

Analisis Hukum Keluarga Islam Terhadap Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Hilmi Yusron Rofi'i¹, H. Muhammad Zaki², Liky Faizal³, Abd. Qohar⁴

¹ Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Indonesia; hilmiyusron.rofiie@gmail.com

² Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Indonesia; muhammadzaki.bsa@gmail.com

³ Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Indonesia; likyfaizal@gmail.com

⁴ Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Indonesia; Abdul.qohar@radenintan.ac.id

ARTICLE INFO

Keywords:

Prohibition;
female civil servants;
polygamous wife

Article history:

Received 2022-03-09

Revised 2022-05-20

Accepted 2022-07-01

ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the reasons why female civil servants were prohibited from becoming second, third and fourth wives based on Government Regulation Number 45 of 1990; and to analyze based on Islamic family law against the prohibition of female civil servants to become second, third and fourth wives based on Government Regulation Number 45 of 1990. The results of this study are the Prohibition of Women Civil Servants from becoming the third and fourth second wife is a preventive measure to prevent women who are civil servants from disputes in the family, prevent women from psychological pressure caused by polygamy has an impact on changing attitudes so that can interfere with their performance as a civil servant, to prevent children from psychological pressure that results in children's future growth, and protect the rights of wives and children regarding civilization in the event of a divorce in a polygamous marriage which can harm a woman with a civil servant status and result in imperfect rights support the child. The prohibition of women who are civil servants from becoming the second third and fourth wives in Government Regulation Number 45 of 1990 is in accordance with the maqashid sharia, namely to protect the soul (hifdz nafas) and protect the offspring (hifdz nasl), namely to protect children from the consequences If a civil servant woman becomes a polygamous wife.

This is an open access article under the [CC BY](#) license.



Corresponding Author:

Hilmi Yusron Rofi'i

Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, Indonesia; hilmiyusron.rofiie@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Poligami (ta'addud al-zaujat) adalah salah satu masalah krusial yang berkaitan dengan hubungan suami istri, yang tercatat sepanjang sejarah peradaban Islam. (Kodir 2005: ix) Poligami diterima oleh

umat Islam secara luas, ketika dipraktikkan masih saja menjadi isu dan perdebatan hangat di kalangan masyarakat. Pada zaman dahulu di antara bangsa-bangsa yang menjalankan poligami sebelum kedatangan Islam adalah bangsa Ibrani, Arab, Jahiliyah, dan Sisilia (Sabiq 2007). Sehingga saat ini, meski poligami diterima oleh umat Islam secara luas, ketika dipraktikkan masih saja menjadi isu dan perdebatan hangat di kalangan masyarakat.

Sebagaimana dalam An-Nisa' (4): 3, bahwa poligami merupakan syariat dibenarkan di dalam Islam, dengan catatan adanya kemampuan untuk berbuat adil kepada istri-istrinya, akan tetapi jika tidak mampu adil, maka menikahlah dengan satu orang saja

Praktik poligami di Indonesia masih menjadi persoalan dalam perkawinan yang paling banyak dibicarakan sekaligus kontroversial (Amiur Nuruddin dan Azhar Akmal Tarigan 2006). Pada sisi lain, poligami dikampanyekan karena dianggap memiliki sandaran normatif yang tegas dan dipandang sebagai salah satu alternatif untuk menyelesaikan fenomena selingkuh dan prostitusi. Satu sisi, poligami ditolak dengan berbagai macam argumentasi, baik yang bersifat normatif, psikologis, bahkan dikaitkan dengan ketidakadilan.

Perundang-undangan di Indonesia bidang keluarga, utamanya perkawinan bersifat umum yang maksudnya diperuntukkan bagi seluruh masyarakat di Indonesia. Namun pada kenyataannya, terdapat perundang-undangan yang bersifat khusus seperti Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (disingkat PNS) termasuk di dalamnya pejabat.

Ketentuan yang ada dalam peraturan tersebut sangat berbeda bahkan kontra produktif baik dengan hukum Islam maupun dengan hukum positif (Undang-Undang Perkawinan) Indonesia. Adanya pengkhususan ini, dikarenakan PNS dan pejabat merupakan unsur aparatur negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam bertingkah laku, bertindak, dan taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. pejabat yang tidak menaati atau melanggar ketentuan mengenai izin perkawinan dan perceraian PNS akan dijatuhi hukuman disiplin. Di samping itu, pengkhususan aturan perundang-undangan kepada PNS dan pejabat adalah untuk kepentingan penyelenggaraan sistem informasi kepegawaian, sebagai usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan (Indonesia n.d.).

Terkait dengan aturan pernikahan, PNS dan pejabat pemerintahan yang melangsungkan perkawinan wajib segera melaporkan perkawinannya kepada pejabat. Ketentuan tersebut juga berlaku untuk janda/duda PNS yang melakukan pernikahan kembali atau pegawai negeri sipil yang melakukan pernikahan dengan isteri kedua, ketiga, atau keempat.

