

BAB IV

ANALISIS HUKUM TERKAIT LARANGAN PNS WANITA MENERIMA POLIGAMI MENJADI ISTRI KEDUA/KETIGA/KEEMPAT DITINJAU DARI HAK ASASI MANUSIA DAN *MAQASID AL SYARI'AH*

A. Analisis Hukum Terkait Larangan PNS Wanita Menerima Poligami Menjadi Istri Kedua/Ketiga/Keempat Ditinjau Dari Konsep Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia

Di Indonesia dalam berlakunya peraturan perundangan – undangan dikenal beberapa asas yaitu¹

1. Undang-Undang tidak berlaku surut;
2. Undang-Undang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi ;
3. Undang-Undang mempunyai kedudukan yang tinggi;
4. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan Undang-Undang yang bersifat umum;
5. Berlakunya Undang-Undang yang lama tidak lagi berlaku jika Undang-Undang baru telah ditetapkan dan diberlakukan;
6. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat.

Pengakuan bahwa kekuasaan pemerintah bersumber dari hukum artinya bahwa kekuasaan yang dijalankan pemerintah bukan merupakan kekuasaan yang bersifat mutlak (absolut) atau tanpa batas, tetapi kekuasaan yang dibatasi oleh

¹Prof. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*,h.23.

hukum, maka pemerintah dalam menjalankan tugasnya tidak boleh bertindak sewenang-wenang serta diskriminasi.

Negara hukum menghendaki adanya pembatasan terhadap kekuasaan penguasa dan tindakan warga negara sehingga penguasa maupun warga negara harus tunduk pada hukum. Wirjono Prodjodikoro mengemukakan hal-hal yang berkaitan dengan hukum yaitu:²

1. Semua alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya terhadap warganegara ataupun dalam saling berhubungan dengan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;
2. Semua orang dalam berhubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Menurut Fuller terkait ukuran adanya suatu sistem hukum diletakkan pada delapan asas yang dinamakan *principles of legality*, yaitu :³

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan;
2. Peraturan-peraturan yang dibuat harus diumumkan;
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena itu apabila yang demikian ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku;
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang dimengerti;

31. ²Wirjono ProJodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Ilmu Politik*, (Bandung: Evesko, 1981), h.

³Dr. H. Suratman, SH, M.Hum, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Bandung: Refika, 2019), h. 40.

5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lainnya;
6. Peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi;
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber hukum tertulis dalam merumuskan kaidah-kaidah hukum positif sebagai sumber hukum tertulis, sifatnya terbatas dan umumnya memuat aturan-aturan dasar penyelenggaraan negara, kehidupan sosial dan ekonomi dan juga memberikan jaminan hak-hak asasi manusia dan perlindungan kepada warga negara Republik Indonesia. Selain itu Undang-Undang Dasar 1945 dalam tertib hukum Indonesia merupakan peraturan hukum positif yang tertinggi, berfungsi sebagai kontrol terhadap norma-norma hukum positif yang lebih rendah dalam hierarki tertib hukum Indonesia.

Konsep negara hukum Indonesia diwujudkan dalam bentuk perlindungan terhadap warga negara telah dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pengaturan mengenai HAM dalam Undang-Undang Dasar 1945 yaitu bahwa antara hak dan kewajiban warga negara adalah seimbang, kebebasan HAM terhadap manusia lainnya dibatasi oleh undang-undang. Pengakuan dan perlindungan

atas hak-hak warga masyarakat telah tertuang dalam Pembukaan UUD Dasar 1945 dan di dalam batang tubuh UUD Dasar 1945 yang termuat di dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945. Terkait pengaturan HAM ini di dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah tercantum dan termuat dalam satu bab tersendiri yaitu dalam Bab XA dengan 10 Pasal serta 24 Ayat yaitu Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Diaturnya HAM ini berkaitan dengan perlindungan negara terhadap jaminan HAM dan penegakan hukum serta menjamin tegaknya HAM sebagai sebuah pilar negara hukum. Pembatasan atas pelaksanaan HAM dengan ditetapkan Undang-Undang mempunyai maksud dan tujuan bahwa negara semata-mata akan menjamin pengakuan dan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan yang adil, sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat demokratis.

Terkait Pegawai Negeri Sipil kedudukan dan peranannya di Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebagai salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara yang membantu pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan dan kesuksesan pemerintah juga tidak terlepas dari peranan PNS tersebut dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara. Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur Aparatur Sipil Negara, abdi negara, dan abdi masyarakat dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, maka ia harus mempunyai kesetiaan dan ketaatan penuh terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah. Untuk melaksanakan tugasnya secara profesional, bertanggungjawab PNS dituntut agar melakukan

pengabdian dan harus dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengarahkan segala daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan.

Yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil di Pasal 3 Ayat (2) Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014 adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri Sipil merupakan unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkat laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk menyelenggarakan kehidupan keluarga. Untuk bisa melaksanakan kewajiban itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya.⁴

Sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990, pengaturannya terkait izin perceraian dan poligami telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983. Di dalam Peraturan Pemerintah No 10 tahun 1983 dijelaskan bahwa untuk melakukan perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang bersangkutan dalam hal ini adalah atasan langsung tempat ia bekerja. Atasan yang menerima permintaan izin

⁴ Mura P. Hutagalung, *Hukum Islam dalam Era Pembangunan*, (Jakarta: Ind.Hill-co, 1985), h. 69.

dari PNS di lingkungannya baik untuk melakukan perceraian dan izin berpoligami wajib memberikan pertimbangan dan meneruskan permohonannya tersebut kepada pejabat yang berwenang dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak ia menerima permintaan izin tersebut.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 mengatur tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, di dalam bagian menimbang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 ditegaskan :⁵

1. Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, maka beristri lebih dari seorang dan perceraian sejauh mungkin harus dihindari;
2. Bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi tauladan bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaataan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga;
3. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera dan bahagia, sehingga Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah keluarganya;

⁵Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), h.271.

4. Bahwa dalam rangka usaha untuk lebih meningkatkan dan menegaskan disiplin Pegawai Negeri Sipil serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan dipandang perlu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
5. Penegasan di dalam menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 ditegaskan lagi dalam penjelasan umum yang dimuat dalam Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 3442.

Dasar hukum (hal menimbang) untuk berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, selain itu berlakunya Peraturan Pemerintah ini harus berdasarkan peraturan perundangan yang ada di atasnya yaitu :⁶

1. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019);
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3041).

⁶*Ibid*, h.272

4. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3050);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 26, Tambahan Negara Nomor 3058);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 50, Tambahan Negara Nomor 3176);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3250).

Berdasarkan Surat Edaran Nomor.48/SE/1990 yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 06 September 1990, di Jakarta oleh Presiden Republik Indonesia yaitu Bapak Suharto bersama Menteri dan Sekretaris Negara yaitu Bapak Moerdiono tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS pada bagian III diatur tentang PNS pria yang akan beristri lebih dari satu terdapat beberapa ketentuan :⁷

⁷Sudarsono, *Hukum Perkawinan...*, h.273.

1. PNS yang akan beristri lebih dari seorang wajib memperoleh izin tertulis lebih dahulu dari pejabat;
2. Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan kepada Pejabat;
3. Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang, wajib menyampaikan kepada Pejabat;
4. Setiap Pejabat harus mengambil keputusan selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai ia menerima surat permintaan izin tersebut;
5. Membantu pejabat dalam melaksanakan kewajibannya agar dibentuk tim pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 di lingkungannya masing-masing;
6. Apabila dalam waktu yang ditentukan Pejabat tidak menetapkan keputusan yang sifatnya tidak mengabulkan atau tidak menolak permintaan izin Pegawai Negeri Sipil dilingkungannya untuk beristri lebih dari seorang, maka Pejabat tersebut dianggap menolak permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang yang disampaikan oleh PNS bawahannya.
7. Pejabat yang bersangkutan dikenakan hukuman disiplin.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 ditegaskan bahwa izin untuk beristri lebih dari seorang hanya dapat diberikan oleh pejabat apabila memenuhi syarat *alternatif* dan syarat *kumulatif*. Syarat *alternatif* yaitu:

- a. Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;
- b. Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;

c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan.

Syarat *kumulatif* yaitu:

- a. Adanya persetujuan tertulis dari istri calon suaminya;
- b. Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan penghasilan;
- c. Adanya jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 ditegaskan bahwa dalam hal - hal tertentu ijin poligami tidak dapat diberikan oleh pejabat apabila:

- a. Bertentangan dengan agama atau peraturan agama yang dianut oleh Pegawai Negeri yang bersangkutan;
- b. Tidak memenuhi syarat alternatif dan syarat kumulatif;
- c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Alasan yang dikemukakan bertentangan dengan akal sehat.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 terkait pemberian izin bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat, sebagaimana dimaksud hanya dapat diberikan oleh pejabat apabila:

- a. Ada persetujuan tertulis dari istri calon suami;
- b. Calon suami mempunyai penghasilan cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anaknya yang dibuktikan dengan Surat Keterangan Penghasilan;

- c. Adanya jaminan tertulis dari calon suami bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya;
- d. Tidak bertentangan dengan ajaran atau peraturan agama yang dianut kedua belah pihak dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Perubahan Peraturan Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil maka status hukum wanita Pegawai Negeri Sipil sebagai istri kedua/ketiga/keempat diubah ketentuannya sebagaimana diatur dalam pasal 4 ayat (2) yang menyatakan : “Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diijinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat” dan di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 mengandung pengertian selama menjadi istri kedua/ketiga/keempat maka dilarang menjadi Pegawai Negeri Sipil, diberhentikan secara tidak hormat tidak atas permintaan diri sendiri / mengundurkan diri atas permintaan diri sendiri. Hal yang menjadi alasan pemberlakuan PP 45 Tahun 1990 terkait larangan PNS wanita menjadi istri kedua/ketiga/keempat, hal ini alasan bahwa PNS wanita menjadi istri kedua/ketiga/keempat adalah karena perbuatan si PNS wanita tersebut telah mengurangi martabatnya sebagai PNS dan ia telah menjadi wanita lain dalam kehidupan rumah tangga suaminya dengan istri pertamanya.

