

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sebuah pernikahan wajib memenuhi persyaratan dan rukun. Syarat merupakan hal yang harus dipenuhi sebagai persyaratan untuk melaksanakan perkawinan, sedangkan rukun adalah kewajiban yang mutlak harus ada dan masuk di dalam substansinya agar perkawinan itu sah. Terkait Rukun pernikahan ada lima yaitu : adanya *sighat (ijab qabul* dalam nikah), mempelai pria, mempelai wanita, wali, dan dua saksi.<sup>1</sup>

Hukum nikah dalam pandangan syariah yaitu :<sup>2</sup>

1. Wajib, pada kondisi jika seseorang mampu membiayai pernikahannya baik dalam biaya memberikan mahar dan memberikan biaya nafkah kepada istrinya yang akan dinikahinya dan dengan pernikahan tersebut ia akan menghindari perbuatan zina;
2. Sunah, bagi seseorang yang sudah mampu untuk menikah namun masih tidak merasa takut pada perbuatan zina;
3. Makruh, bagi seseorang yang mempunyai biaya untuk menikah, namun ia tidak khawatir berbuat zina karena ia sadar atas ketidaksempurnaannya dalam kemampuan untuk berhubungan seksual;

---

<sup>1</sup>Imam Zakaria al-Anshari dalam *Fathul Wahab bi Syarhi Minhaj al-Thalab* (Beirut: Dar al-Fikr), juz II, h. 41.

<sup>2</sup>Ahmad Sarwad LC, M.A, *Seri Fiqih Kehidupan : Pernikahan*, (Jakarta Selatan : Rumah Fiqih Publishing, 2017), h.39-45.

4. Haram, jika pernikahan tersebut disebabkan oleh salah satu hal utama yang menyebabkan tidak bisa dilaksanakannya pernikahan, yaitu dari pihak suami, dari pihak istri atau dari akad yang tidak sesuai syariah.

Asas dalam hukum perkawinan menurut Islam menganut asas monogami terbuka namun dalam kondisi tertentu dibolehkan poligami. Permasalahan-permasalahan tentang kemanusiaan dan solusi atas adanya masalah di dalam pernikahan dan untuk menghindari terjadinya perceraian, maka dalam agama Islam telah diberikan jalan keluar dengan adanya suatu pernikahan seorang suami yang memiliki istri lebih dari satu (poligami).<sup>3</sup>Poligami merupakan pintu darurat untuk menyelesaikan konflik dalam pernikahan dengan syarat kemampuan seorang suami bisa melakukan poligami dengan syarat adanya sikap yang adil terhadap istri-istrinya dan persetujuan dari istri-istrinya.

Sejarah poligami ini jauh berkembang dan ada di masyarakat sebelum agama Islam datang. Kehadiran agama Islam dalam permasalahan poligami ini memberikan aturan yang jelas tentang poligami, poligami yang dilakukan bukan untuk tujuan membebaskan laki-laki dalam memenuhi nafsu syahwatnya tanpa adanya kewajiban yang harus dipenuhinya.<sup>4</sup> Sebagaimana yang dilakukan segelintir orang dalam melakukan poligami, ada hal yang harus dipahami sebelum melakukan poligami ini tentunya berkaitan dengan syarat yang harus dilaksanakan dan sanggup akan pelaksanaan poligami tersebut. Islam tidak melarang poligami dan ketidaksetujuan adanya poligami yang terjadi di masyarakat harus dilihat dari

---

<sup>3</sup>Abd. Rahman, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta : Kencana, 2006), h.45.

<sup>4</sup>Khalil Abdul Karim, *Islam Dan Sejarah Arab*, (Yogyakarta : LKIS, 2003), h.32.

pemahamannya dan bagaimana ia memandang poligami tersebut dari sudut pandang masing - masing *personal* ataupun individu yang berpolemik akan hal poligami tersebut.

Bagi umat Islam, memahami poligami diperlukan pemahaman yang khusus, mendetail, secara menyeluruh dan utuh bagaimana poligami itu terjadi dan bisa dilakukan. Inti dalam pemahaman poligami adalah bahwa poligami bukan hal yang melanggar aturan hukum yang berlaku ada di masyarakat selama dilakukan sesuai dengan hukum Islam dan hukum yang berlaku di masyarakat yang telah ditetapkan pemerintah sehingga poligami bisa dilakukan oleh seorang laki-laki.

Terkait dengan permasalahan poligami terdapat adanya perbedaan yang mendasar dalam hal pemahaman atas poligami. Dalam sebagian pandangan ulama khususnya ulama ortodoks maka banyak ulama dari golongan ini yang setuju dengan poligami dan akan mengatakan bahwa poligami merupakan bagian dari ajaran agama dan sebagian ulama akan melakukan poligami dengan mempunyai istri hingga empat orang. Di sisi lain, pihak yang melakukan kesetaraan gender / para pejuang gender dan para pejuang hak asasi wanita akan berpendapat lain bahwa poligami tidaklah boleh dilakukan karena tidak melindungi wanita walaupun dibolehkan dengan persyaratan yang ketat masih tetap berpendapat melanggar adanya hak-hak wanita yang telah menerima terutama istri pertamanya.<sup>5</sup>

Persoalan poligami sudah berlangsung sudah lama dalam kehidupan beragama dan tiap-tiap agama telah mengatur hal tersebut. Adapun dalam Islam