Pengaturan mengenai poligami tertuang pada Pasal 3 Ayat 2 Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa pengadilan dapat memberikan izin kepada seorang suami untuk beristri lebih dari satu apabila dikehendaki pihak-pihak yang bersangkutan. Akan tetapi pada pegawai negeri sipil pengaturan mengenai poligami diatur secara khusus di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil, yang tertera dalam Pasal 4 (1) yang menyatakan bahwa PNS Pria dapat berpoligami asalkan mendapatkan izin dari atasan, dan Pasal 4 (2) yang menyatakan bahwa PNS Wanita tidak diizinkan menjadi istri kedua ketiga atau keempat. Apabila PNS Pria melakukan poligami tanpa izin maka dapat dikenakan sanksi administratif berupa pemecatan secara tidak hormat dan apabila PNS wanita terbukti menjadi istri kedua, ketiga atau keempat maka mendapatkan sanksi administratif berupa diberhentikan secara tidak hormat (Indonesia n.d.).

Ada kasus pemecatan terhadap PNS wanita yang terbukti menjadi istri kedua, seperti yang terjadi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo ada dua wanita PNS yang terbukti menjadi istri kedua. Keduanya dipecat dari jabatannya. Pemecatan ini menambah panjang daftar pemecatan PNS di Sidoarjo. Pada tahun 2010 dan 2011 masing masing ada seorang PNS perempuan yang dipecat akibat kasus serupa. Pemecatan Tidak Dengan Hormat (PTDH) kepada dua perempuan itu dilakukan karena

keduanya dinilai melanggar Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990. Dalam Pasal 4 tertera PNS wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat (Glori K. Wadrianto n.d.).

Ada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berpoligami dan menjadi istri kedua terjadi di lingkungan Pemerintah Kabupaten (Pembab) Bogor saat ini. Hal itu diperparah dengan pejabat tinggi di Pembab Bogor yang berwenang terkesan mengabaikan atau hal itu kini sudah menjadi yang lumrah bagi mereka yang memiliki istri lebih dari satu atau pun menjadi istri kedua. Seperti dugaan yang dilakukan oleh kepala Dinas Tata Bangunan dan Pemukiman (DTBP) Kabupaten Bogor yaitu LI diketahui sejak lima (5) tahun terakhir telah menjadi istri kedua dari PNS bernama RZ yang tak lain seorang PNS di salah satu staf UPT Tatabangunan wilayah I Kecamatan Cibinong. Namun, menurut pantauan kupasmerdeka.com peraturan tersebut terkesan diacuhkan oleh pejabat tinggi di Pembab Bogor yang berwenang dalam persoalan itu, dengan memperbolehkan (menghalalkan,red) bagi seorang PNS wanita menjadi istri kedua, yang dilakukan oleh kepala DTBP Kabupaten Bogor tersebut. Pada beberapa tahun terakhir, ada PNS yang bernama kokom yang hanya PNS golongan II/B merupakan orang kecil ia pernah bertugas menjadi PNS Kabupaten Bogor dirinya kini sudah diberhentikan secara tidak terhormat lantaran telah menikah di bawah tangan. Namun nyata-nya, tindakan tegas itu tidak berlaku bagi pejabat PNS yang terbilang golongan atas atau setara dengan Eselon III seperti kepala DTBP (Sahrul n.d.).

Kesenjangan terhadap pengaturan poligami antara PNS pria dan wanita, yang mana pria diizinkan poligami dengan catatan mendapatkan izin dari atasan, sedangkan bagi PNS wanita tidak memiliki peluang untuk menjadi istri kedua ketiga dan keempat, apabila terbukti maka PNS wanita akan diberhentikan secara tidak hormat.

Penelitian tesis Mochammad Machfudz pada tahun 2014 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul "Prinsip Kesetaraan Gender Dalam PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 ayat (2) Tentang Larangan Dipoligami Bagi PNS Wanita" (Studi Pandangan Pakar Hukum di Kota Malang. Pada penelitian tersebut menguraikan tentang nilai kesetaraan gender sebagaimana aturan larangan PNS Wanita menjadi istri poligami (Muhammad 2014).

Penelitian tesis Amar Ma'ruf, pada tahun 2013 di Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, dengan judul Implementasi Peraturan Perkawinan Dan Perceraian PNS Dan Pejabat (Studi Pp No. 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990. Pada penelitian tersebut menguraikan tentang implementasi dari PP Nomor 45 Tahun 1990 (Ma'ruf 2013).

Penelitian jurnal, Awaliah Musgamy, Jurnal Al-Daulah Vol. 6 / No. 2 / Desember 2017 di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Alauddin Makassar, dengan judul Menakar Batas Kesetaraan Gender Poligami Dalam PP. No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi PNS. Penelitian ini membahas mengenai batas-batas kesetaraan gender yang ada di dalam PP Nomor 45 Tahun 1990. (Musgamy 2017)

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu ialah belum adanya penelitian terdahulu yang membahas analisis hukum keluarga Islam terhadap Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Yang penulis temukan adalah beberapa penelitian terdahulu membahas mengenai kajian gender, respon PNS dan implementasi PP 45 Tahun 1990, oleh sebab itu penulis akan meneliti lebih dalam.