Kajian atau analisis terkait diberlakukannya Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990 jika kaitkan dengan konsep negara hukum, yaitu

1. Dengan diberlakukannya Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang larangan PNS wanita untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat

dikaitkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa Peraturan Pemerintah letak kedudukan dan hirarkinya berada pada tingkatan keempat, maka sangat jelas bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 khususnya dalam penetapan Pasal 4 ayat (2) yang telah dibuat, ditetapkan dan diberlakukan oleh pemerintah tidak boleh bertentangan atau bertolak belakang dengan Undang-Undang yang telah ada / telah ditetapkan sebelumnya yang letak kedudukan / hirarkinya lebih tinggi kedudukannya yaitu dalam hal ini Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan khususnya pengaturan terkait tentang hal poligami, tidak ada melarang pria untuk melakukan poligami dan dengan wanita yang seperti apa ia berpoligami, hanya menentukan dan mengacu pada beberapa persyaratan dan juga alasan untuk berpoligami. Sangat jelas bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang letak kedudukannya dalam tata urutan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku yaitu di bawah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan maka sudah seharusnya Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 sebagai *specialis* harus dan wajib menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Jika penulis mengambil pendapat dari buku karangan Purbacaraka dan Soerjono Soekanto terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar peraturan yang berlaku khusus mempunyai dampak yang positif, artinya supaya peraturan tersebut mencapai tujuannya, sehingga bisa berjalan efektif, yang salah satunya asas yang berlaku untuk PNS yaitu *asas lex specialis derogat legi generalis* yang artinya asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat

husus (*lex specialis*), mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*). *Lex specialis*nya adalah Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang melarang seorang wanita PNS menjadi istri kedua, ketiga ataupun keempat. Sedangkan *lex generalis*nya adalah Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.⁸ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, maka sudah jelas bahwa penerapan dan keberlakuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 yang melarang seorang PNS wanita menerima menjadi istri kedua, ketiga ataupun keempat tidak bisa diberlakukan.

2. Keberlakuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang larangan PNS wanita untuk menerima menjadi istri kedua/ketiga/keempat jika dikaitkan dengan tata urutan peraturan perundang undangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah letak kedudukannya dalam tata urutan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku yaitu di bawah Undang-Undang maka sudah seharusnya asas *lex superior derogate legi inferior* diberlakukan. Menurut asas ini apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang hirarkisnya lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka aturan perundang-undangan yang lebih rendah akan gugur secara hukum dan tidak bisa diberlakukan, namun pada

⁸Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), h.127.

kenyataan yang terjadi pada hukum yang berlaku di masyarakat, Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, mempunyai kekuatan hukum mengikat, mutlak dan wajib ditaati tanpa kecuali oleh PNS wanita dan tidak bisa dilanggar oleh PNS wanita tersebut. PNS wanita yang nekad melakukan dan menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat akan diberikan sanksi disiplin berat berupa pemberhentian secara tidak hormat bukan atas permintaan sendiri..

3. Fungsi berlakunya dari Peraturan Pemerintah dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pasal 5 ayat (2) *“Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”*. Peraturan Pemerintah ini telah berdasarkan pada peraturan perundangan yang ada di atasnya sehingga sangat jelas terdapat adanya ketidaksesuaian dan juga telah bertentangan dengan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan itu sendiri, seharusnya perubahan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 yang diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang diberlakukan merupakan bagian dan salah satu aturan pelaksana yang posisinya untuk menguatkan pengaturan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang masih belum mengatur aturan terkait bagaimana pengaturan Poligami seorang PNS yang akan mengajukan poligami tersebut.
4. Terkait dengan hal yang melatarbelakangi bahwa dilarangnya PNS Wanita tersebut untuk bisa menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat bahwa PNS adalah abdi negara merupakan contoh tauladan bagi masyarakat dan agar dalam

bekerja jangan terganggu dengan kehidupan rumah tangganya, martabatnya sebagai seorang PNS, ia menjadi wanita lain dalam kehidupan rumah tangga suaminya. Awalnya dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 poligami PNS wanita diperbolehkan, namun dengan dikeluarkannya PP Nomor 45 Tahun 1990 tidak diperbolehkan lagi dan mutlak dilarang bukanlah satu alasan yang menjadi dicabutnya larangan dipoligami tersebut, karena terkembali kepada PNS wanita tersebut jika berdasarkan alasan yang tentunya bisa dibenarkan secara hukum dan agama tentunya hal tersebut bukanlah menjadi satu alasan yang dapat dan bisa dibenarkan karena hal ini telah memberikan nilai ketidakadilan bagi PNS/ASN wanita tersebut.

5. Menurut penulis jika PP Nomor 45 Tahun 1990 dianalisis dan dikaitkan aturan poligami yang termuat dan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan di dalam Kompilasi Hukum Islam, kita bisa melihat bahwa aturan tentang berpoligami hanya mengatur tentang bagaimana laki-laki yang akan berpoligami tidak ada mengatur tentang bagaimana persetujuan dari istri-istri wanita yang akan menerima poligami tersebut untuk bisa memberikan ijin atau melakukan penolakan serta memberikan tanggapan atau upaya lain atas pengajuan poligami suaminya, maka akan hal ini di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan di dalam Kompilasi Hukum Islam terdapat adanya kekosongan hukum dan undang-undang yang dibuat bersifat *patrialisme* (hanya memihak pada kaum pria). Persetujuan istri yaitu persetujuan yang dimaksud pada ayat (1) huruf (a) tidak diperlukan bagi seorang suami apabila istri atau istri-

istrinya tidak mungkin diminta 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 Agama jadi atas penilai hakim masih bisa diputuskan untuk tetap bisa memberikan ijin berpoligami, ditambah dengan diberlakukannya Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang larangan PNS wanita untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat menambah diskriminasi pada wanita dan khususnya pada wanita yang berstatus PNS. Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang larangan PNS wanita untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat merupakan pasal yang mendiskriminasikan wanita karena PNS pria yang akan berpoligami masih diberikan kesempatan untuk memiliki istri lebih satu, dengan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Hal ini jelas sekali bahwa PNS wanita tidak punya kesempatan sama sekali untuk bisa dipoligami. Hukum yang seharusnya tidak bersikap diskriminasi serta bertujuan untuk mewujudkan rasa keadilan pada masyarakat, adanya muatan di dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang larangan PNS wanita untuk menerima menjadi istri kedua/ketiga/keempat yang telah dibuat, ditetapkan dan diberlakukan justru memberikan pembatasan-pembatasan bagi seorang wanita. Profesi / pekerjaannya yang bekerja sebagai PNS dan dalam hal kedudukannya sehari-hari sebagai seorang istri mengharuskan agar ia tidak boleh menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga, keempat, namun masih bisa menjadi istri pertama. Pasal 4 ayat (2)

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 merupakan suatu pasal yang juga mengandung arti adanya suatu larangan dan keharusan yang wajib ditaati tanpa adanya pengecualian bagi PNS wanita tersebut.

Dalam konsep negara hukum, jika kita kaitkan dengan dengan diberlakukannya Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ini jika kita kaji dengan :

1. Konsep Hak Asasi Manusia yang telah diatur dengan pasal-pasal yang ada dan termuat di dalam pasal-pasal yang termuat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 maka bertentangan dengan hak-hak pribadi :

- 1) Hak-hak pribadi (*personal right*) terkait perkawinan dan memiliki keturunan yang termuat di dalam Pasal 28 B bahwa *setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah*. Adanya larangan jika PNS wanita tersebut menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat akan sangat merugikan dan sangat bertentangan dengan keadilan si wanita tersebut. Hukum yang berlaku negara kita Indonesia, terkait tentang permasalahan poligami dan poligami yang sah serta diakui di masyarakat adalah poligami yang didaftarkan, tercatat dan telah diajukan permohonan poligaminya di pengadilan agama setempat kemudian disetujui oleh hakim maka poligaminya tersebut menjadi sah dimata hukum. Poligami yang terjadi pada PNS wanita yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat tetap tidak bisa diakui karena berkaitan dengan status pernikahannya tersebut dan aturan yang mutlak melarangnya sehingga tetap tidak bisa diajukan ke

Pengadilan menjadi poligami sah dimata hukum. Larangan mutlak bagi PNS wanita untuk menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat, hal ini implikasinya tentunya pada keturunan yang sah dan diakui negara.