---

<sup>5</sup>Abu Fikri, *Istri Istri Nabi*, (Jakarta : Trisedia, 2007), h.70.

masalah poligami telah diatur dengan aturan /ketentuan sangat jelas. Adapun aturan poligami ini termuat di Q.S An-Nisa /4: 3.<sup>6</sup>

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَانكِحُوا مَا طَابَ  
لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ مَثْنَىٰ وَثُلَاثَ وَرُبَاعًا فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا  
تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ذَلِكَ أَدْنَىٰ أَلَّا  
تَعُولُوا

Selain ayat al Qur'an, ketentuan terkait poligami ini hadist Rasulullah SAW

:<sup>7</sup>

عَنْ ابْنِ عُمَرَ أَنَّ عَيْلَانَ بْنَ سَلَمَةَ التَّمِمْيَّ اسْتَلَمَ وَلَهُ عَشْرُ نِسْوَةٍ فِي الْجَاهِلِيَّةِ فَأَسْلَمْنَ مَعَهُ  
فَأَمَرَهُ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنْ يَتَخَيَّرَ أَرْبَعًا مِنْهُنَّ . (رواه ترميدي )

Hadist yang bunyinya sama juga telah diriwayatkan oleh Ibnu Majah : <sup>8</sup>

حَدَّثَنَا يَحْيَىٰ بْنُ حَكِيمٍ حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ جَعْفَرٍ حَدَّثَنَا مَعْمَرٌ عَنْ الزُّهْرِيِّ عَنْ سَالِمٍ عَنْ ابْنِ  
عُمَرَ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وَتَحْتَهُ عَشْرُ نِسْوَةٍ فَقَالَ لَهُ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ خُذْ  
مِنْهُنَّ أَرْبَعًا . (رواه ابن ماجه)

<sup>6</sup>Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qu'ran dan Terjemahnya*, (Semarang: PT. Karya Toha Putra, 2002), h.77.

<sup>7</sup>Muhammad bin Isa bin Tsaura, *Sunan at-Tirmidzi*, jilid 2, (Beirut Libanon: Daar al-fiqr), h.298.

<sup>8</sup>H.r. Malik, al-Nasa'i dan al Dâruquthi. Bandingkan: Al-Hâfidz Abî 'Abd Allâh Muhammad ibn Yazid al-Quzwinî, *Sunan Ibn Mâjah*, Juz I, (Beirut: Dâr al-Qurub al-'Ilmiyah, t.th), h, 628.

Hadist lain yang juga sama tentang *Ghailan bin Salamah Ats-Tsaqafi* yang telah diriwayatkan oleh H.R. Ahmad :

حَدَّثَنَا إِسْمَاعِيلُ أَخْبَرَنَا مَعْمَرٌ عَنِ الزُّهْرِيِّ عَنْ سَالِمٍ عَنْ أَبِيهِ أَنَّ عَيْلَانَ بْنَ سَلَمَةَ التَّقْفِيَّ  
أَسْلَمَ وَتَحْتَهُ عَشْرُ نِسْوَةٍ فَقَالَ لَهُ النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ اخْتَرِ مِنْهُنَّ أَرْبَعًا. (رواه أحمد)

Dari hadist di atas, dapat kita ketahui bahwa pada saat Ghailan masuk Islam maka ia wajib memenuhi ketentuan tentang ketentuan masalah poligami. Adanya perintah dari nabi Muhammad SAW bahwa laki-laki dalam Islam tidak boleh beristri lebih dari empat. Dari jumlah sepuluh orang istri yang dimiliki Ghailan enam orang diceraikannya dan empat orang tetap dipertahankannya sebagai istrinya.

Perubahan zaman dan perubahan sosial budaya masyarakat akan selalu terjadi seiring dengan berjalannya waktu. Masalah poligami tidak pernah ada kata habis untuk dibahas. Laki-laki yang melakukan poligami dan wanita yang menerima poligami selalu menarik untuk menjadi kajian aktual dalam hal pengkajian dan penelitian.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terkait pengertian poligami tidak diberikan pengertian hanya mengatur tentang syarat untuk bisa melakukan poligami, hal ini karena dalam Undang-Undang Nomor 1 tersebut menganut asas monogami yang termuat dalam ketentuan Pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Poligami dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 masih dibuka ruang dan diperbolehkan, namun karena kondisi keadaan tertentu yang terjadi dari istrinya, dengan ketentuan yang telah

dipersyaratkan untuk dipenuhi. Persyaratan yang dipersyaratkan berjalan selaras dengan ketentuan hukum Islam membolehkan poligami dengan syarat harus mampu berlaku adil.<sup>9</sup>

Poligami yang terjadi dan dilakukan seorang laki-laki yang pekerjaannya swasta namun ketika si istri kedua/ketiga/keempat bekerja menjadi PNS maka menjadi masalah bagi istrinya tersebut karena ada peraturan yang mengikat dan mengaturnya yaitu Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990 bahwa Pegawai Negeri Sipil wanita dilarang menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat. pernikahannya hanya diakui peraturan perundangan jika pernikahannya dengan laki-laki yang belum pernah menikah atau menikahi duda (status laki-lakinya bukan PNS dan memang tidak memiliki istri).