Berdasarkan problem akademik dan uraian yang sampaikan di atas, yang menjadi pertanyaan akademik adalah Mengapa wanita PNS dilarang menjadi menjadi istri kedua, ketiga dan keempat berdasarkan PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil? Dan bagaimana tinjauan hukum keluarga Islam terhadap larangan Wanita PNS Untuk Menjadi Istri Kedua, Ketiga dan Keempat berdasarkan PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil?

2. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian pustaka (field research) yaitu penelitian yang datanya diambil melalui studi kepustakaan (Sugiyono 2016). Sumber data primer dalam penelitian ini adalah PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Data sekunder menggunakan berupa buku, jurnal yang terkait dengan penelitian. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan teori maqashid syariah.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Larangan Perkawinan dalam Hukum Islam

Larangan perkawinan atau *mahram* yang berarti terlarang, “sesuatu yang terlarang” maksudnya yaitu perempuan yang terlarang untuk dikawini. Larangan perkawinan yaitu perintah atau aturan yang melarang suatu perkawinan (Ditjen Pendidikan Islam Departemen Agama 2006). Larangan kawin antara seorang laki-laki dan seorang perempuan menurut syara’ dibagi menjadi dua, yaitu larangan perkawinan berlaku untuk selamanya (*mahram mu’abbad*), dan larangan perkawinan untuk sementara (*mahram muaqqat*), berikut penjelasannya: (Syarifudin 2014)

a. Larangan abadi (*mahram mu’abbad*) yang disepakati terdiri dari: hubungan nasab, hubungan sesusuan dan hubungan perkawinan, sedangkan yang diperselisihkan ada dua, yaitu zina, dan li’an. Yang telah disepakati: (Ghazaly 2005)

1. Hubungan Nasab

Perempuan-perempuan yang diharamkan untuk di nikahi adalah karena adanya ikatan nasab atau ikatan darah, diantaranya sebagai berikut:

- Ibu, yaitu ibu, nenek (baik dari pihak ayah maupun ibu dan seterusnya ke atas).
- Anak perempuan, yakni anak perempuan, cucu perempuan, baik dari anak laki-laki maupun anak perempuan dan seterusnya ke bawah.
- Saudara perempuan, baik seayah seibu, seayah saja, atau seibu saja.
- Bibi, yaitu saudara perempuan ayah atau ibu, baik saudara sekandung ayah atau ibu.
- Kemenakan (keponakan) perempuan, yaitu anak perempuan saudara laki-laki atau perempuan (Ghazaly 2005).

2. Hubungan sepersusuan (*Roudho’*)

Larangan perkawinan karena ada ikatan susuan yaitu hubungan yang terjadi karena seorang anak kecil menyusu kepada ibu selain ibu kandungnya sendiri. Hal itu dikarenakan air susu yang dia minum akan menjadi darah daging dan membentuk tulang-tulang anak. Penyusuan itu dapat menumbuhkan perasaan keanakan dan keibuan antara kedua belah pihak. Maka dari itu posisi ibu susuan dihukumi sebagai ibu sendiri.

Hubungan karenan sesusuan adalah:

- Ibu Susuan, yaitu wanita yang pernah menyusui seorang anak yang dianggap seperti ibu kandung. Karena dengan air susu dapat menjadi darah dan daging dalam pertumbuhan seorang yang telah disusui.
- Nenek susuan, ibu dari wanita yang telah menyusui atau ibu dari suami wanita yang telah menyusui.
- Bibi susuan, saudara perempuan ibu susuan atau saudara suami dari ibu susuan.
- Kemenakan perempuan susuan, anak perempuan dari saudara sesusuan.
- Saudara susuan perempuan.

3. Hubungan Perkawinan atau Semenda

Adapun halangan karena perkawinan atau semenda adalah:

- Ibu mertua (ibu dari istri).
- Anak perempuan dari istri dengan ketentuan istrinya sudah digauli.
- Perempuan yang telah dikawini oleh anak laki-laki.
- Perempuan yang telah dikawini oleh ayah atau ibu tiri. (Yusuf Qaradhawi 2012:166)

b. Larangan yang bersifat sementara (*mahram muaqqat*) yaitu larangan kawin yang bersifat sementara. Yang termasuk dalam keharaman ini adalah:

1. Halangan mengumpulkan dua orang yang bersaudara dalam satu pernikahan.
2. Halangan peristrian, wanita yang terikat perkawinan dengan laki-laki lain, sampai ia bercerai dan menyelesaikan masa iddahnya
3. Halangan 'idah, wanita yang sedang dalam masa 'iddah baik karena bercerai maupun karena ditinggal mati suaminya juga diharamkan untuk melamarnya tetapi tidak ada larangan untuk menyatakan dengan sindiran.
4. Halangan talak, wanita yang ditalak tiga haram menikah lagi dengan bekas suami, kecuali jika sudah menikah lagi dengan orang lain serta telah diceraikan dan telah berhubungan kelamin dan habis masa 'iddahnya.
5. Halangan ihram, wanita yang sedang melakukan ihram, baik ihram umrah maupun ihram haji.
6. Halangan kafir, menikahi wanita yang tidak beriman kepada Allah. (Sabiq 2007)
7. Halangan kehambaan, jumhur ulama berpendapat bahwa tidak boleh laki-laki merdeka menikah dengan budak, kecuali karena tidak mampu menikah dengan perempuan merdeka dan takut terjerumus ke dalam zina. Menikah dengan perempuan budak maka anak yang dilahirkan nanti menjadi budak.

Halangan Sakit, yaitu apabila salah satu pihak mengalami sakit sehingga tidak dapat menjalankan kewajiban suami istri.

3.2. Larangan Perkawinan dalam Undang-undang Nomor. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Larangan perkawinan di Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, di atur di dalam beberapa pasal, yaitu: William I. Wellikin, "Kajian Hukum Perkawinan Nasional Terhadap Larangan Perkawinan Antara Hubungan Pela di Maluku Tenggara," Lex Privatum, 2014.

- a. Pasal 8, Perkawinan dilarang antara dua orang yang:
 - 1) Berhubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah ataupun ke atas
 - 2) Berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara antara seorang dengan saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya.
 - 3) Berhubungan semenda, yaitu mertua, anak tiri, menantu dan ibu/bapak tiri.
 - 4) Berhubungan susuan, yaitu orang tua susuan, anak susuan, saudara susuan dan bibi atau paman susuan.
 - 5) Berhubungan saudara dengan isteri atau sebagai bibi atau kemenakan dari isteri, dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang.
 - 6) Mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku dilarang kawin (Indonesia 2012).
- b. Pasal 9, Seorang yang masih terikat dalam suatu tali perkawinan dengan orang lain tidak dapat kawin lagi, kecuali dalam hal yang tersebut pada pasal 3 ayat (2) dan pasal 4 undang-undang ini.
- c. Pasal 10, Apabila seorang suami dan isteri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka diantara mereka tidak boleh melangsungkan perkawinan lagi, sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.

3.3. Ketentuan Larangan Bagi PNS Wanita Untuk Menjadi Istri Poligami dalam Pasal 4 Ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 mengatur tentang perubahan atas PP No. 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Ruang lingkup pegawai negeri pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai berikut Aparatur Sipil Negara terdiri dari: Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja (PPPK) (Situmorang 1990).

Produk hukum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan peraturan pelaksanaannya PP No. 9 Tahun 1975 berlaku untuk semua warga Indonesia, untuk PNS selain kedua produk hukum tersebut, juga tunduk pada PP No. 10 Tahun 1983 jo PP No. 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Hal ini dimaksudkan agar Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat, termasuk dalam membina kehidupan berkeluarga. PP tersebut secara tidak langsung dimaksudkan untuk memperketat dan mempersulit izin perceraian dan izin poligami. Sanksi pelanggaran terdapat dalam pelanggaran disiplin berat yang ada di PP No. 30 Tahun 1980 tentang disiplin PNS, yang kemudian diganti dengan PP No. 53 Tahun 2010 (Utomo 2003).

Larangan PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga dan keempat diatur di dalam Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, yang berbunyi "Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat" (Indonesia n.d.).

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, dijalankan atas Surat Edaran Nomor: 48/SE/1990 yang disahkan dan ditandatangani oleh Pemerintah, yakni Presiden Republik Indonesia dan Sekretaris Negara, yang pada saat itu presidennya adalah Bapak Soeharto dan sekretarisnya adalah Bapak Moerdiono, tentang ketentuan yang berlaku bagi PNS wanita dan Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan tertentu diatur di dalam bagian IV dan V surat edaran ini. (Ditjen Pendidikan Islam Departemen Agama 2006) PNS merupakan orang yang bertugas sebagai pelaksana undang-undang, sehingga wajib berusaha agar undang-undang tersebut ditaati masyarakat, sekaligus PNS harus bisa menjadi contoh yakni dengan cara menjadi pelaksana undang-undang. Berkaitan dengan itu maka setiap Pegawai Negeri Sipil wajib melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab. Kesetiaan adalah tekad dan kesanggupan untuk mentaati, melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang disertai atau ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Tekad dan kesanggupan tersebut harus dibuktikan dalam sikap dan tingkah laku sehari-hari serta dalam perbuatan dalam melaksanakan tugas. Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur Aparatur negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat wajib setia, taat dan mengabdikan sepenuhnya kepada Pancasila sebagai falsafah dan Ideologi negara, kepada Undang-undang Dasar 1945 kepada Negara dan kepada Pemerintah.