Seluruh pernikahan yang terjadi bertujuan mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah mawaddah dan warahmah*, dan memperoleh keturunan, serta mempererat hubungan kekerabatan yang terjadi pada pernikahan tersebut baik dari pihak istri dan suami. Negara Indonesia mengatur keturunan yang sah dalam perkawinan yang dilahirkan dari status pernikahan yang sah. Perkawinan yang sah yang berlaku di negara Indonesia adalah perkawinan yang tercatat secara aturan dan mempunyai legalitas hukum. Keabsahan lahirnya anak dari pernikahan yang sah maka bisa kita lihat dengan dibuatnya akta kelahiran anak mencantumkan nama kedua orangtuanya dan jika anak tersebut anak yang lahir dari nikah siri hanya mencantumkan nama ibunya saja.

- 2) Hak pribadi dalam hal ekonomi (*property right*) untuk mendapatkan perlakuan yang sama termuat dalam Pasal 27 ayat (2) bahwa “*Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 bahwa ketentuan Peraturan Pemerintah ini mengandung bahwa selama berkedudukan sebagai istri kedua/ketiga/keempat dilarang menjadi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Negeri Sipil wanita dilarang untuk menerima menjadi istri kedua/ketiga/keempat. Dalam hal ini dengan berlakunya Peraturan Pemerintah

Nomor 45 Tahun 1990 Pasal 4 ayat (2) tentang larangan PNS wanita untuk menerima menjadi istri kedua/ketiga/keempat jika dikaitkan dengan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 maka Peraturan Pemerintah yang diberlakukan oleh pemerintah tersebut mengandung artian bahwa pemerintah telah melakukan pelanggaran yang bertentangan dengan Hak Asasi Manusia yaitu dibatasinya hak wanita untuk memperoleh pekerjaan yang layak dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan jika seorang wanita tersebut statusnya adalah istri kedua/ketiga/keempat tidak boleh melamar dan bekerja sebagai PNS/ASN

Ketika seorang wanita telah menjadi PNS maka ia tidak boleh menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat kalau nekad menerima poligami harus mengundurkan diri atau diberhentikan secara tidak hormat. Aturan di dalam Undang-Undang 1945 dalam pasal 27 ayat (2), aturan hukum yang seharusnya melindunginya bahwa ia berapatkan hidup layak dan pekerjaan yang layak namun karena ada aturan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Pasal 4 ayat (2) tentang larangan PNS wanita untuk menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat maka ia dianggap melanggar aturan / hukum yang berlaku dan akan mendapatkan sanksi berat berupa sanksi diberhentikan secara tidak hormat terkecuali ia mengundurkan diri atas permintaan sendiri sebelum melangsungkan pernikahannya / sebelum terjadinya poligami tersebut.

Diberhentikan sebagai Pegawai Negeri Sipil maka berhenti juga gaji / pendapatan rutin yang diterima oleh PNS wanita tersebut. Kehidupan yang

layak jika penghasilan atau gaji bulanan dicabut sudah menutup penunjang sumber pendapatan PNS wanita tersebut, uang yang digunakan untuk kehidupan sehari-hari akan bergantung dari pemberian nafkah suaminya saja. Bekerja sebagai PNS bagi sebagian masyarakat merupakan pekerjaan yang sangat layak dan menjadi cita-cita serta keinginan sebagian orang-orang yang telah lulus menjadi Sarjana. Anggapan dan opini di sebagian besar masyarakat jika seseorang diberhentikan menjadi PNS maka merupakan hal yang sangat jelek dan hal yang amat disayangkan masyarakat. Setiap orang di Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai hak yang sama untuk bisa mendapatkan hidup yang layak dan pekerjaan yang layak. Kedudukan antara laki-laki dan wanita dalam mendapatkan pekerjaan adalah sama dan tidak ada diskriminasi di mata hukum. Wanita juga mempunyai hak untuk bisa bekerja dan memperoleh kehidupan yang layak serta berkarier.

3) Hak pribadi dalam hukum dan pemerintahan atau (*right of legal equality*) yang termuat di dalam

- (1) Pasal 28D ayat (1) bahwa *setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*. Pasal 28D Ayat (1) sangat jelas menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak atas pengakuan, jaminan hukum yang adil dan perlakuan serta kedudukan yang sama di mata hukum, dengan adanya pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat (2)

maka antara PNS wanita dan pria mempunyai kedudukan yang berbeda dan tidak diperlakukan sama dihadapan hukum.

- (2) Pasal 28I ayat (2) *Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.* Pasal 28I ayat (2) jika dikaitkan dengan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 maka Peraturan Pemerintah tersebut telah bersikap diskriminatif kepada PNS wanita dan perlindungan yang diberikan harus benar-benar melindungi bukan hal sebaliknya dengan dalih ditetapkannya Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 telah bersikap diskriminasi, masih membedakan antara kebolehan untuk PNS laki-laki bisa melakukan poligami memang dengan ketentuan persyaratan yang harus dipenuhinya dan untuk PNS wanita mutlak tertutup sama sekali.

2. Konsep Hak Asasi Manusia jika penulis kaji / analisis hukum ditinjau dan dikaitkan dalam perspektif hukum perdata bahwa kedudukan semua istri baik itu istri pertama, istri kedua, ketiga dan keempat dalam bidang hak-hak keperdataan adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami. Selain itu dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama di dalam masyarakat, masing-masing pihak berhak untuk melakukan perbuatan hukum. Berkaitan dengan keberlakuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang larangan PNS wanita untuk menerima menjadi istri kedua/ketiga/keempat berkaitan dengan tetap terjadinya pernikahan siri/di bawah tangan bagi PNS wanita yang dipoligami tersebut jika

dikaitkan dengan hukum keperdataan yang berlaku di Indonesia maka akan terlihat sangat jelas hak keperdataannya pada saat si suaminya meninggal. Hak keperdataan yang berlaku di Indonesia atas masalah perkawinan poligami ini berkaitan erat dengan hal-hal sebagai berikut:

1) Harta bersama selama perkawinan poligami

Jika perkawinan hanya secara siri dan di bawah tangan saja dan pernikahannya tersebut merupakan pernikahan poligami, maka banyak masalah yang akan terjadi. Masalah yang terjadi tidak hanya pada satu masalah saja, penguasaan dan siapa yang berhak atas harta bersama tersebut, jika semua harta yang didapatkan selama perkawinan harta benda berupa asset bergerak dan tidak bergerak dinamakan pada salah satu pihak dan telah terjadi masalah perceraian maka berimplikasi atas penguasaan serta hak-hak yang melekat pada si nama yang ada pada asset tersebut. Salah satu pihak tidak bisa berbuat apa-apa dan mengajukannya ke Pengadilan jika terjadi penguasaan penuh atas harta tersebut jika telah terjadi perceraian pada pernikahan siri / di bawah tangan karena harta bendanya atas namanya.

2) Terkait harta warisan

Hal ini berkaitan erat atas siapa yang berhak atas warisan yang ditinggalkan suami yang berpoligami dan istrinya yang menerima poligami. Poligami secara resmi tidak menjadi masalah, namun menjadi masalah jika poligami ini dilakukan secara siri baik itu kedudukan si wanita sebagai orang biasa maupun ia sebagai seorang PNS. Dalam hal keperdataan dan hak warisnya yang

berlaku di Indonesia berkaitan erat atas hak atas harta benda dan harta waris yang dimiliki dan masih bernama/atas salah satu pihak. Jika nama suaminya timbullah masalah maka hukum yang berlaku pada istri siri dan keturunannya tidak berhak atas harta benda dan harta waris yang dimiliki dan masih bernama/atas nama suaminya karena harta benda dan warisan tersebut adalah hak istri pertama/ istri yang sah beserta keturunannya yang sah dari suaminya yang meninggal tersebut. Lain halnya harta dari si istri yang menerima poligami yang berhak adalah anak keturunannya, namun masih tidak menutup peluang terjadinya masalah sengketa keperdataan jika harta yang dimiliki itu didapatkan dan dimiliki selama kehidupan berumah tangga dengan suaminya. Saat sekarang di Masyarakat masih adanya kejadian yang terjadi atas gugatan di Pengadilan Negeri / Agama atas harta yang dimiliki istri siri tersebut oleh keturunan dan istri sah nya tersebut yang akhirnya dimenangkan oleh istri dan keturunan sah dari suaminya.

- 3) Keabsahan pada status pernikahan yang berimplikasi pada status anak yang terlahir dari perkawinan poligami. Pernikahan yang terjadi pada PNS wanita yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat yang terjadi secara diam-diam dan tersembunyi maka dari legalitas keabsahan secara hukum tidak ada karena keabsahan perkawinan menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 dijelaskan dalam secara jelas menyatakan bahwa perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan. Dalam hal ini dicatatkan pada intansi yang resmi dan sah serta

diatur oleh hukum maka keabsahan pernikahan dapat dinyatakan sah apabila ia telah tercatat dan terdaftar seperti yang termuat dalam pasal 2 ayat (2) menyatakan *bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku*. Bagi orang Islam maka harus memenuhi syarat dan rukun pernikahan serta didaftarkan dan tercatat di KUA setempat dan bagi beragama lain tercatat di Kantor Catatan Sipil. di dalam NKRI, status anak yang lahir dari perkawinan poligami akan berimplikasi atas status anak yang terlahir dari perkawinan orang tuanya. Jika pernikahan poligami siri / di bawah tangan, maka anak tersebut hanya mempunyai hubungan hukum dengan ibunya saja hal ini sangat jelas diatur di dalam pasal 42 bahwa “Anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah dan Pasal 43 ayat (1) Anak yang dilahirkan diluar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya.

