00/Orang Penetapan keputusan.

Isi lampiran tersebut menjadi peraturan yang sangat kontroversial hingga banyak mengundang perhatian dan sorotan dari berbagai lapisan masyarakat dan media televisi. Masyarakat menganggap bahwa Perbup tersebut mendukung adanya tindak laku poligami. Apalagi dengan besarnya retribusi yang harus diberikan untuk memperoleh izin berpoligami yang hanya sebesar Rp 1.000.000,-/orang dirasa oleh masyarakat sangat merendahkan martabat wanita di Lombok Timur.

Di sisi lain, Ali Bin Dahlan selaku Bupati Lombok Timur mengatakan bahwasannya adanya aturan tersebut

¹⁷Lampiran perda nomor 26 tahun 2014 tentang pelaksanaan peraturan daerah nomor 3 tahun 2013 tentang lain-lain pendapatan asli daerah.

bertujuan untuk melindungi kaum wanita yang tidak ingin dipoligami oleh suami, menjaga martabat kaum wanita, mempersulit tindakan poligami bagi PNS dan mencegah tindak suap kepada aparat pejabat oleh para suami yang ingin mendapatkan izin untuk melakukan poligami.¹⁸

4. Politik Islam Terkait dengan Kebijakan Bupati Lombok Timur

Menurut Ali Syari'ati, secara sosiologis, masyarakat dan kepemimpinan merupakan dua istilah yang tidak dapat dipisahkan. Ia berkeyakinan bahwa ketiadaan kepemimpinan menjadi sumber munculnya berbagai problem berbagai problem masyarakat, bahkan masalah kemanusiaan secara umum. Menurut Syari'ati, pemimpin adalah pahlawan, idola, dan insan kamil, karena tanpa pemimpin maka umat manusia akan mengalami disorientasi dan alienasi.¹⁹

Terkait kebijakan politik dalam kepemimpinan Islam menekankan secara garis besar kepada kearifan untuk berbuat adil terhadap sesama. Bagi seorang pemimpin berbuat adil dengan tidak adanya sekat antar berbagai golongan merupakan itikad seorang pemimpin yang baik. Seorang pemimpin yang baik menurut Islam secara garis besar ialah pemimpin yang tahu akan kebutuhan masyarakatnya.

Seorang pemimpin haruslah berbuat adil terhadap rakyatnya dan memperdayakan rakyatnya. Menggunakan keadilan ialah berperilaku memimpin yang selaras dengan syari'at Islam. Maksudnya ialah melakukan keadilan sesuai syari'at dengan keadilan yang proposional. Syariat Islam tidak mengartikan adil dengan sama jumlah dan kuantitasnya, melainkan keadilan yang disesuaikan dengan fungsi dan kebutuhan masyarakat. Islam mempunyai konsep tersendiri dalam menegakkan keadilan, misalnya dengan hibah, zakat, sedekah, dan berperilaku adil bagi seluruh elemen masyarakat.

Ayat tersebut secara implisit memerintahkan semua

¹⁸ Hasil wawancara dengan Bupati Lombok Timur, Ali Bin Dahlan.

¹⁹ Khairul Anam, *Fikih Siyasah dan Wacana Politik Kontemporer*, (Yogyakarta: Ide Pustaka, 2009), hlm. 8.

mahluk hidup terutama bagi seorang pemimpin untuk berperilaku adil dan melaksanakan amanat rakyatnya dengan baik. Dalam mencapai kesejahteraan sosial, sebuah negara ataupun suatu kawasan tidak hanya membutuhkan pemimpin yang baik. Lebih dari itu ialah ketersinimbangan antara pemimpin dengan yang dipimpin.

Salah satu tindakan yang dapat diuraikan dalam konsep kebijakan kepemimpinan Bupati Lombok Timur, Ali Bin Dahlan terkait dengan Perbup No. 26 Tahun 2014 ialah memperketat aturan bagi para PNS laki-laki yang ingin berpoligami, melindungi kaum wanita di Lombok Timur.

Konsep keadilan sebagaimana disebutkan ayat tersebut termanifestasi pada pelaksanaan pembangunan kesejahteraan masyarakat secara utuh berbasis kebijakan manusiawi. Barangkali kepemimpinan Ali Bin Dahlan secara utuh tidak mewakili syari'at Islam secara menyeluruh, namun demikian secara tidak langsung pembangunan relasi sosial yang baik berhubungan dengan konsep keadilan dalam Islam, yaitu kesejahteraan masyarakat seutuhnya.