3.4. Analisis Hukum Keluarga Islam Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) dalam menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. (Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945). Selain peraturan pemerintah pusat, dikenal pula peraturan pemerintah daerah. Peraturan pemerintah pusat memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang-undang, sedangkan peraturan pemerintah daerah isinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat, dan jika ternyata bertentangan maka peraturan daerah yang bersangkutan dengan sendirinya batal (tidak berlaku) (Masriani 2004).

Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meskipun Undang-undang yang bersangkutan tidak menyebutkan secara tegas, asal Peraturan Pemerintah tersebut untuk melaksanakan Undang-undang. Dibentuknya Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang-undang yang telah dibentuk, sekalipun dalam Undang-undang tersebut tidak secara eksplisit mengharuskan dibentuknya suatu Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi kedudukannya akan memiliki kedudukan pemberlakuan yang lebih tinggi pula.

Pegawai Negeri Sipil harus mentaati kewajiban tertentu dalam hal hendak melangsungkan perkawinan, beristri lebih dari satu, dan atau bermaksud melakukan perceraian, karena sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya diharapkan tidak terganggu oleh urusan kehidupan rumah tangga atau keluarganya.

Seseorang yang telah memilih jalan hidup sebagai Pegawai Negeri, menjadi pelayan public dalam pengabdian membangun Negara, maka ia sudah seharusnya wajib menaati segala sesuatu aturan yang mengatur mengenai disiplin sebagai pegawai negeri sipil, dengan maksud untuk memaksimalkan kerjanya sebagai pelayan public tanpa adanya gangguan dari sisi eksternal yang dapat mengganggu kinerja sebagai negeri sipil.

Berkenaan dengan pelarangan Pegawai Negeri Sipil Wanita dilarang menjadi Istri poligami atau Istri kedua, ketiga dan keempat, diatur secara tegas di dalam Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Menurut Musdah Mulia di dalam bukunya *Islam Menggugat Poligami* menetapkan syarat yang ketat bagi seseorang yang akan berpoligami, yaitu harus mampu berlaku adil. Persyaratan yang ditetapkan poligami itu sangat berat dan dapat dipastikan hampir tidak ada orang yang mampu memenuhinya. Artinya, Islam memperketat syarat poligami sedemikian rupa sehingga kaum laki-laki tidak boleh lagi semena-mena terhadap istri mereka seperti sedia kala. Faktor-faktor yang mendorong timbulnya poligami berakar pada mentalitas dominasi (merasa lebih berkuasa) dan sifat despotis (semenamena) kaum laki-laki dan sebagian lagi berasal dari perbedaan kecenderungan alami antara perempuan dan laki-laki dalam hal fungsi-fungsi reproduksi. Semua faktor yang mendorong poligami tersebut bertentangan dengan moral Islam. Islam sangat membenci semua bentuk dominasi dan segala bentuk perilaku despotis dengan alasan apa pun. Islam justru dihadirkan untuk mengeliminasi sikap-sikap tirani, otoriter, dan despotis dalam diri manusia dan menggantinya dengan rasa cinta, kasih sayang dan persaudaraan antar sesama (Mulia, 2004).

Menurut Musdah Mulia poligami dapat memberikan dampak psikologis pada istri, diantaranya:

- Istri akan merasa terganggu dan sakit hati bila melihat suaminya menikah lagi dengan wanita lain
- Terjadi konflik internal dalam keluarga, baik diantara sesama istri, antara istri dan anak tiri atau diantara anak-anak yang berlainan ibu
- Ada persaingan tidak sehat di antara istri. Hal itu dilakukan hanya untuk menarik perhatian lebih banyak dari suaminya. Mereka berjuang sedemikian rupa untuk menjadi paling menarik dan paling baik di hadapan suaminya agar mendapatkan perhatian yang lebih dari suaminya. Permusuhan di antara istri terjadi karena suami biasanya lebih memperhatikan istri muda dibanding istri yang terdahulu.

Mengeni pelarangan Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua ketiga dan keempat, dikhawatirkan akan memberikan dampak negatif terhadap kehidupan keluarga sehingga sangat mungkin terjadi konflik intra pribadi dan sulit untuk berkembang menjadi suatu keluarga yang harmonis dan bahagia.

Wanita yang berstatus menjadi istri kedua ketiga dan keempat akan lebih besar mengalami tekanan dari sisi psikologis, sehingga akan lebih mengalami tekanan batin, dan selalu berkonflik dengan istri-istri dari suaminya, sehingga berperngaruh terhadap sifat dan sikap yang dapat menyebabkan kewajiban tugas yang diberikan sebagai abdi negara akan terganggu.