Implikasi dari berlakunya larangan PNS wanita menerima poligami akan berimplikasi pada hal adanya sanksi disiplin yang dijatuhkan dan dikenakan pada PNS wanita yang menerima poligami untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat telah tegas diatur di dalam point keenam berkaitan dengan kedisiplinan PNS, dimana apabila PNS wanita itu melanggar dan menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat maka akan diberhentikan secara tidak hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.⁹Point keenam ini adalah hal ini sangat merugikan PNS wanita tersebut karena merampas hak asasinya

⁹Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor.....*, h. 274.

untuk dapat berkarier, pilihannya hanya satu PNS wanita tersebut harus mundur sebagai PNS sebelum diberlakukan disiplin berat tersebut atau akan diberhentikan secara tidak hormat. Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 merupakan Peraturan Pemerintah yang aturannya mengikat dan tidak ada pengecualian sehingga yang terjadi di masyarakat akhirnya menimbulkan praktek poligami tidak sah secara hukum yang berlaku atau poligami secara diam-diam sekalipun bunyi sanksi atas pelanggaran adalah pemberhentian tidak hormat. Menurut Pasal 23 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang kewajiban setiap Pegawai Negeri Sipil wajib mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.¹⁰ Pegawai Negeri Sipil berada sepenuhnya dibawah pimpinan Pemerintah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum maka di dalam konstitusi UUD 1945 konsep jaminan HAM sudah tertulis dan segala hal-hal yang mendasar yang diperlukan untuk melindungi HAM guna untuk menjamin segala hak-hak yang dimiliki. Menjatuhkan disiplin berupa pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Pegawai Negeri karena pelanggaran atas Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 juga sangatlah bertentangan dengan Hak Asasi Manusia yang juga termuat dalam Pembukaan UUD 1945.

¹⁰Ditjen Pendidikan Islam Departemen Agama, *Pedoman Kepegawaian*, (Jakarta : Pendis, 2006), h.7.

Sitgma negatif di masyarakat acapkali menilai bahwa istri kedua, ketiga dan keempat serta suaminya dan akan melihat posisi istri pertama adalah pihak yang tersakiti dan terzholimi. Pandangan dan penilaian masyarakat ini terjadi karena melihat posisi wanita tersebut dilihat dari segi sisi pelaku bahwa keberadaan istri kedua/ketiga/keempat dari laki-laki yang tersebut karena si wanita tersebut adalah Pelakor (Perebut Laki Orang) dan mau dimadu / istri muda dan ketika ia menjadi istri poligami ia tidak punya perasaan dan nyata-nyata telah merebut suaminya dari istri pertamanya. Tidak ada yang salah dengan kehidupan poligami, jika kita melihat si wanita tersebut jika dari sisi korban sehingga ia mau menerima poligami.

Kehidupan si laki-laki yang menjadi suami dari istri-istri yang menerima poligami memang akan berjalan normal ketika istri pertama tersebut telah memberikan izin dan restu kepada suaminya untuk menikahi istri kedua/ketiga/keempat. Izin istri merupakan syarat penting terjadinya poligami. Pemberian izin poligami merupakan hak istri pertama. Poligami yang bermasalah adalah poligami yang dilakukan tanpa izin, restu dan tanpa sepengetahuan istri pertama serta keberadaan istri yang berpoligami dengan suaminya adalah seorang pelaku yang mengganggu dan telah masuk serta hadir dalam keberadaan rumah tangganya. Sering kali poligami yang bermasalah ini akan berujung pada masalah hukum dengan dilaporkan wanita yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat tersebut oleh istri pertama dari suaminya ke jalur hukum dengan pasal perzinahan. Yang lebih bermasalah lagi jika wanita tersebut bekerja dengan status ia seorang PNS dan menjadi istri kedua/ketiga/keempat maka ia akan dilaporkan kepada atasannya dan Badan Kepegawaian Daerah untuk diproses agar mendapatkan

hukuman disiplin kepegawaian. Jika dalam proses penegakan disiplin kepegawaian tersebut dalam proses tindak lanjut penanganan laporan yang ditindaklanjuti jika terbukti melanggar dan pastinya akan mendapatkan sanksi disiplin hukuman kepegawaian berat berupa hukuman diberhentikan secara tidak hormat sebagai PNS tidak atas permintaannya diri sendiri.

Dalam hal Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) menganut kebolehan poligami bagi suami, walaupun terbatas hanya sampai empat orang istri. Ketentuan ini termaktub dalam pasal 3 dan 4 Undang-Undang Perkawinan dan Bab IX pasal 55 – 59 Kompilasi Hukum Islam. Dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 55 ayat 2 disebutkan syarat utama beristri dari seorang, suami harus mampu berlaku adil terhadap istri dan anak-anaknya. Selain itu pengaturan terkait syarat yang harus dipenuhi untuk poligami juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 di dalam Pasal 5 bahwa adanya persetujuan istri dan adanya kepastian suami mampu menjamin keperluan hidup istri dan anak-anak mereka. Terkait keadilan dan kepastian suami untuk menjamin kehidupan istri-istri dan anak-anaknya merupakan Hak Asasi Manusia yang wajib dipenuhi.

Dalam pasal 6 dijelaskan bahwa *“perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai dan untuk melangsungkan pernikahan bagi yang belum mencapai usia 21 tahun harus mendapat izin orang tuanya”*. Ketika seorang PNS wanita telah memilih keputusan ia rela menjadi istri poligami kedua/ketiga/keempat, dapat dipahami bahwa keputusan yang diambil tersebut adalah kemauannya sendiri dan atas kehendaknya sendiri dan posisi si PNS wanita tersebut.

Dalam penelitian yang dilakukan penulis lakukan melakukan analisis terhadap PNS wanita yang menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat dilihat pada posisi sebagai korban poligami. Penulis melihat dan mengkaji terkait hal ini ketika melihat pada sisi subyek PNS wanita tersebut bahwa ia sebagai korban ketika si suaminya melakukan poligami dengannya ketika persyaratan utama bahwa ia telah mendapatkan restu isteri pertamanya. Istri pertama dan istri poligami selanjutnya yang merupakan PNS berada sama posisinya ia korban poligami suaminya. Ada pilihan bagi PNS wanita tersebut untuk menolak bisa menikah dengan laki-laki yang sudah menikah dan memiliki istri tersebut namun karena alasan cinta dan menganggap ini hal jadi takdirnya bahwa ia akhirnya menjadi korban dari cinta maka rela dan tetap memutuskan untuk tetap menikah dengan laki-laki yang sudah menikah tersebut. Selain itu adanya persyaratan alternatif bisa terpenuhinya syarat untuk poligami tersebut namun karena larangan untuk menerima poligami tersebut mutlak tidak bisa dihindari PNS wanita tersebut, menyebabkan hal yang memang nyata dan memang ada di masyarakat yaitu nikah dibawah tangan/nikah siri PNS wanita tersebut dengan kerelaan hatinya mau menjadi istri kedua/ketiga/keempat dan ia menyadari posisinya tersebut sebagai istri siri saja.

Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 sangat jelas melanggar aturan Peraturan Pemerintah tersebut hanya ada 2 pilihan bagi PNS Wanita tersebut ia berhenti atas permintaan sendiri (mengundurkan diri) atau diberhentikan secara tidak hormat. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat (1) bahwa *Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang wajib*

memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat dan beberapa peraturan perundang-undangan terkait poligami bagi laki-laki dan juga laki-laki yang berprofesi sebagai PNS memuat aturan dan juga mengandung arti bahwa poligami laki-laki PNS didudukkan dalam posisi antara diperbolehkan dan dipersulit namun masih memungkinkan untuk bisa mengajukan poligami dengan melengkapi persyaratan agar PNS laki-laki tersebut bisa melakukan poligami.

B. Analisis Hukum Terkait Larangan PNS Wanita Yang Menerima Poligami Menjadi Istri Kedua/Ketiga/Keempat Ditinjau Dari *Maqasid Al Syariah*

Pernikahan dalam Islam merupakan suatu akad atau transaksi, hal ini terlihat dari adanya unsur *ijab* (tawaran) dan *qabul* (penerimaan). Suatu akad atau transaksi sebaiknya melibatkan dua pihak yang setara sehingga mencapai suatu kata sepakat atau *consensus*.¹¹

Pernikahan merupakan satu hubungan yang dijadikan Allah SWT kepada pasangan suami istri sebagai penentram hati yang dibangun atas rasa cinta dan kasih sayang. Allah SWT berfirman dalam Q.S Ar Rum /30: 21.¹²

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ

¹¹Siti Musdah Mulia, *Islam Menggugat*h.14.

¹²Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran*...h.356.