Apabila PNS wanita tersebut nekad untuk menerima poligami maka akan dikenakan sanksi disiplin kepegawaian dan dijatuhi sanksi berat dengan hukuman pemberhentian secara tidak hormat sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 berkaitan dengan sanksinya mengikat tanpa pengecualian dan mutlak bagi PNS wanita. PNS wanita sama sekali tidak diberikan ruang dan kesempatan baginya menerima poligami walaupun ia telah mendapatkan ijin dan restu dari istri pertamanya. Pernikahan poligami yang terjadi tetap tidak bisa diajukan menjadi pernikahan yang sah secara hukum karena ruang untuk pengajuannya tertutup dan hal yang terjadi di masyarakat jika tetap

---

<sup>9</sup>Supardi Mursalin, *Menolak Poligami, Studi....*h.35.

ingin menerima poligami maka pernikahan di bawah tangan yang dikenal dengan nikah siri, yang dilakukan secara diam-diam.

Dikirimkannya surat oleh Kepala Badan Kepegawaian Negara tentang hukuman disiplin bagi PNS yang melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS yang dikirimkan kepada semua Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat/Provinsi/Kabupaten/Kota dari Badan Kepegawain Negara Nomor : K-26-30/V.252.2535/99 tertanggal 22 Agustus 2011 dijelaskan bahwa apabila PNS wanita yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat dijatuhi hukuman disiplin berat berupa pemberhentian tidak hormat sebagai PNS dan isi suratnya tersebut juga mempertegas terkait hukuman disiplin bagi PNS Wanita yang melanggarnya.

Kodrat dan naluri alami wanita menginginkan dan dapat menikah, memiliki keluarga dan garis keturunan yang ia lahir dari rahimnya. Ketika takdir yang dijalani dan dipilihnya telah menjadikannya sebagai istri kedua/ketiga/keempat apakah salah atas pilihannya ini tentunya tidak salah jika hal tersebut sesuai dengan ranah aturan agama dan hukum yang berlaku tentunya dan hal tersebut merupakan hak asasinya sebagai seorang wanita.

Sejak dalam kandungan, sebelum manusia dilahirkan manusia telah memiliki hak alami sebagai seorang manusia. Hak yang melekat dalam dirinya yaitu hak untuk hidup. Dalam pembentukan sebuah pemerintahan dalam suatu negara dan di dalam kehidupan bermasyarakat, apa yang menjadi hak-hak masyarakat baik itu hak pribadi, hak ekonomi dan sosial harus dijamin oleh

pemerintah. Terkait hak pribadi (*personal right*), meliputi hak untuk hidup merdeka, hak untuk bebas memeluk agama/keyakinan, hak untuk menikah dan memiliki keturunan, dll. Hak pribadi dalam hal ekonomi meliputi hak-hak memiliki pekerjaan dan kehidupan yang layak, dll. Hak sosial yaitu hak-hak untuk bergaul, bersosial dan bermasyarakat. Jika negara telah memenuhi kewajiban maka sudah sepatutnya setiap orang yang berada dalam negara tersebut memenuhi kewajiban sebagai masyarakat yang juga menghargai dan menjunjung tinggi hak orang lain.

Tekait hak pribadi yaitu tentang haknya dalam perkawinan merupakan satu hal selalu menarik untuk dilakukan pengajian dan penelitian. Pengaturan masalah perkawinan khususnya masalah poligami telah diatur di Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 jo. Pasal 57 Kompilasi Hukum Islam, aturan tersebut tentang bagaimana prosedur serta syarat bagi seorang laki-laki yang mau melakukan poligami maka ia dapat mengajukannya ke Pengadilan untuk mendapatkan dispensasi surat ijin berpoligami.

Di negara Indonesia terkait poligami PNS hal yang menarik, karena ada aturan tersendiri baik untuk poligami PNS pria dan PNS wanita. Terkait poligami yang akan dilakukan oleh PNS pria dan PNS wanita maka diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Bagi PNS pria dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 masih dibuka ruang berpoligami dengan ketentuan telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan ditambah dengan persyaratan tambahan yaitu harus atas ijin dari atasannya atau pejabat melalui saluran hirarki.

Bagi PNS wanita, pada awalnya berdasarkan Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1983 masih dibuka ruang PNS wanita untuk menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat namun setelah diubah berdasarkan Peraturan Pemerintah 45 Tahun 1990 maka PNS wanita tersebut dilarang menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat kecuali PNS wanita tersebut menjadi istri pertama. Peraturan tersebut mengubah total kebolehan poligami PNS wanita tersebut dan dengan diberlakukannya khususnya berdasarkan pada Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah 45 Tahun 1990. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut terdapat adanya aturan yang diskriminatif. PNS pria masih bisa untuk melakukan poligami sedangkan PNS wanita secara mutlak dilarang untuk menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat.

Berawal dari latar belakang di atas, adanya peraturan yang tegas mengatur PNS tersebut membuat penulis tertarik melakukan penelitian tesis terkait kajian hukum yang lebih mendalam mengenai **“Kajian Hukum Larangan PNS Wanita Menerima Poligami (Ditinjau Dari Hak Asasi Manusia Dan *Maqasid Al Syar’iah*)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari penjabaran yang telah penulis uraikan di atas, penulis tertarik untuk membuat rumusan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kajian hukum larangan PNS wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat ditinjau dari Hak Asasi Manusia?