Jika dilihat dari pertimbangan pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, di dalam pertimbangannya **Poin C** menyebutkan *untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera, dan bahagia, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarga.*

Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 45 Tahun 1990 bertujuan untuk memberikan kehidupan yang serasi, kaitannya dengan keserasian dalam perkawinan itu berkaitan dengan asas perkawinan, bahwa asas perkawinan dalam Undang-Undang Perkawinan adalah menganut asas monogami, dimaksudkan agar lebih efektif dalam membina rumah tangga yang sakinah mawaddah dan rahmah, dan dapat membentuk keluarga bahagia berdasarkan ketuhanan yang maha esa.

Berkaitan dengan pertimbangan kesejahteraan adalah, yang mana pegawai negeri merupakan pegawai pemerintah yang diberikan hak gaji oleh Negara berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Jika gaji yang diterima oleh wanita tersebut dipergunakan untuk hidup maka sejahtera

kehidupan wanita tersebut dan jauh dari hal-hal yang merugikan wanita yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil.

Mengenai alasan dilarangnya wanita menjadi istri poligami, yang mana jika istri tersebut menjadi istri poligami, maka memiliki efek yang kurang baik juga dengan psikologis anak. Keharusan bagi orang tua untuk membimbing dan mendidik anak-anaknya, karena anak-anak yang tidak mendapatkan bimbingan dan pendidikan yang wajar dari orang tuanya akan menimbulkan kelemahan pada diri anak dalam perkembangan dan pertumbuhan psikologisnya, anak menjadi pemalas dan kehilangan semangat dan kemampuan belajarnya. Di samping itu tidak jarang menimbulkan terjadinya kenakalan-kenakalan dan traumatik bagi anak hingga mereka berkeluarga. Terjadinya tindakan-tindakan atau kasus-kasus tersebut merupakan akibat negatif dari keluarga yang berpoligami yang disebabkan karena hal-hal sebagai berikut:

a. Anak merasa kurang disayang.

Salah satu dampak terjadinya poligami adalah anak kurang mendapatkan perhatian dan pegangan hidup dari orang tuanya, dalam arti mereka tidak mempunyai tempat dan perhatian sebagaimana layaknya anak-anak yang lain yang orang tuanya selalu kompak. Adanya keadaan demikian disebabkan karena ayahnya yang berpoligami, sehingga kurangnya waktu untuk bertemu antara ayah dan anak, maka anak merasa kurang dekat dengan ayahnya dan kurang mendapatkan kasih sayang seorang ayah. Kurangnya kasih sayang ayah kepada anaknya, berarti anak akan menderita karena kebutuhan psikisnya yang tidak terpenuhi. Selain itu, kurangnya perhatian dan pengawasan dari ayah kepada anak-anaknya akan menyebabkan anak tumbuh dan berkembang dengan bebas. Dalam kebiasaan ini anak tidak jarang mengalami kemerosotan moral, karena dalam pergaulannya dengan orang lain yang terpengaruh kepada hal-hal yang kurang wajar.

b. Tertanamnya kebencian pada diri anak

Pada dasarnya tidak ada anak yang benci kepada orang tuanya, begitu pula orang tua terhadap anaknya. Akan tetapi perubahan sifat tersebut mulai muncul ketika anak merasa dirinya dan ibunya "ternodai" karena ayahnya berpoligami. Walaupun mereka sangat memahami bahwa poligami dibolehkan (sebagaimana dalam QS An-Nisa ayat 3) tapi mereka tidak mau menerima hal tersebut karena sangat menyakitkan. Apalagi ditambah dengan orang tua yang akhirnya tidak adil, maka lengkaplah kebencian anak kepada ayahnya. Kecewa seorang anak karena merasa dikhianati akan cintanya dengan ibunya oleh sang ayah akan menyebabkan anak tidak simpati dan tidak menghormati ayah kandungnya.

c. Tumbuhnya ketidakpercayaan pada diri anak.

Persoalan yang kemudian muncul sebagai dampak dari poligami adalah adanya krisis kepercayaan dari keluarga, anak, dan isteri. Apalagi bila poligami tersebut dilakukan secara sembunyi dari keluarga yang ada. Sesungguhnya poligami bukan sesuatu yang harus dirahasiakan tapi sesuatu yang sejatinya harus didiskusikan, jadi jangan ada dusta di antara suami, istri, dan anak. Dan jika saat itu muncul anaklah yang paling pertama mendapat dampaknya, karena yang anak tau hanya keluarga yang harmonis dan anak merasa dibohongi sehingga mengakibatkan timbul ketidakpercayaan pada dirinya sendiri dan jika dialami terus menerus anak akan merasa curiga dan tidak mempunyai rasa kepercayaan terhadap siapapun.

d. Timbulnya traumatik bagi anak

Adanya tindakan poligami seorang ayah maka akan memicu ketidak harmonisan dalam keluarga dan membuat keluarga berantakan. Walaupun tidak sampai cerai tetapi kemudian akan timbul efek negatif, yaitu anak-anak menjadi agak trauma terhadap perkawinan.