Poligami yang terjadi juga tidak terlepas pada hal atau masalah keadilan. Keadilan dalam poligami ini adalah sikap dari suami untuk berlaku adil tidak hanya dalam hal-hal yang bersifat lahiriah seperti urusan pangan, pakaian, tempat tinggal, waktu giliran dan lainnya, tetapi juga dalam hal yang sifatnya batiniyah seperti masalah cinta dan kasih sayang. karena ini diluar kemampuan manusia. Namun kecenderungan seseorang kepada salah seorang istri janganlah membuat ia berlaku tidak adil terhadap istri istrinya yang lain.¹³ Berfirman Allah SWT dalam Q.S an-Nisa /7: 129¹⁴

يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا

Hadirnya Islam dalam berbagai dimensi termasuk dalam dimensi hukum yang tujuannya untuk meralisasikan kemaslahatan kepada umat manusia, baik kemaslahatan yang bersifat duniawi maupun ukhrawi.¹⁵ Dilihat dari sudut kerasulan Muhammad SAW, dapat diketahui bahwa syariat Islam diturunkan oleh Allah SWT adalah untuk mewujudkan kesejahteraan manusia secara keseluruhan. Hal ini disebut secara jelas dalam Q.S al-Anbiya/21:107.¹⁶

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Manusia dalam kehidupan sehari-hari, ia selalu hidup bermasyarakat dan berada dalam wilayah pemerintahan di suatu negara, maka ia akan selalu terikat dengan

¹³Slamet Abidin dan Aminuddin, *Fiqh Munakahat Jilid 1*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 1999), h. 132-136

¹⁴Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran*h.99.

¹⁵Dr.A. Halil Thahir, MHI, *Ijtihad Maqasidi Rekkonstruksi*, h.1.

¹⁶Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran* ...h.331.

adanya suatu aturan dari pemerintah tersebut. Aturan tersebut berlaku dan mengikat warga negaranya serta mempunyai sanksi jika dilanggar. Dalam hukum Islam merupakan suatu kewajiban bagi umat Islam untuk menaati pemerintah. Pemerintah dalam hal ini menjalankan suatu pemerintah dapat dipersamakan dan disebut dengan *ulil amri* tingkatannya berada setelah tingkatan mentaati Allah SWT dan Rasul. Ketaatan untuk menaati pemerintah/*ulil amri* termuat dalam Q.S an-Nisa/4 :59¹⁷

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah dibuat dan telah ditetapkan merupakan keputusan dan aturan pemerintah yang wajib ditaati oleh seluruh PNS. Dibuatnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil ini karena memang karena adanya atau terjadinya karena tuntutan suatu perubahan zaman. Hal tersebut sangat sesuai dengan pernyataan Ibn al Qayyim yang menyatakan: “*Perubahan fatwa dapat terjadi karena perubahan zaman, lokasi, keadaan dan kebiasaan*”.¹⁸ dan kaidah usul fiqh “*tidak diingkari perubahan hukum karena perubahan zaman*”.

¹⁷Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran*.....h.87

¹⁸Ibn al Qayyim Al-Zaujiyah, *I’Lam Al Muwaqqi’in An Rabbl Al almien juz-Ke 3* (Bairut: Dar al Fikr, 1982), h.3

Umat Islam meyakini Al-Qu'ran sebagai kalam tuhan dan hal yang terkandung di Al-Qu'ran berisi muatan bahwa dalam setiap hukum yang digariskan Allah SWT senantiasa mengandung hikmah dan tujuan bagi manusia. Penetapan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 adalah Peraturan dan kebijakannya dibuat Pemerintah. Pemerintah dan sudah seharusnya jika posisi pemerintah sebagai *ulil amri* bisa mengaplikasikan peraturan yang dibuat dengan mempertimbangkan nash Hukum Islam, muatan dan makna Al-Qur'an dan Hadist Nabi dalam hal pengambilan satu kebijakan dan seharusnya Peraturan yang dibuat tersebut juga tidak sesuai dalam kaidah fikih yang bunyinya *tasharruful imam 'alaa ar ra'iyah manuthun bil mashlahah* yang artinya: "Kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya harus didasarkan kepada kemaslahatan rakyat". Kebijakan yang diambil pemerintah dalam hal ini PP Pasal 4 ayat (2) Nomor 45 Tahun 1990 yang diatur yaitu larangan PNS/ASN wanita untuk menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat dan larangan poligami jika kita kaitkan dengan kebijakan yang diambil pemerintah untuk menetapkan aturan dan sanksi hukum bagi yang melanggarnya. Seharusnya kebijakan ini diambil pada hal kemaslahatan wanita tersebut. Pembaharuan dan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah dalam hal tujuannya untuk menjaga kemaslahatan bagi masyarakat, harus menjadi hal yang patut dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan diberlakukannya Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990.

Larangan atas PNS wanita yang menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat maka sehubungan dengan hal inilah, justifikasi pendapat al-Syatibi patut dikemukakan bahwa akal tidak dapat menentukan baik dan jahatnya

sesuatu, maksudnya adalah akal tidak boleh menjadi subjek atas syariat.¹⁹ Di sini sebenarnya dapat dipahami bahwa menurut al Syatibi dalam membicarakan maslahat memberikan dua *dlawabith al-maslahat* (kriteria maslahat) sebagai batasan: *Pertama*, maslahat itu harus bersifat mutlak, artinya bukan relatif atau subyektif yang akan membuatnya tunduk pada hawa nafsu. *Kedua*, maslahat itu bersifat universal (*kulliyah*) dan universalitas ini tidak bertentangan dengan sebagian *juziyat*-nya. Dapat dipahami PNS wanita yang menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat tersebut yaitu pernikahannya bukan pernikahan yang tunduk dan atas hawa nafsu dan bertentangan dengan hukum Islam. Poligami dengan kerangka pendekatan *maqashid al-syari'ah*, harus dilihat dari tujuan perkawinan yaitu *sakinah, mawadah warahmah*, dan tujuan poligami itu sendiri, yaitu sebagai kemaslahatan manusia, khususnya kemaslahatan bagi wanita tersebut dan anak-anak keturunannya yang lahir dari pernikahan poligami tersebut.

Poligami memang jalan untuk menghindari diri dari perbuatan zina. Memelihara keturunan dalam tingkatan *dharuriyat*, seperti disyariatkan untuk menikah dan dilarang berzina. Dikatakan dalam tingkatan *al-Dharuriyat*, karena merupakan kepentingan yang sangat penting dan merupakan kebutuhan utama atau paling mendasar dalam kehidupan manusia (kebutuhan primer) bagi suami istri di dalam pernikahannya untuk mewujudkan suatu pernikahan yang *sakinah, mawadah*

¹⁹Yusdani. *Peranan Kepentingan Umum Dalam Reaktualisasi Hukum; Kajian Konsep Hukum Islam Najamuddin al-Thufi*, (Yogyakarta: UII Press, 2000), h.8.

dan warahmah. Hubungan seksual ini akan berimpilikasi dan berkenaan dan menyangkut pemeliharaan kemaslahatan kehidupan yang berorientasi akhirat ataupun kemaslahatan duniawi. Apabila kemaslahatan tersebut tidak terpenuhi, maka mengakibatkan *mafsadah* (kerusakan atau bahaya) sehingga dari hal ini dapat menyebabkan kehidupan manusia menjadi rusak, cedera, cacat bahkan sampai kematian.

Terkait tentang hakikat hak asasi manusia yang menjadi landasan normatif telah termuat dalam Al-Qur'an menyatakan bahwa hakikat hak asasi manusia dalam Islam didasari oleh beberapa prinsip yaitu:

a. Prinsip persamaan.

Persamaan dalam konsep Islam, adalah suatu keadaan dimana Tuhan memposisikan manusia sama dihadapannya yang membedakan semata-mata hanya takwa. Hal ini menunjukkan bahwa, manusia itu sama jika dilihat dari segi penciptaannya. Kemuliaan dapat dicapainya jika manusia mampu menjalankan tugas kekhalifaannya dimuka bumi dengan baik dan senantiasa menyandarkan perbuatannya pada kebenaran.

Jika dikatikan dengan pemberlakuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ini antara PNS pria dan wanita tidak memiliki persamaan atau terdapat adanya diskrimasi. Dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 masih memberikan ruang untuk PNS pria melakukan poligami dengan memenuhi segala persyaratan dan atas ijin atasan intansi tempat

ia bekerja/pejabat, namun menutup ruang untuk PNS wanita bisa dipoligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat.

b. Prinsip kebebasan

Kebebasan berasal dari kata bebas yang artinya mampu bertindak sesuai dengan kehendaknya sendiri. Dikaitkan dengan pemberlakuan pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, dalam hal ini tidak memberikan kebebasan pada pilihan PNS wanita tersebut untuk menentukan pilihan agar ia bisa menikah pada suami yang sudah memiliki istri. Mutlak ia tidak boleh menjadi istri kedua/ketiga/keempat. Idealnya, sebuah kebebasan itu adalah seorang manusia melakukan suatu pilihan yang telah ia pilih dan ia mampu mempertanggung jawabkan, karena manusia adalah makhluk yang berakal dan beragama. Maka dalam hal ini jika kita kaitkan dengan keputusan menjadi istri poligami, ia memang mempunyai kesadaran yang lebih untuk menilai mana yang baik dan tidak baik, dan mampu menempatkan kebebasan yang ia tetapkan sesuai dengan pertimbangan akal sehat, maka hal ini akan berujung pada terciptanya kondisi damai dalam kehidupan bermasyarakat.

c. Prinsip keadilan

Keadilan adalah salah-satu kebutuhan asasi manusia. Kata adil dapat diartikan sebagai keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, pada setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.