2. Bagaimana kajian hukum larangan PNS wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat ditinjau dari *Maqasid al Syariah*?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dari permasalahan yang telah dirumuskan oleh penulis, maka tujuan penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji kajian/analisis hukum larangan PNS wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat dari ditinjau dari Hak Asasi Manusia.
2. Untuk mengkaji kajian/analisis hukum larangan PNS wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat ditinjau dari *Maqasid al Syariah*.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Sejalan dengan tujuan penelitian, diharapkan penelitian ini memberikan arti penting bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya Hukum Islam dan Hukum Perdata (Hukum Perkawinan) yang berkaitan dengan Aturan Perundang-Undangan dan untuk mengidentifikasi serta mencari solusi terhadap masalah-masalah yang ditimbulkan akibat kesalah pahaman dalam memahami makna yang sesungguhnya dari poligami baik itu secara hukum Islam dan hukum yang berlaku di Indonesia.

Selain itu diharapkan menjadi sumbangan pemikiran bagi penyusunan hukum nasional nantinya yang akan disusun melalui Kompilasi Hukum Islam

tentang tanggung jawab dan pengawasan negara terhadap permasalahan poligami serta memberikan pengaturan yang jelas serta adanya kesesuaiannya dengan prinsip yang ada dalam Hukum Islam serta diharapkan agar penelitian normatif tentang poligami dapat dikaji lagi oleh penulis selanjutnya.

## **E. Definisi Operasional**

Dari judul yang diangkat penulis terdapat beberapa definisi operasional, seperti berikut:

1. Hukum Islam berarti seluruh aturan-aturan yang ditetapkan Allah SWT kepada umat Islam mengenai ketentuan keimanan, akhlaq dan menaati semua perintah Allah SWT dan laranganNya. Dapat juga diberikan pengertian bahwa hukum-hukum yang telah ditetapkan oleh Allah SWT melalui para Nabi yang berhubungan dengan keimanan atas keberadaan Allah SWT berkaitan dengan sikap manusia dalam melakukan suatu perbuatan baik yang bernilai amal saleh atau pahala maupun suatu perbuatan yang bernilai dosa. Hukum Islam dalam tulisan ini fikih islam adalah buah pemikiran para ulama dalam menetapkan ketentuan-ketentuan hukum Islam yang ada dan berlaku di masyarakat dan dalam hal ini lebih mengacu pada rumusan detail hukum Islam.<sup>10</sup>
2. Pengertian Poligami menurut bahasa Indonesia adalah sistem perkawinan yang salah satu pihak memiliki/mengawini beberapa lawan jenisnya di waktu yang bersamaan.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Taufiqurrohman Syahuri, *Legislasi Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), h.32.

<sup>11</sup>Wikipedia Bahasa Indonesia Online diakses tanggal 8 Mei 2020

3. Pengertian Analisis Hukum adalah penjabaran dan penguraian dari satu hal utama dari berbagai aturan yang ada pada suatu hal masalah untuk mendapatkan arti dan penjelasan dari atas keseluruhan dari hukum.<sup>12</sup>
4. Hukum Keluarga adalah semua peraturan yang mengatur tentang perkawinan, hubungan antar keluarga dalam lingkup satu keluarga sedarah (kekuasaan orang tua, perwalian, pengampuan wali atas anak yang masih belum cakap bertindak secara hukum).
5. Pegawai Negeri Sipil adalah orang – orang telah memenuhi standard dan lulus dari ujian seleksi Pegawai Negeri yang diadakan oleh pemerintah, kemudian diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk melaksanakan tugasnya sebagai abdi negara dan dalam menjalankan tugasnya telah disumpah sebagai PNS dan digaji oleh pemerintah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.<sup>13</sup>
6. Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kewajiban atas janji yang harus ditaati oleh Pegawai Negeri Sipil, untuk menjalankan hal sebagai Pegawai Negeri Sipil apabila dilanggar dan tidak dipatuhi akan mendapatkan hukuman karena telah melanggar kedisiplinannya atas peraturan yang berlaku dan mengikat dan melekat bagi tiap-tiap para Aparatur Negeri Sipil (ASN).<sup>14</sup>
7. Definisi Hukuman Disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online diakses tanggal 8 Mei 2020

<sup>13</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri h.1.

<sup>14</sup>*Ibid*

<sup>15</sup>*Ibid*

## F. Penelitian Terdahulu

1. Tesis dari Slamet Mujiono tentang *Keadilan Gender Dalam Produk Hukum Islam di Indonesia: Telaah Atas Perkawinan Poligami Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*. Dalam tesis ini bahwa perkawinan poligami ditolak menurut perspektif *Gender*. Penolakan ini semata-mata karena poligami tidak mengandung unsur-unsur yang menguntungkan bagi wanita. Sedangkan esensi dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam pada dasarnya memberi pintu darurat terhadap suami yang akan beristri lebih dari seorang. Pintu tersebut diberikan apabila cukup alasan, terpenuhi semua persyaratan dan dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Prosedur-prosedur tersebut dibuat semata-mata untuk mewujudkan tujuan utama dari perkawinan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 UU Perkawinan No.1 Tahun 1974 dan Pasal 4 KHI.<sup>16</sup>
2. Tesis dari Siti Salhah Ibrahim di tahun 2010 yang membahas *Urgensi Maqashid Al-Syari'ah Dalam Ijtihad Hukum Islam (Kajian Poligami Dalam Perpesktif Maqashid al-Syariah)*. Dalam tesis ini tujuan penulis dalam melakukan penelitian adalah meneliti tentang penyimpangan poligami, dimana fenomena penyimpangan yang menggejala adalah dikarenakan kesenangan atas seksualitas itu sendiri. Terwujudnya akan keadilan mengungkap pemahaman makna atas ayat ketiga Q.S an-Nisa yang memperbolehkan adanya poligami,