Interaksi sosial dalam keluarga yang berpoligami dapat berjalan dengan baik dan harmonis apabila seorang suami dapat menjalankan peran dan tanggung jawabnya sebagai kepala rumah tangga dan menjalankan fungsi-fungsi keluarga dengan sebaik-baiknya. Perkawinan poligami juga akan berjalan lancar jika dilakukan secara terbuka, jujur, tidak sembunyi-sembunyi, adanya persetujuan istri, serta adanya nilai-nilai dan motivasi agama yang mempengaruhi dalam menjalankan keluarga

poligami. Konflik yang biasanya muncul dalam keluarga yang berpoligami adalah adanya kecemburuan antara sesama istri dan tidak adilnya seorang suami dalam membagi tanggung jawabnya. Akibat dari permasalahan ini interaksi antara anggota-anggota keluarga baik antara suami dan istri, antara sesama istri dan antara orang tua dengan anak akan terganggu.

Jika di dalam keluarga poligami tersebut mengalami perceraian maka berimbas kepada pembagian hak-hak keperdataan istri dan anak. Yang mana hak keperdataan istri akan memiliki keterkaitan mengenai pembagian harta kepada para istri dari suami, dan mengenai hak nafkah anak maka akan memiliki keterkaitan mengenai pembagian hak nafkah pada anak-anak yang berasal dari istri lainnya.

Larangan pegawai negeri sipil wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga dan keempat sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 Ayat (2) PP 5 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, bahwa alasan-alasan dan sebab dilarangnya PNS Wanita untuk menjadi Istri kedua ketiga dan keempat merupakan langkah untuk preventif atau langkah pencegahan untuk menghindarkan wanita yang berstatus pegawai negeri sipil dari perselisihan dalam keluarga yang memiliki efek terhadap kinerjanya sebagai pegawai pelayan publik, kemudian untuk menghindarkan wanita dari tekanan psikologis yang diakibatkan karena poligami, memiliki dampak terhadap perubahan sikap sehingga dapat mengganggu kinerjanya sebagai pegawai negeri sipil, untuk menghindarkan anak dari tekanan psikologis yang mengakibatkan pada pertumbuhan masa depan anak, serta melindungi hak-hak istri dan anak mengenai keperdataan jika terjadi perceraian pada perkawinan poligami yang dapat merugikan wanita yang berstatus PNS dan berakibat tidak sempurnanya hak nafkah anak.

Tinjauan maqashid syariah pada Pasal 4 (2), Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang dilarangnya wanita PNS menjadi istri kedua, ketiga dan keempat. Sebelum dilakukan analisis, maka perlu dipahami terlebih dahulu mengenai *maqashid syari'ah*.

Maqashid al-syari'ah dapat diartikan sebagai nilai dan makna yang dijadikan tujuan dan hendak direalisasikan oleh pembuat Syariah (Allah swt) dibalik pembuatan Syariat dan hukum, yang diteliti oleh para ulama' mujtahid dari teks-teks Syariah. As-Syatibi merumuskan konsep *maqashidul khomsah* atau lima tujuan syari'ah:

- a. *Hifdz din* (memelihara agama)
- b. *Hifdz nafs* (memelihara jiwa)
- c. *Hifdz nasl* (memelihara keturunan)
- d. *Hifdz mal* (memelihara harta)
- e. *Hifdz aql* (memelihara Akal)

Maka berdasarkan analisis peneliti maka pelarangan Wanita yang berstatus pegawai negeri sipil sesuai dengan *maqashid al-syariah* yaitu memelihara jiwa (*hifdz nafs*) Mengenai pelarangan Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua ketiga dan keempat, dikhawatirkan akan memberikan dampak negatif terhadap kehidupan keluarga sehingga sangat mungkin terjadi konflik intra pribadi dan sulit untuk berkembang menjadi suatu keluarga yang harmonis dan bahagia.

Wanita yang berstatus menjadi istri kedua ketiga dan keempat akan lebih besar mengalami tekanan dari sisi psikologis, sehingga akan lebih mengalami tekanan batin, dan selalu berkonflik dengan istri-istri dari suaminya, sehingga berpengaruh terhadap sifat dan sikap yang dapat menyebabkan kewajiban tugas yang diberikan sebagai abdi negara akan terganggu.

Kemudian, pelarangan wanita PNS menjadi istri kedua ketiga dan keempat, sesuai dengan maqashid syariah yaitu *hifdz nasl* (menjaga keturunan). Dilarangnya wanita menjadi istri poligami, yang mana jika istri tersebut menjadi istri poligami, maka memiliki efek yang kurang baik juga dengan psikologis anak. Dengan anak psikologisnya terganggu maka akan berakibat kurang baik terhadap perkembangan mental anak.