Dikaitkan dengan pemberlakuan pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, jika dipandang dari segi keadilan maka tidak memberikan rasa

keadilan. Jika memahami dan membaca al-Qur'an, pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 jika dikaitkan dengan ayat yang berbicara persoalan keadilan maka Peraturan Pemerintah ini bersikap tidak adil. *Dalam Q.S al-A'raaf /7 : 29*²⁰

قُلْ أَمَرَ رَبِّي بِالْقِسْطِ وَأَقِيمُوا وُجُوهَكُمْ عِندَ كُلِّ مَسْجِدٍ وَادْعُوهُ مُخْلِصِينَ لَهُ الدِّينَ كَمَا بَدَأَكُمْ تَعُودُونَ

Berlaku adil yang dimaksud di sini adalah sikap yang dilakukan pemerintah untuk memberikan keadilan bagi semua warga negara yang ada baik dalam segi penetapan peraturan perundang-undangan dan sikap /keputusan yang diambil pemerintah untuk warga masyarakat.

Dalam hukum Islam dan yang berlaku di negara kita, persyaratan poligami jika si istri tidak bisa melayani suaminya yang disebabkan karena penyakit yang dideritanya dan juga karena keadaan tersebut menyebabkan si istri tidak bisa melayani suaminya lagi dikhawatirkan suaminya akan melakukan zina. Keadaan si suami memang berada pada posisi tingkatan *dharuriyat*. Pernikahan poligami tanpa sepengetahuan atau tanpa adanya persetujuan dari istri dapat menzalimi dirinya dan juga istri pertamanya bahkan akan mengakibatkan *mafsadah* dan kemudharatan.

Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 terkait larangan PNS wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat ditinjau dari

²⁰Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an.....h.153*.

Maqasid al syariah tidak sesuai dengan tujuan hukum islam. Tujuan dari hukum Islam adalah untuk merealisasikan kemaslahatan kepada umat manusia, baik kemaslahatan / *maslahah* yang bersifat duniawi maupun ukhrawi. Dalam hukum Islam tidak ada larangan atas poligami yang dilakukan seorang laki-laki dan poligami yang terjadi pada PNS wanita yang menerima menjadi istri kedua/ketiga/keempat jika kita merujuk pada pendapat al-Syatibi harus melihat pada segi masalahnya. Yang dimaksud dengan *al-maslahah*²¹ disini adalah dalam pengertian *syari'* yaitu mengambil manfaat dan menolak *mafsadat* yang tidak hanya berdasarkan kepada akal sehat semata, tapi dalam rangka memelihara hak hamba.

Dalam ranah fikih wanita terkait poligami hanya dilihat dari satu aspek masalah saja yaitu untuk menghindari perbuatan zina dan pelacuran, padahal kalau kita telusuri lebih jauh maka di dalam kajian *maqasid al syariah* bahwa poligami itu terjadi dalam upaya memberikan perlindungan pada keturunan (*hifz-al nash*). Dalam hal perlindungan kepada keturunan dikaitkan dengan pemberlakuan Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990, maka jika terjadi pernikahan poligami untuk memiliki keturunan tersebut kecenderungannya pada hal mutlak dilarang dan dihindarkan karena sangat jelas bahwa larangan terhadap pernikahan poligami PNS wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat tersebut tidak boleh terjadi pada seluruh PNS wanita. Jika terjadi pernikahan PNS wanita menerima poligami

²¹Asafri Jaya Bakri. *Konsep Maqasid syari'ah Menurut al-Syatibi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), h. 63-64

menjadi istri kedua/ketiga/keempat dapat dipastikan statusnya adalah nikah di bawah tangan/NIKAH SIRI sehingga Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 terkait larangan PNS wanita yang menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat ditinjau dari tujuan memelihara dan dalam upaya memberikan perlindungan pada keturunan (*hifz-al nash*), maka hal ini tidak terjadi. Keturunan dari PNS wanita yang melakukan pernikahan siri dan di bawah tangan tidak bisa diakui oleh hukum negara kita dan anak yang dilahirkan tersebut menjadi anak yang bernasab dengan ibunya saja. Hal ini justru sangat bertentangan jika kita kaitkan dengan hukum Islam yang memandang pernikahan itu sah secara agama Islam karena keabsahannya pernikahan tersebut pernikahan kedua orang tuanya telah sesuai dengan syarat dan rukun nikah. Nasab dan keturunan si anak akan tetap diakui oleh ayah biologisnya dan secara hukum Islam terkait warisan maka ia juga berhak atas warisan dari ayahnya. Adanya pertentangan dan ketidak selarasan terkait masalah keturunan antara hukum yang telah berlaku di negara kita dengan hukum Islam terkait status anak yang lahir dari pernikahan resmi dan dibawah tangan.

Setiap pasangan suami istri dan sebuah keluarga yang ada di muka bumi ini menginginkan agar dapat melanjutkan hidup dan kehidupannya melalui generasi keturunan yang dilahirkannya ke dunia ini. Dalam Islam untuk melanjutkan keturunan harus sesuai dengan koridor-koridor hukum Islam. Jika sebaliknya jika perbuatan yang dilakukan di luar dari pernikahan yang sah maka hal itu dapat dikatakan sebagai zina. Islam memandang perzinahan, sebagai dosa besar yang dapat menghancurkan tatanan

kehidupan keluarga, masyarakat dan negara. Mengenai zina Allah SWT berfirman dalam Q.S al Isra/17: 32:²²

وَلَا تَقْرَبُوا الزَّيْنَىٰ إِنَّهُ كَانَ فَحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا

Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 terkait larangan PNS wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat ditinjau jika dikaitkan dengan jaminan adanya keadilan dari suaminya berlaku adil dan sudah ada ijin atau restu suaminya. Terkait syarat adanya jaminan suami akan berlaku adil kepada istri-istri dan anak-anaknya bisa dilakukan dan dibuatkan melalui surat pernyataan atau perjanjian di Kantor Notaris setempat antara si istri-istri dan si suaminya. Masalah keadilan ini bisa dikategorikan ke dalam maslahat yang sifatnya *daruriyat* mengingat kewajiban berlaku adil merupakan syarat paling pokok dalam poligami yang menentukan boleh tidaknya suami berpoligami dalam Islam.

Atas berlakunya Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ini jika penulis ambil pendapat dari Sa'ad Ramadhan al-Buthi, berpoligami tanpa kesanggupan berlaku adil terhadap para isteri adalah satu kesalahan besar, termasuk kejahatan dan kezaliman. Apalagi kalau isteri pertama dicampakkan begitu saja, sementara istri muda ditemui setiap hari. Kejahatan dan kezaliman ini adalah dosa besar dan akan mendapatkan azab dari Allah SWT. Bahkan bisa jadi, kejahatan dan

²²Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an*....h.285.

kezaliman terhadap isteri pertama lebih besar dari pada dosa, sementara ia menganggapnya telah terbebas dari dosa tersebut karena isteri mengikhlaskannya.²³

Disamping itu ada skala prioritas pada *maslahat mursalah* yakni maslahat yang sifatnya *daruriyat* harus lebih diutamakan ketimbang *hajiyat*, dan *tahsniyat* pada persoalan ini pemberian izin poligami harus didahulukan jika memang sudah terpenuhi syarat alternatifnya dan adanya kerelaan istri walaupun pihak yang berpoligami gajinya tidak terlalu besar, untuk menghindari kemudharatan yang mungkin terjadi seperti poligami di bawah tangan. Hal ini juga berlaku bagi persyaratan-persyaratan poligami lainnya yang diatur dalam UU No.1 Tahun 1974, tentu juga harus memenuhi syarat-syarat yang digunakan oleh Imam Malik dan kemaslahatan *daruriyyat* harus lebih diutamakan ketimbang *hajjiyyat* dan *tahsniyyat*.

Pasal 39 KHI menjelaskan tentang larangan untuk menikah antara dua orang yang:

- a. *Berhubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah maupun garis lurus ke bawah;*
- b. *Berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, saudara orang tua dan saudara nenek;*
- c. *Hubungan semenda, yaitu mertua, menantu dan; anak tiri, ibu atau bapak tiri;*
- d. *Berhubungan susuan yaitu orangtua, anak, saudara, bibi atau paman susuan;*

²³Sa'id Ramadhan a-Buthi, *Al-Mar'ah Baina Thughyani An-Nizham al-Gharbi WaLithaifi At-Tasyri' Ar-Rabbani*, Terjemah: Darsim Ermaya Imam Fajaruddin, *Antara Kezaliman Sistem Barat dan Keadilan Islam*, (Jakarta: Era Intermedia, 2002), h. 230.

- e. Berhubungan saudara dengan istri, sebagai bibi atau kemenakan dari istri;
- f. Mempunyai hubungan yang oleh agama atau peraturan lainnya berlaku larangan kawin.