---

<sup>16</sup>Slamet Mujiono, *Keadilan Gender Dalam Produk Hukum Islam Di Indonesia: Telaah Atas Perkawinan Poligami Dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Dan Kompilasi Hukum Islam*, (Malang : Tesis, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2007)

tanpa disandingkan dengan *Maqashid al-Syari'ah*, penerimaan poligami hanya akan diterapkan secara *taken for granted* tanpa mengambil nilai kritis ayat ini.<sup>17</sup>

3. Tesis dari Mufti Ramadhan di tahun 2019 yang membahas “*Urgensi Persetujuan Istri Dalam Pernikahan Poligami dalam Pasal 5 ayat (1) Huruf (a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Analisis Sadd Adz-Dzari'ah)*”. Dalam tesis ini tujuan penulis dalam melakukan penelitian adalah bahwa persetujuan istri yang diatur pada pasal 5 ayat 1 huruf (a) merupakan syarat yang urgen dalam prespektif *sadd adz-dzariah*. Kualitas kemafsadatan pernikahan poligami tanpa persetujuan istri dikategorikan dalam kriteria *dzari'ah* yang harus dicegah. Persetujuan istri merupakan palang yang menutup pintu kemafsadatan tersebut. Dari sisi lain, persetujuan istri merupakan syarat pernikahan poligami prespektif hukum Islam modern. Syarat adanya persetujuan istri sesuai konsep fikih yang menerima perubahan, memiliki karakteristik hukum Islam dan tujuannya mengarah pada salah satu tujuan hukum Islam, yaitu memelihara keturunan.<sup>18</sup>

Dari penelitian di atas antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang penulis lakukan terdapat perbedaan yaitu penulis mengkaji terkait larangan PNS wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat ditinjau dari Hak Asasi Manusia (HAM) dan *Maqasid Al Syariah*. Penelitian yang dilakukan penulis

---

<sup>17</sup>Siti Salhah Ibrahim, *Urgensi Maqashid Al-Syari'ah Dalam Ijtihad Hukum Islam (Kajian Poligami Dalam Perpesktif Maqashid Al-Syariah)*, (Banjarmasin : Tesis, UIN Antasari, 2010)

<sup>18</sup>Mufti Ramadhan, *Urgensi Persetujuan Istri Dalam Pernikahan Poligami Dalam Pasal 5 Ayat (1) Huruf (a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Analisis Sadd Adz-Dzari'ah)*, (Banjarmasin: Tesis, UIN Antasari, 2019).

terkait masalah yang diangkat melakukan pengkajian yang lebih mendalam lagi dan masalah yang diangkat belum ada dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

## **G. Kajian Teori**

Berbicara tentang permasalahan perkawinan, poligami dan larangan dipoligami maka dalam penulisan tesis yang ditulis penulis, teori yang berkaitan yaitu:

### **1. Konsep Negara Hukum**

Setelah Amandemen UUD 1945 barulah penegasan akan negara hukum disebutkan secara eksplisit. Indonesia adalah sebuah negara hukum, hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Disebutkan juga bahwa pemerintahan Indonesia berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Penegasan kunci pokok pertama tersebut dapat dipandang sebagai perspektif resmi atau dasar utama dari politik hukum nasional. Dengan penegasan tersebut, berdasarkan perspektif resmi, maka secara jelas memperlihatkan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Secara normatif, Indonesia dapat diklasifikasikan sebagai negara hukum modern atau negara hukum dalam arti luas atau materiil (*materiele rechtsstaat*) atau dengan sebutan lain sebagai negara kesejahteraan (*welfarestaat*, *verzorgingsstaat*, *sosiale rechtsstaat*). Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan

yang terdapat dalam alenia ke IV Pembukaan UUD 1945 yang telah memuat akan tujuan negara Indonesia, adapun tujuannya yaitu:<sup>19</sup>

- 1) Melindungi seluruh bangsa Indonesia;
- 2) Berusaha untuk memajukan kesejahteraan umum;
- 3) Berusaha untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan;
- 4) Indonesia berusaha untuk ikut serta dan melaksanakan ketertiban dunia dan mewujudkan keadilan sosial berdasarkan Pancasila.