Kemudian dengan melihat beberapa mudarat yang akan terjadi jika terjadi poligami, maka laki-laki (suami) yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil, seyogyanya juga dilarang untuk menikah yang kedua, ketiga dan keempat. Dikarenakan dapat memberikan efek yang kurang baik kepada istri,

dan efek kurang baik pula dengan pertumbuhan anak serta berefek kurang baik terhadap kinerjanya sebagai pelayan publik.

Keharusan kedua orang tua untuk membimbing dan mendidik anak-anaknya, karena anak-anak yang tidak mendapatkan bimbingan dan pendidikan yang wajar dari orang tuanya akan menimbulkan kelemahan pada diri anak dalam perkembangan dan pertumbuhan psikologisnya, anak menjadi pemalas dan kehilangan semangat dan kemampuan belajarnya. Di samping itu tidak jarang menimbulkan terjadinya kenakalan-kenakalan dan traumatik bagi anak hingga mereka berkeluarga (Abbas 2014).

4. KESIMPULAN

Larangan Wanita PNS untuk menjadi Istri kedua ketiga dan keempat merupakan langkah untuk melindungi wanita yang berstatus pegawai negeri sipil dari perselisihan dalam keluarga, melindungi wanita dari tekanan psikologis yang diakibatkan karena poligami memiliki dampak terhadap perubahan sikap sehingga dapat mengganggu kinerjanya sebagai pegawai negeri sipil, untuk melindungi anak dari tekanan psikologis yang mengakibatkan pada pertumbuhan masa depan anak, serta melindungi hak-hak istri dan anak mengenai keperdataan jika terjadi perceraian pada perkawina poligami yang dapat merugikan wanita yang berstatus PNS dan berakibat tidak sempurnanya hak nafkah anak. Larangan wanita yang berkedudukan sebagai pegawai negeri sipil untuk menjadi istri kedua ketiga dan keempat dalam PP No 45 Tahun 1990 sudah sesuai dengan maqashid syariah yaitu untuk menjaga jiwa (hifdz nafas) yaitu jiwa istri dari tekanan psikologis dan menjaga keturunan (hifdz nasb) yaitu melindungi anak dari akibat-akibat yang ditimbulkan jika wanita PNS menjadi istri poligami.

REFERENSI

- Abbas, Ria Renita. 2014. "Institusi Keluarga Dan Poligami (Studi Kasus Keluarga Poligami Yang Berpoligini Di Kota Makassar)." *SOCIUS : Jurnal Sosiologi*.
- Amiur Nuruddin dan Azhar Akmal Tarigan. 2006. *Hukum Perdata Islam Di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam Dan Fikih UU No. 1/1974 Sampai KHI*. Jakarta: PT. Prenada Media Group.
- Ditjen Pendidikan Islam Departemen Agama. 2006. *Pedoman Kepegawaian*.
- Ghazaly, Abdurrahman. 2005. *Fiqh Munakahat*. Cet Ke-5. Bogor: Kencana.
- Glori K. Wadrianto. n.d. "Dua PNS Jadi Istri Kedua, Dipecat." *Kompas*.
- Indonesia, Pemerintah Republik. 2012. *Undang-Undang R.I Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dan Kompilasi Hukum Islam*. Bandung: Citra Umbara.
- Indonesia, Pemerintah Republik. n.d. *Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi PNS*.
- Kodir, Faqihuddin Abdul. 2005. *Memilih Monogami; Pembacaan Atas Al-Quran Dan Hadist Nabi*. Yogyakarta: Pustaka Pesantren.
- Ma'ruf, Amar. 2013. "Implementasi Peraturan Perkawinan Dan Perceraian Pns Dan Pejabat (Studi Pp No. 10 Tahun 1983 Jo. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990)." Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Masriani, Yulies Tiena. 2004. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Muhammad, Machfudz. 2014. "Prinsip Kesenjangan Gender Dalam PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan Dipoligami Bagi PNS Wanita" (Studi Pandangan Pakar Hukum Di Kota Malang), " Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
- Mulia, Musdah. 2004. *Islam Menggugat Poligami*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Musgamy, Awaliah. 2017. "Menakar Batas Kesenjangan Gender Poligami Dalam PP. No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pns." *Al-Daulah* Vol. 6(2).
- Sabiq, Sayyid. 2007. *Fiqh Sunnah*. Jilid 3. edited by Terj. Nor Hasanuddin. Jakarta: Pena Pundi Aksara.

- Sahrul. n.d. "PNS Eselon II Jadi Istri Kedua." *Kupas Merdeka*.
- Situmorang, Victor M. 1990. *Tindak Pidana Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Sugiyono. 2016. *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D*.
- Syarifudin, Amir. 2014. *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia*. Cet ke-5. Kencana.
- Utomo, Setiawan Budi. 2003. *Fiqh Aktual*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Wellikin, William I. 2014. "Kajian Hukum Perkawinan Nasional Terhadap Larangan Perkawinan Antara Hubungan Pela Di Maluku Tenggara." *Lex Privatum*.
- Yusuf Qaradhawi. 2012. *Halal Dan Haram*. Bandung: Jabal.