Pada pasal 39 Kompilasi Hukum Islam yang menyebutkan bahwa ada tiga larangan menikah antara laki-laki dengan wanita yaitu karena pertalian nasab, pertalian kerabat semenda, dan pertalian sesusuan.²⁴Selain itu, terdapat pula ayat Al-Qur'an yang menjelaskan larangan menikah, yaitu Q.S Al-Nisa /4: 23.²⁵

حُرِّمَتْ عَلَيْكُمْ أُمَّهَاتُكُمْ وَأَبْنَاؤُكُمْ وَعَمَّاتُكُمْ وَخَالَاتُكُمْ وَبَنَاتُ الْأَخِ وَبَنَاتُ الْأُخْتِ وَأُمَّهَاتُكُمُ اللَّاتِي أَرْضَعْنَكُمْ وَأَخَوَاتُكُم مِّنَ الرَّضْعَةِ وَأُمَّهُتِ نِسَائِكُمْ وَرَبَّيُّكُمُ اللَّاتِي فِي حُجُورِكُمْ مِّن نِّسَائِكُمُ اللَّاتِي دَخَلْتُم بِهِنَّ فَإِن لَّمْ تَكُونُوا دَخَلْتُم بِهِنَّ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ وَحَلَائِلُ أَبْنَائِكُمُ الَّذِينَ مِّنْ أَصْلَابِكُمْ وَأَن تَجْمَعُوا بَيْنَ الْأُخْتَيْنِ إِلَّا مَا قَدْ سَلَفَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ غَفُورًا رَّحِيمًا

Dalam hal ini, jika kita kaitkan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang dibuat oleh Pemerintah adalah aturan yang dibuat oleh *ulil amri* jika kita tinjau dari tujuan *maqasyid syariah* yang diambil dari pendapat al-Syatibi yaitu : Pertama,berdasar pada tujuan Tuhan selaku pembuat syariat. Dalam hal ini ayat Al-Qur'an tentang poligami tersebut tidak adanya larangan poligami bagi laki-laki dan memang ada aturan terkait wanita yang menerima poligami tersebut, namun larangannya seperti yang tercantum dalam surah Q.S Al-Nisa /4: 23. Dalam hal ini

²⁴Intruksi Presiden R.I. Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

²⁵Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran*.....h.81.

Peraturan yang dibuat sangat jelas melarang wanita yang berstatus sebagai PNS wanita dipoligami harus kita lihat apakah wanita yang menerima poligami itu adalah wanita yang masuk dalam aturan surah Q.S Al-Nisa /4: 2 jika tidak maka hal ini bertentangan dengan tujuan Allah SWT membuat syariat. Kedua, berdasar pada tujuan manusia yang dibebani syariat. Dalam hal ini peraturan yang melarang PNS Wanita menerima poligami maka aturan ini ditujukan untuk siapa. Dalam hal ini aturan PP yang diatur adalah wanita yang berstatus PNS berbeda jika kita kaitkan dengan yang yang diatur dalam surah Q.S Al-Nisa /4: 3 yaitu ditujukan untuk laki-laki yang bisa bersifat adil sehingga ia bisa melakukan poligami. Laki-laki yang dapat berlaku adil maka ia dibebani syariat ini esensinya harus dapat melaksanakannya.

Al-Syatibi ketika berbicara mengenai maslahat dalam konteks *al-maqasid* mengatakan bahwa tujuan pokok pembuat undang-undang (*syari'*) adalah *tahqiq masalih al-khalqi* (merealisasikan kemaslahatan makhluk), bahwa kewajiban-kewajiban *syari'at* dimaksudkan untuk memelihara *al-maqasid*.²⁶ Allah SWT menurunkan syariat (aturan hukum) tiada lain untuk mengambil kemaslahatan dan menghindari kemudharatan (*jalbul mashalih wa dar'u al-mafasid*) maka Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 hal ini tidak sesuai dengan *tahqiq masalih al-khalqi* (merealisasikan kemaslahatan makhluk), dan kewajiban-kewajiban *syari'at* dimaksudkan untuk memelihara *al-maqasid*.

²⁶Abu Ishaq al-Syatiby, *Al-Muwaffaqat fi Ushul al-Syariah*, Juz. II. (Cet. III; Bairut: Dar al Kutub al-'Ilmiah, 1424 H).

Aturan-aturan hukum yang Allah tentukan hanyalah untuk kemaslahatan manusia.²⁷ Senada dengan hal tersebut menurut al-Syatibi, seorang mujtahid berkewajiban memberikan pertimbangan hukum terhadap apa yang telah digali dari Al-Qur'an atau Sunnah berdasarkan situasi dan kondisi yang mengitari objek hukum. Apabila hukum yang dihasilkan dari ijtihadnya itu tidak cocok diterapkan pada objek hukum karena penerapan hukum itu membawa kemudharatan, maka *mujtahid* itu harus mencari hukum lain yang lebih sesuai, sehingga kemudharatan bisa dihilangkan dan kemaslahatan dapat tercapai. Berdasarkan uraian di atas maka Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang diatur ini memang harus kita kaji lagi dengan kondisi dan situasi keadaan sekarang ini karena Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang dibuat ini mutlak tanpa kecuali bagi PNS wanita sehingga akan banyak pelanggaran yang terjadi di masyarakat.

Pengkajian atas berlakunya Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 jika kita tinjau dalam hal kehujjahan maslahat dalam perspektif ulama ushul (*ushulliyun*) dan fuqaha (ahli hukum Islam), ada dua hal yaitu: *Pertama*, semua ulama sepakat menerima kehujjahan maslahat selama keberadaannya mendapatkan dukungan nash (*masalahah mu'tabar*).²⁸ *Kedua*, perbedaan ulama dalam menanggapi maslahat baru terjadi ketika mereka mendiskusikan kehujjahan *masalahah*

²⁷Yusuf al-Qardawi, *Pedoman Bernegara Dalam Perspektif Islam*, (Jakarta Timur: Pustaka al-Kautsar, 1999), h. 256-260.

²⁸Jaih Mubarak, *Metodologi*...h. 155

*mursalah*²⁹ dan bila terjadi pertentangan (*ta'arud*) antara maslahat dengan nash syara'. Maka maslahat menurut syara' atas Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dalam hal aturannya jika kita kaitkan dalam surah Q.S Al-Nisa /4: 3 dan surah Q.S Al-Nisa /4: 23, hal ini tidak diselaraskan dengan kedua ayat tersebut.

Berdasarkan atas pandangan menyangkut keberadaan maslahat menurut syara'. Dalam hal ini menurut pandangan al-Syalabi yang telah membaginya menjadi tiga bagian³⁰ yakni: *pertama*, kemaslahatan yang didukung oleh syara', Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 jika dikaji lebih dalam terdapat dalil khusus yang menjadi dasar bentuk dan jenis kemaslahatan tersebut yang terdapat di dalam aturan tersebut. *Kedua*, kemaslahatan yang ditolak oleh syara', karena bertentangan dengan ketentuan syara' dalam hal kecenderungan banyaknya pelanggaran atas Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 di masyarakat terjadi.

Islam adalah agama yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan memberikan solusi untuk kehidupan manusia agar selaras dan seimbang. Dalam *Maqasid al-Shari'ah as Philosophy of Law: A syistem Approach* Jasser Auda mengartikan Maqasid pada empat arti, pertama, Hikmah dibalik suatu Hukum. Kedua, tujuan akhir yang baik yang hendak dicapai oleh Hukum. Ketiga, kelompok tujuan ilahiyah dan konsep Moral yang menjadi basis dari hukum. Keempat, Mashalih. Dalam konsep Maqasid yang ditawarkan oleh Jasser Auda, nilai dan Prinsip kemanusiaan

²⁹Abdul Halim. "*Maslahah Mursalah Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam*". Antologi Kajian Islam Tinjauan Filsafat, Tasawuf, Institusi, Pendidikan, Al-Qur'an, Hukum dan Ekonomi Islam. Seri 12. (Pascasarjana IAIN Sunan Ampel Press, 2007), h. 39.

³⁰Abdul Azis Dahlan (ed), *Ensiklopedi*...h. 1145-1146

menjadi pokok paling utama³¹ maka atas berlakunya atas Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ini bertentangan dengan nilai kemanusiaan.

Dalam hal poligami ini jika dikaitkan dengan *maqasid al syariah* maka ada tiga hal dapat disimpulkan atas terjadinya poligami yaitu :³²

1. Poligami merupakan sistem yang terhormat, selama dilakukan secara terhormat sesuai dalam aturan kehidupan bermasyarakat yang ada di lingkungan tempat tinggalnya. Jika kita kaitkan dengan permasalahan poligami itu sendiri maupun terkait PNS wanita yang dipoligami menjadi istri kedua/ketiga/keempat, hal ini kaitannya dengan telah adanya ijin dan restu istri pertamanya maka seharusnya wanita tersebut bisa melangsungkan pernikahan tersebut. PNS wanita tersebut harus bersikap tetap konsisten dan penuh tanggungjawab dalam melaksanakan pekerjaan yang ia emban, statusnya sebagai istri kedua/ketiga dan/keempat tidak berimplikasi dengan pekerjaannya tersebut. Persetujuan istri atas poligami suaminya ini berimplikasi dalam kehidupan poligami yang terjadi dan tercapainya kemaslahatan dalam kehidupan rumah tangga serta menjauhkan kemudharatan dalam rumah tangganya.
2. Poligami merupakan solusi yang dapat membawa nuansa keadilan, terutama bila dipandang dari aspek *genealogi* dan perbandingannya juga dari aspek hak dan kebutuhan wanita maupun pria untuk menentukan pilihan-pilihan kebahagiaan

³¹Nurcholish Madjid, dkk. *Fiqih Lintas Agama: Membangun Masyarakat...*h.11

³²Eka Kurnia, *Poligami Siapa Takut? (Perdebatan Seputar Poligami)*, (Jakarta Selatan: Qultum Media,2007), h.32.

berkeluarga. Dalam point 2 ini berkaitan dengan adat budaya masyarakat yang ada di masyarakat yang mempunyai kecendrungan adanya dan terjadinya poligami adalah hal yang biasa dan memang hal yang lumrah terjadi. Selain itu jumlah wanita yang banyak dan laki-laki sedikit sehingga terjadinya poligami ini memang kesepakatan yang terjadi dari pasangan tersebut. Permasalahan keadilan ini berkaitan erat dengan adanya kepastian dari suaminya untuk menjamin keperluan hidup istri-istri dan anaknya serta kesanggupan untuk bisa bersikap adil.