Konsep negara hukum Indonesia diwujudkan dalam bentuk perlindungan terhadap warga negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dalam kegiatan melaksanakan pemerintahan maka dilakukan pembatasan-pembatasan melalui peraturan yang telah dan termuat di dalam konstitusi.<sup>20</sup> Pada umumnya materi konstitusi atau Undang-Undang Dasar mencakup hal-hal yang fundamental seperti, adanya jaminan HAM terhadap tiap-tiap warga negara, ditetapkannya susunan, serta pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan suatu negara itu sendiri yang bersifat fundamental.<sup>21</sup>

## 2. Hak Asasi Manusia (HAM)

Hak asasi manusia (*fundamental rights*) artinya hak yang bersifat mendasar (*grounded*) karena hakikat dan kodrat lahir sebagai manusia. Hak asasi manusia menyatakan bahwa pada dimensi kemanusiaan manusia memiliki hak yang bersifat mendasar. Hak yang mendasar itu melekat kuat dengan jati diri

---

<sup>19</sup>Muhammad Fauzan, *Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, (Bandung: Disertasi, Unpad, 2005), h. 83.

<sup>20</sup>Jimly Asshiddiqie, *"Konstitusi dan Konstitusionalime Indonesia"*, (Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, 2004), h. 11.

<sup>21</sup>C. Anwar, *"Teori dan Hukum Konstitusi"*, (Malang: Trans Publising, 2011), h. 61.

kemanusiaan manusia. Siapapun manusianya berhak memiliki hak tersebut. Berarti, di samping keabsahannya terjaga dalam eksistensi kemanusiaan manusia, juga terdapat kewajiban yang sungguh-sungguh untuk bisa mengerti, memahami dan bertanggung jawab untuk memeliharanya.<sup>22</sup>

Pengakuan atas adanya hak asasi manusia memberikan jaminan baik secara moral maupun hukum kepada setiap orang untuk menikmati kebebasan dari segala bentuk perhambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan, atau apapun perlakuan lainnya yang merendahkan harkat dan martabat manusia. Hakekatnya setiap manusia berkedudukan sama. Hak asasi merupakan hak natural dan merupakan pemberian langsung dari Tuhan. Sehingga setiap umat manusia, untuk mendapatkan kehidupan dan martabat, harus melihatnya sebagai sifat alamiah. Hak asasi manusia tidak diberikan oleh peraturan, rezim, undang-undang, atau siapapun juga, sehingga tidak seorangpun atau satu pihak pun yang bisa mengambilnya. Inti nilai dari hak asasi manusia adalah martabat manusia.<sup>23</sup>

Hak-Hak Asasi adalah aturan yang ada yang telah tumbuh di masyarakat dan mengatur masyarakat dengan masyarakat lainnya berdasarkan asas-asas persamaan, toleransi, saling menghargai dan tidak adanya diskriminasi yang menempatkan manusia di posisi kedudukan yang sederajat karena setiap orang mempunyai nilai yang sama di hadapan hukum. Inti pemahamian hak asasi manusia terletak dalam kesadaran bahwa masyarakat atau umat manusia tidak

---

<sup>22</sup>Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM (Mengurai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2013), h. 31

<sup>23</sup>Yahyanto, *Perlindungan Saksi dan Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Dalam Peradilan Hak Asasi Manusia di Indonesia dalam To Fulfill dan To Protect: Membaca Kasus-Kasus Aktual Tentang Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta : PUSHAM UII, 2012), h. 575.

dapat dijunjung tinggi kecuali setiap manusia individual menghargai orang lain dan memperlakukannya tanpa diskriminasi dan tanpa pengecualian, ia dihormati dalam kebutuhannya.<sup>24</sup>

Sejak Indonesia merdeka di tahun 1945 sampai dengan 2020 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi negara telah beberapa kali dilakukan perubahan dalam pemberlakuannya di Indonesia. Di tahun 1949 yang berlaku adalah UUD Konstitusi RIS 1949 (UUD RIS) dan pada tahun 1950 kemudian digantikan dengan UUDS 1950. Pemberlakuan UUD 1945 kembali diberlakukan pada tahun 1959 sampai sekarang. Perubahan untuk diberlakukan kembali di tahun 1959 yang dikenal dengan Dekrit Presiden 1959 yang mana isi salah satu dekrit tersebut untuk kembali dan memberlakukan UUD 1945 kembali menjadi konstitusi negara Indonesia.

Dalam amandemen yang terjadi pada era reformasi di tahun 1999 unsur muatan Hak Asasi Manusia oleh MPR telah ditetapkan melalui TAP MPR Nomor IX/MPR/1999 tertanggal 19 Oktober 1999, Majelis menyiapkan rancangan perubahan UUD 1945 dengan menugaskan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR (PAH 1 BP MPR) untuk disahkan pada sidang tahunan MPR tanggal 18 Agustus 2000.

Sejak tahun 1999 sampai dengan sekarang, UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan. Tahun 2000 merupakan perubahan / amandemen kedua. Dalam amandemen terkait pengaturan HAM telah dimasukkan dalam UUD 1945 tersebut 5 (lima) pasal umum yaitu pasal 28, pasal 29, pasal 31 dan pasal 34 dan

---

<sup>24</sup>Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM.....*, h. 31-32.

10 (sepuluh) khusus tentang HAM yaitu dari pasal 28 A sampai dengan 28 J. Rumusan HAM dalam UUD 1945 telah secara lengkap dilengkapi dalam amandemen UUD 1945 tersebut.

Adanya pengaturan HAM merupakan hal yang penting bagi bangsa Indonesia karena perlindungan terhadap HAM merupakan ciri sebuah negara hukum. Pengaturan mengenai HAM yang diatur dalam Undang--Undang Dasar 1945 yaitu bahwa antara hak dan kewajiban warga negara adalah seimbang, kebebasan HAM terhadap manusia lainnya yang dibatasi oleh undang-undang tujuannya untuk menjamin keadilan serta penghormatan atas hak tersebut.