Kontroversi Lahirnya Peraturan Bupati Lombok Timur

Dengan adanya peraturan Bupati ini, terjadi perbedaan pendapat di kalangan masyarakat. Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Linda Amalia Sari Gumelar mengecam peraturan yang mengizinkan pegawai negeri sipil berpoligami asal membayar Rp 1 juta. Tujuannya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. dia menolak peraturan Bupati Lombok Timur tersebut dengan alasan kebijakan itu merendahkan martabat perempuan. Peraturan tersebut juga dapat disalahgunakan dalam kejahatan penyelundupan manusia (trafficking).²⁰

Salah satu staf PNS dilingkup Pemkab Lombok Timur Bq. Mariatun mengungkapkan menolak adanya peraturan Bupati terkait adanya pembayaran satu juta rupiah bagi PNS yang poligami. "Penerapan peraturan berpoligami

<http://nasional.tempo.co/read/news/2014/10/16/058614680/linda-gumelar-kecam-aturan-poligami-lombok-timur>. akses pada 10 Juni 2015.

bagi PNS bukan mengurangi korupsi, malah menambah kasus korupsi."²¹ Menurutnya tujuan pembayaran untuk berpoligami akan mengurangi korupsi bertolak belakang apabila diterapkan. Bahkan hal ini berpeluang menimbulkan korupsi baru baik dilingkungan keluarga maupun memasukkan ke PAD. Diterapkan Perbub tersebut menurutnya pembayaran untuk berpoligami harus lebih besar untuk membela kaum perempuan.

Hal senada juga diungkapkan seorang guru berstatus PNS Hadijah. Menurutnya jumlah uang satu juta tidak harganya dengan keputusan berpoligami yang sebagian besar perempuan tidak menerinya. "Satu juta rupiah itu tidak cukup, dibandingkan dengan sakitnya perasaan perempuan yang dipoligami."²² Diungkapkannya meski dalam agama melegalkan adanya poligami namun sesuai dengan aturan kepegawaian harus terdapat izin dari istri pertama.

Wakil Bupati Lombok Timur, Provinsi Nusa Tenggara Barat, Haerul Warisin mengatakan pungutan biaya Rp 1 juta bagi pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Lombok Timur yang akan melakukan poligami, tetap diberlakukan.

Dalam Peraturan Bupati itu antara lain disebutkan, PNS di Lombok Timur yang mengajukan izin melakukan perkawinan kedua (poligami) dikenakan biaya kontribusi senilai Rp 1 juta. Menurut Haerul, biaya poligami itu dimaksudkan sebagai denda. Pemerintah Kabupaten Lombok Timur tidak ingin menghimpun dana semacam itu untuk menambah pendapatan asli daerah (PAD).

Menurut Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Lombok Timur Najamudin mengatakan, aturan ini merupakan salah satu upaya Pemerintah Kabupaten Lombok Timur untuk menggali potensi yang ada di daerah guna menambah pendapatan asli daerah (PAD) melalui pendapatan lain-lain yang sah. Untuk diketahui ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh PNS yang ingin berpoligami. Pertama

²¹ Wawancara dengan Baiq Mariatun pada tanggal

²² Hasil wawancara dengan Hadijah pada tanggal

adalah syarat alternatif dan kedua adalah syarat kumulatif. Untuk lebih jelasnya dapat membaca artikel Syarat Berpoligami Bagi PNS. Untuk itu Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ingin berpoligami harus berpikir panjang terkait syarat-syarat yang harus dipenuhinya.²³

Analisis Kebijakan Bupati Lombok Timur tentang Persyaratan bagi PNS untuk Berpoligami

Dalam analisis ini, kebijakan publik dinilai sebagai sebuah rangkaian alur dari proses kebijakan. Dengan demikian, kebijakan publik dilihat dari satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara berkesinambungan, saling menentukan dan saling membentuk.²⁴

Proses dari kebijakan publik pada dasarnya berawal dari sistem politik dengan mengandalkan pada masukan (*input*) yang mempengaruhi aktor politik (sistem) untuk mengambil sebuah kebijakan yang diputuskan (*output*). Model ini kemudian dikembangkan dengan pendekatan proses yang dikemukakan oleh Wiliam N. Dunn. Dengan menggunakan pendekatan proses tersebut.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, yang disempurnakan dengan Undang-Undang proses desentralisasi menghendaki kekuasaan terdistribusi hingga ke lapisan bawah di masyarakat. Desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik yang sesuai dengan makna dasarnya yakni dari, oleh dan untuk rakyat diperlukan implementasi yang sesuai dengan keadaan masyarakat setempat

²³ <http://pemerintah.net/pns-boleh-berpoligami-dengan-membayar-1-juta-rupiah/> akses pada 11 Juni 2015.

²⁴ Riant Nugroho, *Public Policy, Teori Kebijakan -Analisis Kebijakan -Proses Perumusan Kebijakan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai The Fifth Estate-Metode Penelitian Kebijakan*, (Jakarta: Kelompok Gramedia, 2009), hlm. 112.

melalui desentralisasi yang diwujudkan perannya oleh pemerintah daerah yang dianggap lebih mengenal dan lebih dekat dengan masyarakat lokal.

Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah pusat tidak menguasai dengan penuh, namun hanya sebatas memberi arahan, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian setiap kebijakan nasional harus diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Implementasi tidak hanya dalam bentuk menterjemahkan kebijakan dalam suatu pedoman teknis, tetapi juga dengan memperhatikan berbagai faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Agar pemerintah daerah dapat mengimplementasikan Kebijakan nasional diperlukan pemahaman terhadap isu strategis yang hendak diaturnya, hal ini terkait dengan persepsi dari aparat pemerintah daerah terhadap isu strategis tersebut. Tentang persoalan pemahaman pemerintah daerah atau dikenal dengan persepsi sebenarnya merupakan bidang psikologis yang memiliki dimensi kerumitan tinggi. Pembongkaran kerumitan variabel psikologis berkaitan dengan persepsi, sebagaimana sikap dan kepribadian, merupakan pekerjaan yang berat dan besar. Persepsi yang sederhananya dimengerti sebagai "proses kognitif seseorang untuk menafsirkan dan memahami lingkungannya" pada intinya merupakan bagian dari tafsiran pribadi. Oleh karena itu individu yang berbeda akan memberi makna berbeda terhadap obyek yang sama.

1. Upaya Pemerintah Daerah Untuk Memperketat Aturan Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lombok Timur

Pegawai Negeri Sipil, Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, "Pegawai" berarti "orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan "Negeri" berarti negara atau pemerintah, jadi PNS adalah orang yang

bekerja pada pemerintah atau Negara.²⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 memberikan pengertian PNS adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1), yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menyelenggarakan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak.²⁶

Sebuah fenomena hukum yang bersifat kontradiktif banyak bermunculan di Indonesia hari ini. Salah satunya adalah peraturan bupati yang menentukan tarif retribusi bagi PNS yang akan berpoligami sebesar Rp 1.000.000,-/orang yang memiliki faktor dan latar belakang tertentu. Seperti halnya landasan dari proses pembuatan perbup tidak terlepas dari aspek yuridis, filosofis, sosiologis dan politis. Secara yuridis, kemunculan dari Perbup yang mengatur tentang besarnya tariff retribusi bagi para PNS yang akan melakukan poligami merupakan dampak dari adanya Undang-undang Nomor 22

²⁵W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka,1986), hlm. 478.

²⁶ Penjelasan Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Terdapat beberapa rancangan peraturan bupati Lombok Timur yang mengatur tentang poligami bagi PNS di daerah Lotim. Secara filosofis, perbup tersebut dibuat untuk memperbaiki syarat bagi PNS yang akan melakukan poligami. Secara *sosiologis*, masyarakat di daerah Lombok Timur sudah terbiasa dengan perkawinan poligami. Sedangkan faktor *politisnya* adalah perpoligami di angap mengangkat derajat dan martabat si suami yang berpoligami.

Pada zaman modern, lazimnya tujuan dari negara adalah menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat demi tercapainya masyarakat adil dan makmur.²⁷ Negara kita memiliki konstitusi yang sudah jelas, walaupun kita telah mengenal bebrapa istilah konstitusi. Baik konstitusi dalam arti materil, konstitusi dalam arti formil,²⁸ konstitusi dalam arti tertulis,²⁹ maupun konstitusi dalam arti undang-undang tertinggi.³⁰

Dalam konteks ini, Bupati Lombok Timur, Ali BD dalam membuat kebijakannya berorientasi pada keadaan sosial masyarakat daerahnya untuk mengantisipasi semakin banyaknya para PNS yang melakukan poligami, demi menjaga martabat wanita di Lombok Timur dan mempersulit tindak laku poligami bagi PNS yang merupakan suatu kebijakan yang dapat dikatakan sebagai kebijakan politik sosial karena berorientasi pada kepentingan orang banyak.

Hal tersebut dapat "dibaca" melalui analisa kebijakan publik dengan determinasi kebijakan, sebuah analisis yang

²⁷ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-4, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 50.

²⁸ Dalam arti formil adalah perhatian terhadap prosedur, pembentukannya harus istimewa dibandingkan dengan pembentukan perundang-undangan yang lain.

²⁹ Dal arti tertulis adalah bahwa konstitusi itu dinaskahkan tertentu, guna memudahkan pihak-pihak lain mengetahuinya.

³⁰ Dalam arti merupakan undang-undang tertinggi adalah baik pembentukan dan perubahannya melalui prosedur istimewa dan juga ia merupakan dasar tertinggi dari perundang-undangan lainnya yang berlaku dalam negara tersebut.

berkaitan dengan pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan tersebut dibuat,³¹ maka kebijakan Bupati Lombok Timur tentang besarnya tarif untuk PNS yang ingin menambah isteri telah memenuhi aspek teoritis maupun praktis.

Pembuatan kebijakan Bupati Lombok Timur memiliki latar belakang yang kompleks, dibuat saat kepungan ancaman politik datang dari organisasi masyarakat yaitu Nahdlatu Wathan yang ingin menurunkan Ali BD dari pemerintahannya. Ali BD sendiri berasal dari Nahdlatul Wathan yang sebelumnya juga pernah menjabat sebagai Bupati Lombok Timur periode tahun 2003-2008. Pada masa periode pertama beliau menjabat sebagai Bupati Lombok Timur, beliau mengeluarkan kebijakan salah satunya adalah Perda zakat Nomor 9 Tahun 2002 yang berisi tentang pemotongan gaji bagi para PNS untuk zakat sebesar 2,5% dari gaji PNS. Kebijakan ini dirasa merugikan bagi para PNS di Lombok Timur. Para PNS khususnya guru negeri yang tergabung dengan Peratuan Guru Republik Indonesia (PGRI) menentang kebijakan tersebut. Mereka menolak kebijakan ini dengan cukup keras yaitu melakukan demo dengan cara menduduki kantor bupati Lotim, mogok mengajar, dan juga membakar 2 mobil pendukung Ali BD. Namun demo tersebut tidak membuahkan hasil yang diharapkan sehingga kebijakan tersebut tetap dijalankan. Meski mendapat penolakan dari ribuan guru di Lombok Timur, kebijakan Ali BD tetap mendapatkan banyak apresiasi dari berbagai kalangan. Terlebih banyak lembaga pendidikan dan panti asuhan yang mendapatkan dana bantuan dari zakat tersebut. Termasuk banyak pengurus Badan Zakat Daerah (Bazda) dari berbagai daerah yang datang kepada Ali BD untuk belajar bagaimana cara mengumpulkan dan mengelola dana zakat supaya lebih produktif.

Kemudian ketika masa jabatan bupati Ali BD sudah berakhir, Ali BD mencalonkan kembali sebagai Bupati Lotim periode tahun 2007-2013. Dalam pemilihan tersebut Ali BD

³¹Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori, dan Praktek Analisis Kebijakan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 56.

gagal memenangkan pemilu tersebut, dan yang memenangkan adalah pasangan Sukiman dan Lutfi yang berasal dari organisasi NW. Kekalahan Ali BD dipicu oleh kurangnya dukungan dari para PNS. Hal ini dikarenakan kekecewaan para PNS terhadap kebijakan Ali BD yang memotong gaji para PNS untuk zakat.

Pada pemilihan bupati Lombok Timur periode 2013-2017, Ali BD kembali mencalonkan diri sebagai Bupati Lombok Timur menggandeng HaerulWarisin sebagai calon wakil bupati. Berbeda dengan pemilu sebelumnya, pada pemilu ini Ali BD memperoleh banyak dukungan dari para PNS yang semula kecewa dengan Ali BD, kali ini para PNS kecewa dengan pemerintahan Lutfi yang dikarenakan sulitnya tunjangan yang keluar untuk para PNS pada masa jabatan Bupati Lutfi.

Pada masa jabatannya, Ali BD kembali mengeluarkan kebijakan untuk rakyatnya. Salah satu kebijakan Ali BD yang kontroversial adalah penentuan besarnya tarif bagi PNS yang ingin menambah isteri (poligami) yaitu sebesar Rp 1.000.000,-/orang. Kebijakan ini membuat isteri-isteri para PNS menjadi bimbang. Mereka menilai bahwa kebijakan tersebut melecehkan martabat para kaum wanita. Karena uang sebesar Rp 1.000.000,- bagi PNS bukanlah uang yang banyak. Sehingga timbullah demo dari berbagai organisasi masyarakat, aktifis perempuan, dan juga mahasiswa terkait dengan kebijakan tersebut. Selain itu, mahasiswa Nahdlatul Wathan (NW) juga berunjuk rasa menginginkan agar Ali BD turun dari jabatannya.

Keadaan ini tentulah dimanfaatkan oleh organisasi NW yang memang tidak menyukai Ali BD yang berasal dari organisasi Nahdlatul Ulama (NU) untuk menurunkan Ali BD dari pemerintahannya. NW menginginkan pemerintahan Lombok Timur hanya dipimpin oleh seorang yang berasal dari NW. NW mengatakan bahwa kebijakan Ali BD sangatlah kontroversial dan sangat melecehkan martabat wanita. Selain itu NW juga berpendapat bahwasannya kebijakan Ali BD ini hanyalah sebuah strategi Ali BD untuk memeras para PNS yang ingin menambah isteri (poligami). Melihat banyaknya para pejabat di Lombok Timur dan juga para Tuan Guru yang

melakukan poligami tanpa dipungut biaya retribusi.

Ali BD sendiri menepis semua tuduhan terhadap beliau terkait dengan Perbup Nomor 26 Tahun 2014. Ali BD mengatakan bahwasannya Perbup tersebut dibuat bukan untuk menganjurkan atau mempermudah PNS untuk berpoligami. Kebijakan tersebut justru dikeluarkan untuk semakin memperberat syarat bagi seorang PNS yang berhasrat menambah isteri. Ali BD juga menjelaskan bahwa Perbup tersebut tetap mengacu kepada aturan-aturan di atasnya yang dikeluarkan oleh Depdagri tentang ketentuan dan syarat bagi seorang PNS untuk biasa melakukan poligami.³²

Dengan adanya Perbup tersebut, Ali BD justru menambah beban bagi PNS yang ingin berpoligami untuk membayar retribusi kepada daerah sebesar Rp 1.000.000,-/orang. Ali BD sendiri mengakui bahwa bahwa bagi kalangan PNS uang sebesar Rp 1.000.000,- bukanlah uang yang terlalu besar, tetapi bukan berarti melecehkan kaum wanita di Lombok Timur. Yang sulit justru syarat-syarat untuk bisa melakukan poligami yang telah dibuat oleh pemerintah pusat.

Sementara itu, jika dilihat dari pendekatan kebijakan sosial adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tindakan yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan. Penyediaan pelayanan sosial adalah segala hal yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat, termasuk dalam perlindungan terhadap kaum wanita.

Dengan demikian kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik suatu negara (pemerintah) yang bersifat adil dan tidak menimbulkan ketegangan dalam masyarakat. Menurut Bertens, keadilan adalah memberikan kepada setiap orang yang menjadi haknya, misalnya hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan, hak atas pelayanan kesehatan dan hak-hak sosial lainnya, maka akan keadilan sosial terwujud bila hak-hak sosial terpenuhi. Sedangkan hak individual akan terlaksana bila hak-hak individual terpenuhi.

³² Hasil wawancara dengan Bupati Lombok Timur, Ali bin Dahlan

2. Upaya Melindungi Hak-Hak Perempuan

Kebijakan tersebut dituangkan dalam Peraturan Bupati Lombok Timur No 26 Tahun 2014, yang terkait dengan pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013, tentang lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Disebutkan, Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan ijin berpoligami (beristri lebih dari satu) dikenakan biaya satu juta rupiah, yang selanjutnya uang itu akan disetorkan ke kas daerah.

Akan tetapi kebijakan Bupati ini tidak sepenuhnya dipahami secara gamblang oleh masyarakat. Akibatnya Perbup ini mendapat tanggapan yang beragam dan menuai banyak kritikan bahkan hujatan. Berita yang dilansir sejumlah media, ditanggapi dengan penafsiran yang cenderung emosional oleh masyarakat karena kurang lengkapnya informasi yang didapat. Padahal esensi adanya Perbup ini adalah untuk menambahkan beban atau semakin memberatkan persyaratan untuk bisa poligami. Aturan ini hanya ditujukan hanya untuk PNS di lingkup Kabupaten Lombok Timur, bukan untuk masyarakat umum.

Penyampaian berita oleh media yang tidak berimbang menyebabkan sebagian masyarakat menjadi resah. Khususnya kaum perempuan di Lombok Timur yang bersuamikan seorang PNS. Mereka khawatir, suaminya akan berpoligami. Padahal, kalau masyarakat memahami substansi yang sebenarnya dalam aturan tersebut maka keresahan tidak perlu terjadi. Yang harus dipahami adalah Bupati Lombok Timur tidak serta merta membolehkan PNS-nya berpoligami dengan cukup membayar satu juta rupiah. Tapi, syarat PNS yang ingin berpoligami harus terlebih dahulu memenuhi persyaratan yang berlaku. Yaitu tetap mengacu kepada PP Nomor 10 tahun 1983 jo PP Nomor 45 tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yaitu:

Pasal 4

- (1) Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristeri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat.
- (2) Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi

- isteri kedua/ ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil.
- (3) Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari bukan Pegawai Negeri Sipil, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat.
 - (4) Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diajukan secara tertulis.
 - (5) Dalam surat permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang atau untuk menjadi isteri kedua/ ketiga/keempat.

Pasal 5

- (1) Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4 diajukan kepada Pejabat melalui surat tertulis.
- (2) Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian atau untuk beristeri lebih dari seorang, maupun untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada Pejabat melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.

Pasal 9

- (1) Pejabat yang menerima permintaan izin untuk beristeri lebih dari seorang atau untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 wajib memperhatikan dengan seksama alasan-alasan yang dikemukakan dalam surat permintaan izin dan pertimbangan dari atasan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan.
- (2) Apabila alasan-alasan dan syarat-syarat yang dikemukakan dalam permintaan izin tersebut kurang meyakinkan, maka Pejabat harus meminta keterangan tambahan dari isteri Pegawai Negeri Sipil yang mengajukan permintaan izin atau dari pihak lain yang dipandang dapat memberikan keterangan yang meyakinkan.
- (3) Sebelum mengambil keputusan, Pejabat memanggil Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan sendiri atau bersama-sama dengan isterinya untuk diberi nasehat.

Pasal 10

- (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 kewajibannya sebagai isteri;
 - b. isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; atau
 - c. isteri tidak dapat melahirkan keturunan.
- (3) Syarat kumulatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah
- a. ada persetujuan tertulis dari isteri;
 - b. Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang isteri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan; dan
 - c. ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya.
 - d. Izin untuk beristeri lebih dari seorang tidak diberikan oleh Pejabat apabila:
 - a. bertentangan dengan ajaran/peraturan agama yang dianut Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan;
 - b. tidak memenuhi syarat alternatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ketiga syarat kumulatif dalam ayat (3);
 - c. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - d. alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat; dan/atau
 - e. ada kemungkinan mengganggu pelaksanaan tugas kedinasan.

Jadi kewajiban membayar satu juta rupiah itu malah semakin memberatkan PNS di Kabupaten Lombok Timur yang ingin mengajukan ijin poligami. Selain harus memenuhi persyaratan mutlak yang telah diatur dalam PP Nomor 10 tahun

1983 jo PP Nomor 45 tahun 1990, mereka juga harus mengeluarkan biaya tambahan lagi sebesar satu juta rupiah.

Kalau dicermati, aturan ini sebenarnya lebih menunjukkan keberpihakan dan perlindungan kepada para istri yang suaminya berstatus PNS di Kabupaten Lombok Timur. "Jadi bukan untuk mendorong orang poligami asal punya uang satu juta ya, itu untuk menambah berat dari peraturan-peraturan yang sudah memberatkan,"³³

Dalam PP Nomor 10 tahun 1983 jo PP Nomor 45 tahun 1990 yang mengatur tentang ijin perkawinan, seorang PNS laki-laki boleh melakukan poligami sepanjang memenuhi persyaratan. Diantaranya, syarat kumulatif dan syarat alternatif. Selain itu juga harus mendapatkan ijin terlebih dahulu dari pejabat yang disampaikan secara tertulis. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) PP Nomor 10 Tahun 1983, ijin untuk beristri lebih dari satu orang hanya dapat diberikan oleh pejabat apabila memenuhi sekurang-kurangnya salah satu syarat alternatif dan ketiga syarat kumulatif yang disebut dalam Pasal 10 ayat (2) dan (3) PP Nomor 10 Tahun 1983.

Syarat alternatif tersebut adalah dikarenakan istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri. Kemudian, istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan atau istri tidak dapat melahirkan keturunan. Sementara untuk syarat kumulatif yaitu harus ada persetujuan tertulis dari istri. PNS pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup banyak untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan. Kemudian juga harus ada jaminan tertulis dari PNS bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.

Analisis *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Kebijakan Bupati Lombok Timur

Secara etimologi kata *siyasah* berasal dari akar kata yang artinya mengatur, mengendalikan, mengurus dan membuat

³³ Kata Ali Bin Dahlan dikutip dari Kompas.com.

keputusan. Di dalam kamus al-Munjid, kata *siyasah* diartikan dengan pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan atau perekayasaan. Terkadang *siyasah* diartikan memimpin dengan metode kemaslahatan dan menjauhkan dari kemudharatan.

Sedangkan pengertian *siyasah* secara terminologi adalah sebuah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemaslahatan, yakni mengatur kehidupan atas dasar keadilan dan istiqomah.³⁴

Siyasah atau yang biasa disebut dengan politik Islam merupakan pembahasan yang mengatur urusan umum dalam pemerintahan Islam. Pengaturan tersebut dengan mengedepankan unsur-unsur kemaslahatan dan mencegah dari perbuatan kemudharatan.

Dusturiyyah merupakan prinsip-prinsip pokok dalam pemerintahan negara, seperti halnya yang tertuang dalam peraturan-peraturan perundang-undangan dan adat Istiadat. Abu A'la al-Maududi mengartikan kata *Dusturiyyah* sama dengan *Constitution* dalam bahasa Inggris dan undang-undang dasar dalam bahasa Indonesia, kata dasar itu tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut.³⁵ Secara pengertian umum Siyasa Dusturiyah bisa diartikan sebagai suatu keputusan kepala negara (pemimpin) dalam mengambil keputusan atau undang-undang bagi kemaslahatan umat.

Kebijakan yang dibuat oleh Ali bin Dahlan dalam bentuk Peraturan Bupati merupakan salah satu bentuk respon terhadap persoalan-persoalan sosial masyarakat Lombok Timur, khususnya berkaitan dengan poligami. Perdebatan tentang poligami memang selalu menarik untuk diperbincangkan. Pihak-pihak yang mendukung maupun tidak mendukung poligami mengeluarkan argumen masing-masing dengan menyertakan dalil masing.

³⁴ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, cet. Ke-4, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), hlm. 22-24.

³⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hlm. 154-155.

Atas dasar itu maka Bupati Lombok Timur mencoba membuat suatu kebijakan dengan melihat keadaan sosial masyarakat Lombok Timur, di mana praktik poligami masih tinggi. Sehingga Bupati merasa perlu untuk mengeluarkan kebijakan bagi aparaturnya (PNS) yang ingin berpoligami. Denda sebanyak Rp. 1.000.000 tersebut akan dimasukkan ke dalam kas daerah untuk menambah pendapatan daerah yang bisa digunakan untuk membuat program-program kerja pemerintah daerah untuk kemaslahatan masyarakat Lombok Timur. Jadi, Peraturan Bupati tersebut sangatlah berguna bagi masyarakat Lombok Timur.

Penutup

Berdasarkan uraian penjelasan pada bab-bab sebelumnya maka kesimpulan dari penelitian ini adalah Peraturan Bupati Lombok Timur yang mewajibkan membayar uang Rp. 1.000.000 bagi para PNS yang ingin berpoligami merupakan bentuk denda tambahan setelah syarat-syarat poligami yang diatur dalam perundang-undangan terpenuhi. Bukan berarti PNS yang ingin berpoligami dibolehkan asalkan membayar uang satu juta.

Uang denda tersebut akan dimasukkan ke dalam kas daerah dan bisa dipergunakan untuk keperluan-keperluan daerah lain yang bermanfaat bagi masyarakat Lombok Timur. Kebijakan ini sejalan dengan konsep siyasah dusturiyah. Di mana seorang pemimpin membuat kebijakan berupa peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat yang dipimpinnya demi terwujudnya kemaslahatan bagi masyarakat.

Persoalan poligami di pulau Lombok memang selalu menarik untuk diperbincangkan, khususnya di daerah Lombok Timur yang hampir 99% penduduknya menganut agama Islam. Sehingga praktik poligami sudah tidak asing lagi di kalangan masyarakat. Dengan melihat fenomena ini maka Bupati Lombok Timur mengambil kebijakan untuk menarik retribusi bagi PNS yang ingin berpoligami. Hal ini dikarenakan tujuan dari berpoligami pada dasarnya kemaslahatan umat terutama

kaum wanita yang memiliki beberapa keterbatasan terutama keterbatasan finansial dan ekonomi yang mempengaruhi aspek-aspek kemanusiaan yang lain.

Poligami apapun bentuknya merupakan bagian dari perintah agama yang tersirat pada Qs. an-Nisa': 3 dan 129 yang menjelaskan permasalahan poligami dan juga syarat-syarat berpoligami. Dalam hal ini islam memandang poligami sebagai suatu bagian dari proteksi agama terhadap umatnya. Bila kita korelasikan dengan konteks kehidupan sekarang poligami telah keluar pada khitohnya sebagai bentuk proteksi umat tapi lebih dari itu poligami menjadi bagian dari lifestyle, faith, dan jalan pintas menuju kebahagiaan pada kaum wanita. Menelisik pada permasalahan poligami pada masyarakat Lombok dapat ditarik kesimpulan bahwa adat sangat berperan dalam mengembangkan isu-isu poligami seperti ini. Masyarakat Lombok yang dikenal sebagai masyarakat agamis yang berpaham keislaman menjadikan nilai budaya lokal sebagai bagian dari tujuan bermasyarakat. Poligami sebagai bagian dari budaya lokal sebagian masyarakat Lombok sangat berperan pada terbentuknya Peraturan Daerah tentang poligami di daerah ini, hal ini disebabkan karena banyaknya kasus-kasus poligami di Lombok terutama pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menikah secara sirih dan sangat merugikan kaum wanita. Pernikahan secara sirih sangat merugikan pada aspek- aspek vital tujuan dari pernikahan yakni Sakinah, Mawadah, Warohmah. Dampak dari pernikahan secara sirih bila ditinjau dari sudut pandang visioner sangat banyak sisi negatif yang ditimbulkan bagi anak hasil pernikahan poligami. Maka dari itu saya sangat setuju dengan perda ini dikarenakan membawa dampak yang positif bagi para pelaku poligami dan juga menghilangkan konotasi buruk pada isu-isu poligami ditengah masyarakat.

Daftar Pustaka

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-4, Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- Ardiani "Poligami di Kalangan Tuan Guru di Praya Lombok Tengah NTB" Skripsi Sarjana Fak. Syariah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, cet.ke-12. Jakarta: Rineka Cipta. 2002.
- Budi Wiranto, *Kebijakan Publik dan Proses*, Yogyakarta: Media Press, 2007.
- David Easton, *Kerangka Kerja Analisis Sistem Politik*, Jakarta: Bina Aksa, 1984.
- E. Koeswara. *Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Yayasan PARIBA, 2001.
- Hasan, Ali M. *Masaul Fiqhiyyah al-Haditsah Masalah-masalah Kontemporer Hukum Islam*, cet. Ke-2. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1997.
- Khairul Anam, *Fikih Siyasah dan Wacana Politik Kontemporer*, (Yogyakarta: Ide Pustaka, 2009.
- M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang: UMM Pres 2008.
- Meoloeng, J Meoloeng. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, cet. Ke-17. Bandung: Rosdakarya. 2002.
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007 .
- Nasution, S. *Metode Research*, cet.ke-2. Jakarta: Bumi Aksara. 1996.
- Nazir, Moh. *Metode Penelitian*, cet.ke-3. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1998.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori, dan Praktek Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2006.
- R.G Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Riant Nugroho, *Public Policy, Teori Kebijakan -Analisis Kebijakan - Proses Perumusan Kebijakan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai*

- The Fifth Estate-Metode Penelitian Kebijakan, Jakarta: Kelompok Gramedia, 2009.
- Riant Nugroho, Public Policy, Teori Kebijakan -Analisis Kebijakan - Proses Perumusan Kebijakan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai The Fifth Estate-Metode Penelitian Kebijakan, Jakarta: Kelompok Gramedia, 2009.
- Subarsono, AG. *Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2005.
- Sudarto. *Metode Penelitian Filsafat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1996.
- Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasa : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, cet. Ke-4, Jakarta: Raja Grafindo Persada,.
- Syaukani, Dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Umi Zulaifatut Taufiqoh, "Penolakan Pemberian Izin Poligami oleh Pengadilan Agama (Studi Putusan Nomor 214/ Pdt. G/ 2002/ PA. SMN dan Nomor 243/ Pdt. G/ 2003/ PA.YK)" Skripsi Sarjana Fak. Syariah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2007.
- W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1986.
- Wayne Parsons, Public Policy: Pengantar Teori, dan Praktek Analisis Kebijakan, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.
- Yangko, T Chuzaimah dan H. Anshari. *Problematika Hukum Islam Kontemporer*. Jakarta: Lembaga Studi Islam dan Kemasyarakatan, 1996.
- Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/04/M.PAN/4/2007 tentang pedoman umum formulasi,implementasi, evaluasai kinerja, dan revisi kebijakan publik di lingkungan lembaga pemerintah

pusat dan daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Perda Nomor 26 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah

[http://nasional.tempo.co/read/news/2014/10/16/058614680/linda-gumelar-kecam-aturan-poligami-lombok-timur.](http://nasional.tempo.co/read/news/2014/10/16/058614680/linda-gumelar-kecam-aturan-poligami-lombok-timur)

<http://pemerintah.net/pns-boleh-berpoligami-dengan-membayar-1-juta-rupiah/> akses pada 11 Juni 2015.

<http://rrimataram.com/perbub-poligami-di-lombok-timur-menuai-kontroversi/>

<http://nasional.tempo.co/read/news2014/10/14/058614258/biaya-poligami-rp-1-juta-di-lombok-timur-tetap-berlaku>

<http://www.pemda.lotim.go.id/>