3. Poligami dipandang respon positif terhadap kondisi dan situasi emergensi sebuah rumah tangga atau keluarga, namun tetap dalam koridor emergensi yang sudah jelas pintu-pintu dan celah emergensinya. Hal ini jika kita kaitkan dengan persyaratan alternatif bisa dilakukannya poligami dengan adanya alasan yang mendasar yaitu jika istri pertama dari suaminya tersebut tidak bisa menjalankan kewajibannya sebagai seorang istri, istri pertamanya tidak bisa memberikan keturunan pada suaminya dan hal yang lainnya yaitu istri pertamanya mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak bisa disembuhkan. Ditinjau dari pendapat Imam Malik, Abdul Wahab Khalilaf dan al-Gazali berkaitan dengan Maslahat Mursalah maka hal ini berkaitan dengan adanya hak suami dan kewajiban dari si istri untuk menjalankan kewajibannya sebagai istri, hal ini mempunyai hubungan timbal balik dimana jika hak suami tidak terpenuhi maka ketaatan seorang istri tidak dipenuhinya dan akan mendatangkan mudharat pada rumah tangga tersebut. Permasalahan keturunan ini berkaitan dengan fitrah manusia yang ingin terus melanjutkan kehidupannya dengan anak keturunan yang dimilikinya dan anak merupakan pelengkap

kehidupan rumah tangganya, ketika istrinya tidak bisa memberikan keturunan maka si suami berhak untuk bisa mengajukan poligami. Istrinya yang mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak bisa disembuhkan ini telah dipastikan bahwa penyakit tersebut memang tidak bisa disembuhkan dan untuk menghindari kemudharatan maka suaminya bisa mengajukan poligami.

Kedudukan dari pemberlakuan Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990 merupakan peraturan yang sampai sekarang bersifat mutlak, mengikat dan tanpa kecuali bagi seluruh PNS yang ada di negara kita. Implikasi yang terjadi saat pemberlakuan di lapangan maka telah menimbulkan penyimpangan dan pelanggaran. Tindakan yang dilakukan salah satunya ada yang berupa mengakali hukum yaitu adanya pernikahan yang terjadi dengan PNS wanita tersebut, PNS wanita yang akan menikah dengan laki-laki yang telah memiliki istri maka dengan adanya kerelaan istri pertama dan mengizinkan suaminya berpoligami maka hal yang mereka lakukan yaitu dengan melakukan perceraian dengan istri pertamanya tersebut dengan jangka waktu tertentu yang telah ditetapkan bersama. Setelah adanya perceraian dari istri pertamanya maka PNS wanita tersebut dinikahi secara resmi menurut hukum yang berlaku di negara kita, setelah dinikahi maka PNS wanita tersebut kemudian dengan dasar telah mengizinkan suaminya berpoligami maka ia menikahi istrinya pertamanya yang diceraikannya tersebut dan mengajukannya izin poligaminya ke pengadilan sehingga atas sah dan resmi status kedua istrinya tersebut. Tidak ada larangan PNS wanita menjadi istri pertama menyebabkan adanya hal tersebut terjadi yaitu tindakan mengakali hukum. Tindakan tersebut dilakukan guna menghindari adanya disiplin

pegawai negeri pada istrinya dan atas kesepakatan bersama para pihak hal tersebut dilakukannya.

Dengan berlakunya Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 maka di kehidupannya PNS wanita menerima poligami menjadi istri kedua/ketiga dan keempat tetap pada keputusan menjadi istri pada laki-laki yang telah menikah tersebut maka akan melakukan nikah di bawah tangan atau di masyarakat dikenal dengan nikah siri yaitu pernikahan yang tidak tercatat secara hukum dan administrasi negara atau tidak sah di mata hukum negara kita.

Adanya tindakan pembiaran oleh atasannya ketika ia mengetahui bawahannya telah melakukan poligami atau menjadi istri poligami hal ini dilakukan oleh atasannya ketika memang pekerjaan yang diberikan yang menjadi tanggungjawabnya dapat dijalankan dengan baik dan penuh tanggungjawab sehingga atasannya melakukan pembiaran dan mendiamkan seolah tidak mengurus permasalahan poligami tersebut. Mungkin akan ada hal-hal lain lagi, yang akan terjadi di masyarakat untuk tetap bisa menjadikan PNS wanita tersebut menjadi istri kedua/ketiga/keempatnya dengan caranya sendiri untuk bisa berpoligami.

Seharusnya apa yang menjadi tujuan dari hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidik Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran agar ia bisa memperbaiki dirinya kembali serta kesalahannya dan bertanggungjawab serta bersikap disiplin kembali dalam melaksanakan tugasnya. Pelanggaran disiplin yang telah dilakukan PNS/ASN bisa berbentuk lisan maupun tulisan, ataupun berupa perbuatan dari PNS/ASN yang telah bertentangan dengan norma atau kode etik dari

PNS/ASN tersebut. Pelanggaran disiplin tidak hanya berlaku di dalam tugas jam kerja tetapi juga diluar tugas jam kerja.³³ Dengan alasan bahwa pada diri seorang PNS/ASN melekat bahwa ia adalah abdi negara, Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mempunyai integritas tinggi serta menjaga harkat dan martabatnya sebagai abdi negara, maka setiap hal yang melanggar aturan disiplin PNS/ASN maka akan dikenakan sanksi hukuman disiplin kepegawaian.

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah jika penulis tinjau dari hal keselarasan antara HAM dengan konsep negara hukum dengan konsep hak asasi manusia dengan konsep *maqasid al syariah* yaitu Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh Pemerintah harus didasarkan dan diselaraskan pada prinsip adanya persamaan, tidak adanya sikap diskriminasi, memberikan rasa keadilan, dan nilai kemaslahatan dan menjauhkan hal yang menyebabkan masalah di kemudian hari serta tidak melanggar hak asasi yang dimiliki oleh wanita sehingga dapat penulis simpulkan bahwa Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ini tidak mendudukan/mensesejajarkan atau adanya persamaan antara PNS/ASN wanita dan laki-laki, adanya sikap diskriminasi kepada PNS/ASN wanita dan tidak memberikan rasa keadilan dan nilai kemaslahatan untuk PNS/ASN wanita serta telah melanggar hak asasi yang dimiliki oleh PNS/ASN wanita tersebut.

³³*Ibid*, h.54.

Terkait keberlakuan Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990, penulis setuju atas kesimpulan Disertasi yang dikemukakan oleh Faturrochman,³⁴ bahwa ketidakadilan berlaku secara objektif lebih berat menimpa wanita dibandingkan laki-laki, hal ini terjadi karena secara kultural dan struktural untuk menerima ketidakadilan tersebut sebagai apa adanya atau anggapan bahwa itu memang untuk keadilan si wanita tersebut (secara sosial kultural yang berlaku di masyarakat juga membenarkan dan menganggap memang hal tersebut dianggap adil).

Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 saat sekarang jika kita hitung sudah 31 tahun telah diberlakukan dan merupakan aturan lama yang memang perlu diperbaharui, direvisi dan disesuaikan dengan keadaan dan kondisi sekarang serta harus disesuaikan dengan kaidah atau tujuan dari agama. Konsep yang bisa dilakukan dan diajukan dengan melakukan pembaharuan, revisi dan disesuaikan dengan kondisi bahwa adanya izin dari istri pertama tanpa menceraikannya dan bersepakat rela dipogami, poligami yang didasarkan pada prinsip berkeadilan baik bagi istri-istri yang menerima poligami maupun suami yang mepoligami mereka. Tentunya hal yang sangat disayangkan bahwa terhalangnya dan tidak bisa diajukannya pernikahan yang sah terjadi dalam kehidupannya padahal dari pihak istri pertama dari suaminya telah memberikan izin dan restu kepada suami untuk berpoligami. Secara

³⁴Faturrochman, *Rekontruksi Undang-Undang Perkawinan Dalam Konsep Keadilan Gender Dalam Perkawinan* (Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Universitas Gajah Mada :Yogyakarta, 2002), h. 251

aturan dari hukum Islam poligami tersebut sah, tidak salah namun hukum di Indonesia sebaliknya, mutlak tidak boleh dilakukan.