### 3. Teori *Maqasid al-Syari'ah* (*Al Maslahah*)

Kerangka teori hukum yang diambil dalam penelitian tesis adalah teori *Maqasid Al-Syari'ah* yang dikemukakan oleh Abu Ishaq Al-Syathibi atau Imam Syatibi yang dianggap sebagai Bapak *Maqâshid Al-Syari'a*. Imam Syatibi telah merumuskan konsep *Maqasid al-Syari'ah* secara komprehensif dan sistematis. Imam Syatibi telah berpendapat bahwa *maqâshid* terbagi menjadi dua, yang pertama berkaitan dengan maksud Tuhan selaku pembuat hukum dan yang kedua berkaitan dengan maksud *mukallaf* (subjek hukum) sehingga jika gabungan akan mengandung arti bahwa tujuan utama dari hukum adalah masalah atau kebaikan dan kesejahteraan masyarakat. Hukum yang telah ditetapkan Allah SWT mempunyai arti yang sangat penting karena dibalik hukum yang ditetapkan memiliki tujuan. Kesadaran hukum pihak pemerintah dan masyarakat tersebut akan melahirkan keyakinan untuk

menerapkan hukum Allah SWT, bila menginginkan terwujudnya kemaslahatan bagi kehidupan manusia.

HAM ketika disandingkan dengan *Maqashid al-Syariah*, ternyata sangat berkaitan. *Maqashid al-Syariah* berusaha untuk menjaga kemaslahatan seseorang. Disinilah letak relevansi antara HAM dan *Maqashid al-Syariah*. Ketika manusia dihadapkan dengan suatu permasalahan yang mendesak, dalam keadaan terpaksa dan dalam keadaan sulit, maka *Maqashid al-Syariah* memberikan alternatif untuk keluar dari kesulitan tersebut, sehingga hak-haknya terjaga dari kerusakan.

*Maqashid al-Syariah* sering disebut juga dengan tujuan hukum Islam, yang pada prinsipnya mengambil manfaat dan menolak kemudharatan. Dalam tahap realisasinya, al-Shatibi menunjukkan *maqashid al-syariah* itu ke dalam lima bidang; 1) untuk memelihara agama (*hifdz al-Din*), 2) memelihara jiwa (*hifdz al-Nafs*), 3) memelihara akal (*hifdz al-aql*), 4) memelihara keturunan (*hifdz al-Nasl*), dan 5) memelihara harta (*hifdz al-Mal*).<sup>25</sup>

Konsep yang keempat yaitu *hifdz al-Nasl* (memelihara keturunan) dalam *Maqashid al-Syariah* merupakan bentuk penjagaan agar manusia dapat melanjutkan keturunan sesuai dengan yang disyari'atkan oleh agama serta menjauhkan manusia dari perbuatan zina berupa syariat sebuah pernikahan dan pernikahan poligami yang sah secara hukum yang berlaku. Perbuatan zina adalah perbuatan keji dan juga dosa besar selain itu zina juga dapat merusak

---

<sup>25</sup>Jaenal Arifin, "*Filsafat Hukum Islam, Tasyri dan Syar'i*", (Jakarta: UIN Jakarta Press, 2006), h. 82.

nasab keturunan manusia seperti yang diterangkan dalam Al-Qur'an Q.S Al Isra /17 : 32.<sup>26</sup>

وَلَا تَقْرَبُوا الزَّوْجَاتِ إِنَّهُ كَانَ فَاحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis penelitian

Penelitian hukum normatif dipilih penulis karena penulis melihat adanya potensi masalah pada Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990 dalam Pegawai Negeri Sipil Wanita dilarang untuk dijadikan istri kedua/ketiga/keempat dimana larangan menerima poligami ini jika kita kaji melalui HAM baik dalam hukum positif Indonesia dan Hukum Islam melanggar hak asasi manusia atas hak personal (*personal right*) dan akan berpotensi mengancam salah satu dari tujuan *maqâshid al syari'ah*, yaitu memelihara keturunan.

### 2. Pendekatan penelitian

Dalam penelitian yang dilakukan penulis maka pendekatan penelitian yang diambil penulis yaitu

- a. Pendekatan analitis (*analitical approach*), merupakan pendekatan yang dilakukan penulis dengan mengkaji dan menganalisis Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990 terkait larangan PNS

---

<sup>26</sup>Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran*....., h. 275

wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat dikaitkan dengan Konsep Negara Hukum, HAM dan *maqasyid al syariah*.

- b. Pendekatan perundang-undangan (*staute approach*), merupakan pendekatan yang dilakukan penulis dengan mengkaji dan menganalisis Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990 terkait larangan PNS Wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat dengan melakukan pendekatan dan membahas apakah terdapat kesesuaian (*konsistensi*) dengan undang-undang yang ada pada tingkatan di atas ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut atau sebaliknya aturan ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di atasnya ( Undang-Undang Dasar 1945 dan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ).

### 3. Sumber data dan Bahan Hukum

Di dalam literatur hukum, sumber data disebut bahan hukum dalam penelitian hukum normatif. Tujuan penggunaan bahan hukum adalah untuk menganalisis hukum atau peraturan yang masih berlaku. Bahan hukum terbagi tiga bagian, dalam penelitian hukum normatif, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier<sup>27</sup> dan data yang digunakan penulis diperoleh dari bahan kepustakaan yang berasal dari data kepustakaan.

Dalam hal ini bahan hukum yang diambil penulis meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tertier.

- 1) Bahan Hukum Primer terdiri dari

---

<sup>27</sup>*Ibid*, h.183.

- a) Al-Qur'an (berkaitan dengan permasalahan perkawinan, poligami, Hak Asasi Manusia);
  - b) Hadist (berhubungan dengan hal tentang perkawinan, poligami, Hak Asasi Manusia);
  - c) Undang-Undang Dasar 1945;
  - d) Undang-Undang tentang Perkawinan;
  - e) Undang-Undang tentang "Pokok-Pokok Kepegawaian";
  - f) Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia;
  - g) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan;
  - h) Peraturan Pemerintah yang berhubungan dengan masalah yang diangkat penulis tentang perkawinan dan poligami,
  - i) Kompilasi Hukum Islam;
  - j) Kitab-kitab *usul fiqih* seperti kitab "*Al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah*" karangan Imam asy-Syatibi, "kitab *Al-Mustasfa min 'Ilmi al-Usul*" yang dibuat Imam al-Ghazali, dan "*Ilmu' Usul Fiqh*" karangan 'Abdul Wahhab Khallaf.
- 2) Bahan Hukum Sekunder terdiri dari
- a) Bahan-bahan bacaan berupa buku yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti penulis berkaitan permasalahan perkawinan, poligami, Hak Asasi Manusia dan *Maqasid al Syariah*;
  - b) Judul Disertasi dan Tesis yang berhubungan dengan masalah yang sedang dikaji penulis;

- c) Tulisan publikasi dari Jurnal yang berhubungan dengan masalah yang sedang dikaji penulis;
  - d) Media cetak dan akses internet yang berhubungan dengan masalah yang sedang dikaji penulis;
- 3) Bahan hukum tertier terdiri dari
- a) Tim penyusun kamus pusat bahasa / kamus besar Bahasa Indonesia online yang berhubungan dengan definisi operasional yang sedang dikaji penulis;
  - b) Kamus Hukum yang berhubungan definisi hukum-hukum terkait definisi dan permasalahan yang sedang dikaji penulis;
4. Teknik Pengumpulan Data dalam Penelitian Hukum Normatif

Teknik pengumpulan data bahan hukum dalam penelitian hukum normatif terbagi menjadi tiga jenis metode pengumpulan bahan hukum, yaitu studi pustaka, dokumen dan studi arsip. Teknik untuk mengkaji dan mengumpulkan ketiga bahan hukum, yaitu menggunakan studi dokumenter.

Dalam penelitian tesis, penulis menggunakan melalui studi pustaka akan dikumpulkan bahan-bahan hukum, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelusuran bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan, maupun sekarang banyak dilakukan penelusuran bahan hukum tersebut dengan melalui bahan media internet.<sup>28</sup>

#### 5. Analisis data

---

<sup>28</sup>Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulinto Achmad, *Dualisme Penelitian...*, h.160.

Analisis data yaitu selaras dengan tipe penelitian yuridis normatif maka data diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*), selanjutnya data yang diperoleh dianalisis dengan dukungan teori yang digunakan yakni negara hukum, peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia dan teori *Maqasid al Syaria'ah* yang dijadikan sebagai pisau analisis. Selanjutnya pengolahan data dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dan penulis tidak menggunakan uji statistik. Hal ini dilakukan karena didasarkan pada bentuk data yang dikumpulkan adalah data kualitatif secara metodologis.

## **I. Sistematika Pembahasan**

Sistematika dalam penelitian tesis ini terdiri dari lima Bab sebagai berikut:

Bab Pertama, adalah bab yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah/Fokus Penelitian, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Definisi Operasional, Penelitian Terdahulu, Kajian Teori, Metode Penelitian Dan Sistematika Pembahasan.

Bab Kedua adalah bab tentang Pengertian Perkawinan dan Poligami, Konsep Perkawinan Menurut Hukum Islam dan dari Contoh Perkawinan Nabi Muhammad SAW dan Poligami Menurut Hukum yang Berlaku di Indonesia

Bab Ketiga adalah bab tentang mendeskripsikan Hukum Perkawinan dan Poligami dalam Tinjauan Konsep Negara Hukum, Hak Asasi Manusia (HAM) dan Teori *Maqasid al-Syari'ah*.

Bab Keempat adalah bab tentang pembahasan Analisis Hukum Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 terkait larangan PNS wanita menerima

poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat ditinjau dari Hak Asasi Manusia dan ditinjau dari *Maqasid al Syariah*.

Bab Kelima adalah bab terakhir tentang Kesimpulan dan Saran. Bab ini merupakan penutup dari penelitian, yang berisi jawaban atas rumusan masalah dan saran-saran yang diharapkan dapat bermanfaat serta dapat memberikan bantuan pemikiran bagi berbagai pihak terutama bagi peneliti selanjutnya dan menjadi saran bagi pemerintan untuk menjadi bahan pertimbangan untuk melakukan perubahan atas Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan.