

**PROBLEMATIKA PEMBATASAN HAK POLIGAMI PEGAWAI  
NEGERI SIPIL WANITA DALAM SISTEM HUKUM  
PERKAWINAN DI INDONESIA**

**SKRIPSI**



**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
DESEMBER 2025**

**PROBLEMATIKA PEMBATASAN HAK POLIGAMI PEGAWAI  
NEGERI SIPIL WANITA DALAM SISTEM HUKUM  
PERKAWINAN DI INDONESIA**

**SKRIPSI**

diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember  
untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh  
gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Keluarga



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
JEMBER  
Oleh :  
Nurul Badria Nila Agustiningsih  
NIM: 214102010007

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER  
FAKULTAS SYARIAH  
DESEMBER 2025**

**PROBLEMATIKA PEMBATASAN HAK POLIGAMI PEGAWAI  
NEGERI SIPIL WANITA DALAM SISTEM HUKUM  
PERKAWINAN DI INDONESIA**

**SKRIPSI**

Diajukan kepada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq  
Jember untuk memenuhi salah satu persyaratan  
memperoleh gelar Sarjana Hukum  
(S.H) Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Keluarga



Oleh:  
Nurul Badria Nila Agustiningsih  
NIM: 214102010007



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ

J E M B E R

Dr. MARTOYO, S.H.I., M.H.  
NIP. 197812122009101001

**PROBLEMATIKA PEMBATASAN HAK POLIGAMI PEGAWAI  
NEGERI SIPIL WANITA DALAM SISTEM HUKUM  
PERKAWINAN DI INDONESIA**

**SKRIPSI**

telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH)

Fakultas Syariah  
Program Studi Hukum Keluarga

Hari : Rabu  
Tanggal : 17 Desember 2025



Anggota:

1. Dr. Muhammad Faisol, S.S.,M.Ag.

2. Dr. H. Martoyo, S.H.I.,M.H.



## MOTTO

لَنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَهُنَّ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ  
يَعْلَمُكُمْ لَعْلَمْتُمْ تَذَكَّرُونَ ٩٠

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi bantuan kepada kerabat, dan Dia melarang (melakukan) perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.” (QS. An-Nahl ayat 90)\*



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

---

\* Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, Bandung: Mikraj Khazanah Ilmu, 2014.

## PERSEMBAHAN

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan karunianya sehingga saya bisa menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Karya ini saya tujukan sebagai bentuk rasa terima kasih dan penghargaan kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, arahan, serta semangat selama proses penulisan ini berlangsung.

1. Dua pribadi paling berarti dalam hidup saya yaitu ibu dan Almarhum Ayah tercinta. Segala yang saya capai hari ini tak lepas dari cinta tulus dan doa-doa mereka yang tak pernah putus.
2. Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu tercinta, yang selalu hadir dengan dukungan, ketulusan, dan kerja keras tanpa henti. Doa dan cintamu menjadi cahaya dalam setiap langkah hidup saya.
3. Untuk almarhum Ayah, terima kasih atas kasih sayang dan dukungan yang Ayah berikan semasa hidup. Meski ragamu telah tiada, semangat dan nasihatmu tetap hidup dan menyertai setiap langkah saya.
4. Terima kasih kepada keluarga besar yang selalu memberi motivasi dan semangat dalam proses penyusunan skripsi saya serta motivasi dalam kehidupan sehari-hari.
5. Terimakasih kepada segenap teman-teman seperjuangan saya terutama teman-teman hukum keluarga 4 Angkatan 2021 yang selalu memberikan dukungan dan menjadi pendengar serta pemberi masukan dalam penyusunan skripsi saya.

J E M B E R

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Problematika Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita dalam Sistem Hukum Perkawinan di Indonesia”. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember.

Dalam proses penyusunan skripsi, penulis menerima banyak dukungan dari berbagai pihak, untuk itu penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Hepni, S.Ag., M.M., CPEM, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, atas kepemimpinan beliau yang visioner dan dukungan fasilitas yang memperlancar proses akademik di lingkungan kampus.
2. Bapak Dr. Wildani Hefni, M.A, Dekan Fakultas Syariah UIN KHAS Jember, yang secara konsisten memfasilitasi suasana akademik yang kondusif bagi pengembangan ilmu pengetahuan di fakultas ini.
3. Ibu Inayatul Anisah, S.Ag., M.Hum, Koordinator Program Studi Hukum Keluarga, yang dengan kesabaran dan dedikasi membimbing serta memberikan arah akademik yang penting bagi penulis.
4. Bapak Dr. Martoyo, S.H.I, M.H, dosen pembimbing skripsi, yang dengan ketelitian dan pengalaman ilmiahnya memberikan bimbingan, masukan, serta koreksi konstruktif selama proses penyusunan.
5. Bapak Dr. Moh. Lutfi Nurcahyono, S.H.I, M.H, dosen pembimbing akademik yang turut memberikan arahan strategis dan dukungan moral sepanjang perjalanan studi ini.
6. Seluruh dosen Fakultas Syariah UIN KHAS Jember yang telah sabar mendidik dan membimbing penulis sehingga dapat berkembang secara akademik dan pribadi.

Penulis menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari sempurna dan membutuhkan kritik serta saran yang membangun dari berbagai pihak untuk

penyempurnaan skripsi ini. Semoga ilmu dan kebaikan yang Bapak/Ibu berikan kepada penulis selalu mendapat rahmat, keberkahan, dan karunia dari Allah SWT, menjadi amal jariyah yang berbuah kebaikan di dunia dan akhirat.



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

## ABSTRAK

**Nurul Badria Nila Agustiningsih, 2025:** Problematika Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita Dalam Sistem Hukum Perkawinan di Indonesia.

**Kata Kunci:** Poligami, Pegawai Negeri Sipil Wanita, Keadilan gender.

Praktik poligami di Indonesia diatur secara ketat melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang secara prinsip menjunjung asas monogami, namun tetap membuka kemungkinan dilaksanakannya poligami dengan syarat memperoleh izin dari pengadilan. Dalam lingkungan aparatur sipil negara, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 menetapkan larangan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) perempuan untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat, sedangkan PNS laki-laki masih diperkenankan berpoligami dengan persetujuan pejabat berwenang. Ketentuan tersebut menimbulkan implikasi yuridis dan sosial, karena menunjukkan adanya ketidakadilan perlakuan hukum antara laki-laki dan Perempuan dalam hukum kepegawaian serta berpotensi bertentangan dengan prinsip keadilan gender, HAM, dan hukum islam.

Fokus penelitian ini pada tiga permasalahan utama, yaitu 1) Bagaimana pembatasan hak poligami bagi PNS wanita di Indonesia? 2) apakah pengaturannya hak poligami bagi pegawai negeri sipil wanita di Indonesia sesuai dengan asas keadilan? 3) Bagaimana regulasi hak poligami bagi pegawai negeri sipil wanita di Indonesia kedepan.

Tujuan penelitian adalah 1) untuk mengkaji pembatasan hak poligami bagi pegawai negeri sipil wanita di indonesia. 2) untuk mengkaji pengaturan hak poligami bagi pegawai negeri sipil wanita sesuai dengan asas keadilan di indonesia. 3) untuk mengevaluasi regulasi hak poligami bagi pegawai negeri sipil wanita kedepan di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, literatur akademik, dan dokumen hukum yang relevan, kemudian dianalisis secara deskriptif dan evaluatif untuk menemukan kesenjangan norma serta arah pembaruan hukum.

Penelitian ini memperoleh kesimpulan 1) Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 menimbulkan ketimpangan perlakuan hukum berbasis gender sehingga meskipun bersifat *lex specialis*, ketentuan ini berpotensi diskriminatif dan tidak sepenuhnya sejalan dengan prinsip keadilan serta asas monogami terbuka dalam perkawinan. 2) Ketentuan tersebut belum mencerminkan keadilan substantif karena tidak selaras dengan prinsip persamaan di hadapan hukum sekaligus menunjukkan karakter regulasi kepegawaian yang masih patriarkis dan belum responsif terhadap prinsip kesetaraan gender dan CEDAW. 3) Perlunya reformasi PP No. 45 Tahun 1990 untuk menghapus ketentuan yang bias gender untuk memperkuat perlindungan hak perempuan, mencegah penyalahgunaan praktik poligami, serta mewujudkan harmonisasi antara hukum nasional, hukum Islam, dan prinsip HAM.

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	<b>i</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>ii</b>
<b>PENGESAHAN TIM PENGUJI</b> .....	<b>iii</b>
<b>MOTTO</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Konteks Penelitian .....	1
B. Fokus Penelitian.....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Manfaat Penelitian .....	15
E. Definisi Istilah .....	17
F. Sistematika Pembahasan.....	19
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b> .....	<b>21</b>
A. Penelitian Terdahulu.....	21
B. Kerangka Konseptual .....	38
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	<b>57</b>
A. Jenis Penelitian.....	57
B. Pendekatan Penelitian .....	57

C. Sumber Bahan Penelitian .....	58
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	59
E. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	59
F. Teknik Keabsahan Bahan Hukum .....	61
<b>BAB IV PEMBAHASAN.....</b>	<b>63</b>
A. Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita di Indonesia.....	63
B. Kesesuaian Pengaturan Hak Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita Terhadap Asas Keadilan di Indonesia .....	83
C. Regulasi Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita di Indonesia Kedepan.....	100
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>122</b>
A. Kesimpulan .....	122
B. Saran.....	123
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>126</b>

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R**

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Persamaan Dan Perbedaan Penelitian Terdahulu .....34



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Konteks Penelitian**

Perkawinan merupakan penyatuan lahir dan batin antara seorang pria dan wanita untuk menjalani hidup sebagai suami istri, bertujuan untuk membentuk keluarga yang harmonis dan sejahtera berlandaskan kepercayaan pada Tuhan Yang Maha Esa.<sup>1</sup> Perkawinan juga merupakan akad yang mengesahkan sebuah persatuan antara pria dan wanita serta memberi batasan hak serta kewajiban antara pria dan wanita yang bukan mahramnya.<sup>2</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Perkawinan dapat dimaknai sebagai suatu ikatan lahir maupun batin antara seorang pria dan wanita untuk menjalani kehidupan bersama sebagai suami istri, dengan tujuan mewujudkan keluarga yang harmonis, sejahtera, serta berlandaskan pada nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa serta dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan wajib dicatat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga dalam kerangka pengaturan tersebut, praktik beristri lebih dari satu orang (poligami) serta terjadinya perceraian dibatasi secara ketat dan diposisikan sebagai keadaan yang se bisa mungkin dihindari.<sup>3</sup> Pasal 2 pada Kompilasi Hukum Islam (KHI) menyebutkan bahwa

---

<sup>1</sup> Usep Koswara, Muhammad Maisan Abdul Ghani, Siti Maesuroh MHS, Zuhal Yasin Abdul Wakil, Usep Saepullah, Ade Jamarudin, “*Hakikat Perkawinan Dalam Filsafat Hukum Keluarga*”, UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 212.

<sup>2</sup> Mustofa Hasan, “*Pengantar Hukum Keluarga, Pustaka Setia*”, Bandung, 2011, 9.

<sup>3</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan.

perkawinan merupakan akad yang kuat (mistaqan ghalizan) untuk menaati perintah Allah SWT serta melaksanakannya merupakan sebuah ibadah.<sup>4</sup>

Indonesia sebagai negara pluralisme dengan berbagai agama, suku, dan budaya menjadikan asas mongami sebagai salah satu prinsip umum perkawinan di Indonesia, dimana dalam asas tersebut pria hanya diperbolehkan mempunyai satu orang istri saja dan begitupun sebaliknya dimana wanita hanya boleh mempunyai seorang suami. Secara tekstual ketentuan tersebut tertuang Pada Pasal 3 Ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menegaskan “Pada azasnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami.”<sup>5</sup> Kendati demikian, asas ini bersifat terbuka atau tidak mutlak.<sup>6</sup>

Berbeda dengan undang-undang perkawinan, peraturan yang terdapat pada kitab undang-undang hukum perdata (KUHPer) dimana pada pasal 27 KUHPer berbunyi “Pada waktu yang sama, seorang lelaki hanya boleh terikat perkawinan dengan satu orang perempuan saja dan seorang perempuan hanya dengan satu orang lelaki saja.” dimana dalam aturannya asas monogami mempunyai sifat mutlak, hal tersebut bertujuan untuk melindungi hak-hak individu bagi suami maupun istri, menjaga ketentraman rumah tangga, serta menjamin kesejahteraan anak.

<sup>4</sup> Setneg RI, Kompilasi Hukum islam (KHI) hukum perkawinan, kewarisan, dan perwakafan, pasal (2), Jakarta, Permata Press, 2003.

<sup>5</sup> Setneg RI, UU No. 1 tahun 1974, pasal 3 ayat (1).

<sup>6</sup> Hasyim, Dahlan. "Tinjauan Teoritis Asas Monogami Tidak Mutlak dalam Perkawinan." *Mimbar: Jurnal Sosial dan Pembangunan*, vol. 23, no. 2, 2007, 300-311.

Poligami merupakan salah satu praktik yang kerap kali di lakukan dalam perkawinan, dimana dalam etimologi yang berasal dari Bahasa Yunani, sebagaimanaan *polus* di artikan banyak dan *gamos* di artikan sebagai perkawinan. Sehingga jika kedua kata tersebut di gabungkan, maka poligami dapat di artikan sebagai perkawinan yang banyak dan lebih dari satu orang.<sup>7</sup>

Undang-undang yang merupakan seperangkat aturan tertulis yang menjadi dasar pemerintahan di buat oleh Lembaga legislatif yang mempunyai tujuan untuk mengatur serta membatasi kekuasaan pemerintah serta individu agar tidak bertindak semena-mena dan melindungi hak-hak masyarakat telah mengatur pasal tentang poligami pada UU perkawinan nomor 1 tahun 1974.

Secara tekstual aturan mengenai poligami tertuang pada Pasal 3 ayat (2) UU nomor 1 tahun 1974 yang disebutkan bahwa “Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari satu orang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan”.<sup>8</sup> Secara kontekstual ayat tersebut menjelaskan tentang izin poligami yang dalam hal ini izin untuk berpoligami tidak diberikan secara otomatis, namun harus melalui proses pengadilan terlebih dahulu guna membatasi praktik poligami serta melindungi para pihak terkait terutama pada isteri serta anak.

Undang-Undang tentang poligami ada bukan untuk memperbolehkan atau menyarankan pernikahan poligami, namun adanya pasal tersebut digunakan untuk membatasi pernikahan poligami agar tidak semena-mena, hal

---

<sup>7</sup> Supardi Mursalin, “Menolak Poligami Studi tentang UU Perkawinan Hukum Islam”, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007). 15.

<sup>8</sup> Setneg RI, UU No. 1 1974 pasal 3 ayat (2).

tersebut selaras dengan asas monogami di Indonesia Pasal 3 Ayat 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.<sup>9</sup>

Agama Islam sebagai agama yang *Rahmatan lil 'Alamin* yang artinya Islam yang kehadirannya di tengah kehidupan masyarakat mampu mewujudkan kedamaian serta kasih sayang bagi umat manusia maupun alam semesta.<sup>10</sup> Secara tekstual ketentuan poligami pada Al-Qur'an yang di anggap sebagai dasar *legitimasi* (keabsahan) pembatasan poligami sampai empat orang terdapat pada QS. An-nisa ayat [4] (2-3):

وَإِنْتُمْ أَمْوَالُهُمْ ۖ وَلَا تَنْبَدِلُوا الْحَيَثِ بِالْطَّيِّبِ ۖ وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَهُمْ إِلَيْهِ أَمْوَالُكُمْ ۖ إِنَّمَا كَانَ حُوَبًا كَيْرًا ۖ

“Berikanlah kepada anak-anak yatim (yang sudah dewasa) harta mereka. Janganlah kamu menukar yang baik dengan yang buruk dan janganlah kamu makan harta mereka bersama hartamu. Sesungguhnya (tindakan menukar dan memakan) itu adalah dosa yang besar. Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yatim (bilamana kamu mengawininya), maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi: dua, tiga, atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. Yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat anjaya”<sup>11</sup>

PP (Peraturan Pemerintah) nomor 45 tahun 1990 yang merupakan revisi dari PP nomor 10 tahun 1983 mengatur tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah menetapkan beberapa

<sup>9</sup> Setneg RI, UU nomor 1 tahun 1974 pasal 3 ayat (1).

<sup>10</sup> “(Spesial Ramadhan) Ramadhan dan Islam Rahmatan lil ‘Alamin,” *Fakultas Syari’ah UIN Raden Intan Lampung* (blog), 14 Mei 2019, <https://syariah.radenintan.ac.id/spesial-ramadhan-ramadhan-dan-islam-rahmatan-lil-alamin>.

<sup>11</sup> “Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, (Bandung Mikraj Khazanah Ilmu, 2014) 180.

ketentuan baru guna meningkatkan disiplin serta kepastian hukum bagi PNS dalam ranah perkawinan serta perceraian.<sup>12</sup>

Salah satu asas hukum yang diterapkan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu prinsip penafsiran hukum yang menyatakan bahwa aturan yang bersifat khusus (*Lex Specialis*) dapat mengesampingkan aturan yang bersifat umum (*lex generalis*). Penerapan asas ini tampak pada Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, yang secara eksplisit melarang seorang wanita PNS menjadi istri kedua, ketiga, ataupun keempat. Sedangkan, asas Lex generalisnya adalah UU No. 1 Tahun 1974.<sup>13</sup>

Izin perkawinan dan perceraian bagi para PNS yang dengan fokus khusus pada larangan PNS Perempuan menjadi isteri kedua, ketiga, dan keempat merupakan peraturan baru dalam PP nomor 45 tahun 1990. Secara kontekstual aturan tersebut tertuang dalam Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990 Pasal 4 ayat (2) "Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat". Ketentuan ini, muncul sebagai Upaya pemerintah untuk menjaga integritas serta citra para aparatur sipil negara, yang di harapkan dapat menjadi sebuah teladan bagi Masyarakat sipil.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>"JDIH BKN, "diakses 14 Januari 2025, [https://jdih.bkn.go.id/Detail\\_peraturan/breaking/2099](https://jdih.bkn.go.id/Detail_peraturan/breaking/2099).

<sup>13</sup> Fandi Wijaya, "tinjauan fikih terhadap pembatasan poligami PNS menurut PP no. 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS", UIN Ar-Raniry Darussalam Banda aceh, 2020), 65.

<sup>14</sup> Muhammadi, "Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan Menjadi PNS Bagi Istri Kedua/Ketiga/Keempat (Studi Analisis Teori Maṣlahah)", (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2023). 65.

*Ratio legis* pada regulasi PP No. 45 Tahun 1990 dapat di lihat pada konsiderensnya, dimana dalam konsiderens tersebut PP No. 45 Tahun 1990 bisa di maknai bahwasanya PNS idealnya harus didukung oleh kondisi kehidupan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera, tanpa adanya konflik atau permasalahan keluarga yang berpotensi mengganggu pelaksanaan tugas dan tanggung jawab kedinasan. Oleh karena itu, dalam rangka meningkatkan serta menegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil, diberlakukan pengaturan khusus mengenai proses perkawinan dan perceraian yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan hukum tertentu.<sup>15</sup>

Selain itu, Secara historis, lahirnya PP Nomor 45 Tahun 1990 merupakan upaya penyempurnaan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983. Peraturan tersebut pada dasarnya disusun sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang dalam pelaksanaannya masih memerlukan pengaturan lebih lanjut agar dapat berjalan secara efektif. Pemerintah memandang bahwa PNS memiliki karakteristik dan tanggung jawab khusus sebagai aparatur negara, sehingga diperlukan pengaturan tersendiri terkait aspek kehidupan perkawinan mereka. Atas dasar pertimbangan tersebut, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 sebagai dasar

---

<sup>15</sup> Ma'rifatun Sholehah, "Prinsip Keadilan Pada Ketentuan Larangan Pns Wanita Menjadi Istri Kedua, Ketiga, Dan Keempat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil", (Skripsi, Universitas Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, 2022) 52-53.

pengaturan yang kemudian disempurnakan melalui PP Nomor 45 Tahun 1990.<sup>16</sup>

Adanya sebuah aturan yang mengikat bagi PNS Perempuan dalam ranah perkawinan sebagaimana pada ketentuan tersebut, di takutkan jika yang bersangkutan tidak melaksanakan tanggung jawab sebagai abdi negara dalam melaksanakan tugasnya serta terganggu oleh masalah-masalah yang ada dalam keluarga, sehingga mereka dapat lebih fokus terhadap tugas mereka tanpa terpengaruh oleh dinamika keluarga yang kompleks akibat adanya poligami.<sup>17</sup> Namun, regulasi tersebut justru menjadi polemik di Masyarakat karena di anggap bias gender, dimana PNS pria di perbolehkan untuk poligami dengan syarat tertentu sedangkan PNS Wanita tidak di perbolehkan untuk poligami atau menjadi isteri kedua, ketiga, maupun keempat.<sup>18</sup>

Beberapa kasus dari beberapa tahun terakhir, yang pertama seorang guru wanita dengan status PNS di kota Solo Provinsi Jawa Tengah di copot dari jabatannya karena terbukti menjadi istri kedua dri seorang pria ASN di luar lingkungan kota Solo.<sup>19</sup> Kedua, dua orang PNS Wanita di kota Padang Provinsi Sumatra Barat mendapatkan sanksi pemberhentian tidak dengan

<sup>16</sup> Zakris SR, "Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil," (Tesis, Universitas Airlangga, 1996), 82.

<sup>17</sup> "Begini Penjelasan BKN tentang PNS Pria Boleh Poligami, PNS Wanita Dilarang Jadi Istri Kedua," diakses 10 Maret 2025, <https://kalteng.kemenag.go.id/bartim/berita/517165/Begini-Penjelasan-BKN-tentang-PNS-Pria-Boleh-Poligami-PNS-Wanita-Dilarang-Jadi-Istri-Kedua>

<sup>18</sup> Ipandang, I. *The phenomenon of polygamy of civil servants (PNS) in Al Maqashid Al Sharia perspective: Analysis study of government regulation no 45 of 1990 in Konawe Southeast Sulawesi*. AKADEMIKA: *Jurnal Pemikiran Islam*. (2021), 56.

<sup>19</sup> Labib Zamani, "Fakta Guru PNS di Solo Jadi Istri Kedua ASN, Dicopot dari Jabatan dan Tak Boleh Lagi Mengajar," Kompas.com, April 29, 2021, <https://regional.kompas.com/read/2021/04/29/165600378/fakta-guru-pns-di-solo-jadi-istri-kedua-asn-dicopot-dari-jabatan-dan-tak?page=all>.

hormat (PTDH) lantaran menjadi istri kedua.<sup>20</sup> Ketiga, dua PNS Wanita di Sidoarjo Jawa Timur memilih di pecat dari pekerjaannya dimana salah satunya adalah seorang staf sekertariat DPRD Kabupaten Sidoarjo pada akhir 2010 dan satu lagi pada tahun 2011 lalu.<sup>21</sup>

Prespektif hukum islam, poligami di izinkan dengan syarat bahwa suami dapat berlaku adil terhadap istri-istrinya. Namun, dalam praktiknya banyak kasus poligami yang tidak tercatat secara resmi, sehingga menyebabkan istri dan anak-anak dari pernikahan tersebut kehilangan hak-hak hukum mereka.<sup>22</sup> Praktik poligami dalam islam juga tidak membedakan status pekerjaan antara kedua belah pihak, baik dari calon suami maupun calon istri. Artinya, dalam syariat islam memperbolehkan poligami tanpa mempersoalkan apakah seorang tersebut berprofesi sebagai pegawai swasta, pengusaha, atau bahkan PNS sekalipun. Yang menjadi syarat utama dalam agama islam adalah kemampuan suami untuk adil terhadap para istri dan anak-anaknya.<sup>23</sup>

Namun, dalam beberapa pendekatan dalam hukum islam oleh sebagian ulama melalui pendekatan *Sadd al-Zari'ah* contohnya, menilai bahwasanya PP No. 45 Tahun 1990 tersebut sejalan dengan prinsip syariat karena bertujuan untuk mencegah kemudharatan bagi PNS wanita serta menjaga kehormatan

<sup>20</sup> Sisca, “PNS Perempuan Jangan Mau jadi Istri Kedua, Ini Pelajaran Berharga,” Tintajabar.com, September 30, 2021, <https://tintajabar.com/pns-perempuan-jangan-mau-jadi-istri-kedua-ini-pelajaran-berharga/>

<sup>21</sup> Abdul Rouf, “Pilih jadi istri kedua, dua PNS di pecat,” Okezone News, Januari 15, 2012, <https://news.okezone.com/read/2012/01/15/340/557476/pilih-jadi-istri-kedua-dua-pns-dipecat>

<sup>22</sup> Aminah dan Abdul Muala, “Analysis of Polygamy Law in Indonesia: Harmony between Islamic Law and State Law,” *Indonesian Journal of Islamic Law* (Juni 2023): 70.

<sup>23</sup> Fandi Wijaya, “Tinjauan Fikih Terhadap Pembatasan Poligami Pns Menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Danperceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil” (skripsi Universitas Negeri Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh, 2020), 62.

dan stabilitas keluarga.<sup>24</sup> Perspektif maslahah mursalah juga terkait Pasal 4 ayat (2) PP nomor 45 tahun 1990 bahwasanya regulasi tersebut tidaklah menyalahi aturan yang telah di tetapkan oleh syariat. Regulasi tersebut dimaksudkan untuk menjaga kemaslahatan umum termasuk perlindungan perempuan, keutuhan rumah tangga, dan reputasi aparatur negara.<sup>25</sup>

Sedangkan, Perspektif teologis normatif sebagaimana tercantum dalam Q.S. An-Nisa (4) ayat 3-4, Secara kontekstual bahwasanya pria dan wanita memiliki kedudukan yang memungkinkan mereka terlibat dalam praktik perkawinan lebih dari satu. Namun, dalam konteks hukum positif, PP No. 45 Tahun 1990 justru menimbulkan ketidakadilan gender karena hanya mengizinkan PNS laki-laki berpoligami, sementara PNS perempuan yang menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dikenai sanksi berat.<sup>26</sup>

Hukum kepegawaian di Indonesia mengatur secara ketat terkait poligami PNS pada PP nomor 45 tahun 1990, dimana seorang pria yang ingin berpoligami wajib mengajukan izin kepada pejabat yang berwenang dan seorang wanita yang menjadi PNS dilarang menjadi istri kedua, ketiga, maupun keempat. Selain itu, poligami dalam PP Nomor 45 Tahun 1990 juga di nilai kurang sesuai dengan Hak Asasi Manusia (HAM), karena dalam HAM

<sup>24</sup> Mu'amaroh, Yudi Arianto, dan Hawa Hidayatul Hikmiyah, "Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan Menjadi Istri Kedua Perspektif *Sadd al-Žarī'ah*," *The Indonesian Journal of Islamic Law and Civil Law* 4, no. 2 (Oktober 2024): 229.

<sup>25</sup> Muhajir Al Mahmudi, "Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan Menjadi PNS Bagi Istri Kedua/Ketiga/Keempat (Studi Analisis Teori Maslahah)" (Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2023), 94.

<sup>26</sup> Awaliah Musgamy, "Menakar batas kesetaraan gender poligami dalam pp no 45 tahun 1990 tentang izim perkawinan da perceraian bagi pns", *Jurnal Al-Daulah*, Vol. 6, No. 2, 2017: 402.

tidak membedakan antara ras maupun suku dalam melakukan suatu perkawinan.<sup>27</sup>

Bagi perempuan yang berstatus sebagai PNS di Indonesia, praktik poligami seringkali berujung pada keterpinggiran secara nafkah dan hukum, khususnya ketika pernikahan tidak didaftarkan secara resmi. Aturan yang melarang PNS wanita menikah sebagai istri kedua atau seterusnya mendorong banyak pasangan memilih pernikahan siri, sehingga tidak memiliki kekuatan hukum. Dampaknya, posisi istri dalam pernikahan seperti itu menjadi lemah, termasuk dalam hal akses terhadap nafkah, tunjangan, maupun pembagian harta waris yang seharusnya menjadi hak mereka jika pernikahan diakui negara.

Ketimpangan gender dalam regulasi poligami terlihat dari adanya izin bersyarat bagi PNS pria, sementara PNS wanita secara mutlak dilarang menikah sebagai istri kedua, ketiga, maupun keempat. Hal ini menempatkan perempuan PNS pada posisi yang tidak menguntungkan, baik secara yuridis maupun dalam masyarakat. Dampaknya, selain terkendala oleh ketidak setaraan akses terhadap poligami, mereka juga terancam tidak memperoleh jaminan hukum atas hak-hak nafkah dan warisan akibat pernikahan yang tidak tercatat.<sup>28</sup>

Ketentuan hukum terkait poligami di Indonesia berisiko menimbulkan pengabaian terhadap hak-hak perempuan. Permasalahan ini menjadi semakin relevan untuk dikaji karena tidak sejalan dengan prinsip keadilan dan

<sup>27</sup> R. Zainul Musthofa, Siti aminah, "Izin poligami PNS prespektif hukum islam dan HAM", *journal of Islamic family law*, Vol.2, No. 2, 2024: 37.

<sup>28</sup> Musgamy, "Menakar batas kesetaraan gender": 403.

kesetaraan gender yang telah menjadi komitmen negara, khususnya sejak diratifikasinya Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Konvensi ini menekankan kewajiban negara untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan di berbagai aspek kehidupan, termasuk bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan sipil.<sup>29</sup>

Hal ini mengindikasikan adanya ketidakselarasan antara norma hukum agama dan hukum negara, dan Hak Asasi Manusia (HAM). Sehingga perbedaan tersebut menimbulkan konflik normatif antar keduanya, khususnya dalam konteks PNS di Indonesia.<sup>30</sup> Meskipun demikian, pengaturan poligami dalam perundang-undangan yang berlaku saat ini masih menunjukkan celah yang berpotensi memicu perlakuan diskriminatif terhadap perempuan. Oleh karena itu, evaluasi dan pembaruan regulasi menjadi penting agar prinsip kesetaraan gender dapat diwujudkan secara substantif.<sup>31</sup>

Secara keseluruhan, Adanya regulasi tersebut justru menciptakan kesenjangan antara PNS pria dan wanita berdasarkan gender dalam regulasi kepegawaian di Indonesia yang bertentangan dengan prinsip kesetaraan yang diamanatkan dalam konstitusi dan berbagai instrumen hak asasi manusia serta dalam hukum perkawinan di Indonesia.<sup>32</sup> Selain itu, pembatasan hak poligami

<sup>29</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, undang-undang nomor 7 tahun 1984 tentang pengesahan konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap Wanita.

<sup>30</sup> Ma'u, "The Harmonization of Polygamy between Islamic Law and State Law in Indonesia," *Samarah: Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam* (2023): 74.

<sup>31</sup> N. Nurhidayatuloh, F. Febrian, A. Romsan, A. Yahanan, M. Sardi, dan F. Zuhro, "Forsaking Equality: Examine Indonesia's State Responsibility on Polygamy to the Marriage Rights in CEDAW," *Jurnal Dinamika Hukum* 18, no. 2 (2018): 182–193.

<sup>32</sup> Radit, *Penjelasan Tentang Ramai Isu PNS Pria Dapat Beristri Lebih dari Seorang dan Larangan bagi PNS Wanita Menjadi Istri Kedua/Ketiga/Keempat*, Badan Kepegawaian Negara

bagi PNS wanita di Indonesia mencerminkan ketidak harmonisan antara hukum Islam dan hukum negara, serta menyoroti perlunya reformasi kebijakan untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik bagi semua pihak yang terlibat.

Sehingga, walaupun secara normatif pembentukan PP Nomor 45 Tahun 1990 dimaksudkan untuk menjaga disiplin, stabilitas, dan moral aparatur negara. Namun, dalam praktiknya, pendekatan yang bersifat larangan absolut terhadap PNS perempuan justru berpotensi melahirkan persoalan hukum baru. Pembatasan tersebut tidak selalu disertai dengan mekanisme perlindungan alternatif, sehingga mendorong terjadinya praktik perkawinan tidak tercatat (nikah siri) yang secara yuridis merugikan perempuan, baik dari segi perlindungan hukum, status anak, maupun hak-hak keperdataan lainnya.

Dalam berbagai kajian dan pengaturan yang berlaku sebelumnya, regulasi pembatasan hak poligami bagi PNS perempuan masih lebih banyak dipahami sebagai ketentuan normatif dan administratif saja. Namun, pembahasan yang melihat pengaturan tersebut sebagai perbedaan perlakuan hukum antara PNS laki-laki dan PNS perempuan, serta mengaitkannya dengan keterkaitan antara hukum kepegawaian, hukum perkawinan, hukum Islam, dan prinsip hak asasi manusia, masih belum banyak dikembangkan. Sehingga kondisi ini menunjukkan adanya ruang kajian yang perlu ditelaah lebih lanjut, khususnya terkait dampak pengaturan tersebut terhadap perlindungan hukum bagi perempuan.

Dalam praktiknya, pembatasan terhadap hak poligami tidak hanya berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil, tetapi juga ditemukan pada sejumlah sektor lain, seperti Badan Usaha Milik Negara dan lembaga swasta melalui kebijakan internal masing-masing. Namun demikian, pembatasan yang diberlakukan terhadap Pegawai Negeri Sipil memiliki karakteristik yang berbeda karena bersumber langsung dari peraturan perundang-undangan negara, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, sehingga bersifat normatif, mengikat secara nasional, dan disertai sanksi administratif yang tegas.<sup>33</sup>

Pemilihan Pegawai Negeri Sipil sebagai fokus penelitian didasarkan pada pertimbangan bahwa negara hadir secara langsung sebagai pemberi kerja sekaligus pembentuk norma hukum yang mengatur kehidupan privat aparatur negara. Oleh karena itu, pengaturan poligami terhadap Pegawai Negeri Sipil tidak hanya mencerminkan kebijakan administratif, tetapi juga merepresentasikan sikap dan tanggung jawab negara dalam menjamin perlindungan hukum, keadilan, dan kesetaraan gender dalam hukum perkawinan.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini menjadi signifikan karena tidak hanya mengkaji pembatasan hak poligami bagi PNS perempuan dari aspek normatif, tetapi juga menelaah implikasi filosofis dan yuridisnya dalam perspektif asas keadilan. Penelitian ini berupaya menempatkan PNS perempuan sebagai subjek hukum yang memiliki hak, martabat, dan otonomi,

---

<sup>33</sup> Hilmi Yusron Rof'i, H. Muhammad Zaki, Liky Faizal, dan Abd. Qohar, "Analisis hukum keluarga Islam terhadap Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil," *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 4, No. 1 (2025): 112–115.

sekaligus mengkaji sejauh mana regulasi yang ada telah mencerminkan keadilan substantif. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan sistem hukum perkawinan dan hukum kepegawaian yang lebih adil dan berperspektif gender di Indonesia.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam permasalahan tersebut dengan judul penelitian **“PROBLEMATIKA PEMBATASAN HAK POLIGAMI PEGAWAI NEGERI SIPIL WANITA DALAM SISTEMATIKA HUKUM PERKAWINAN DI INDONESIA.”**

### **B. Fokus Penelitian**

Adapun pokok permasalahan yang dapat diuraikan berdasarkan pada konteks penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pembatasan hak poligami bagi Pegawai Negeri Sipil wanita di Indonesia?
2. Apakah pengaturan hak poligami bagi Pegawai Negeri Sipil wanita sudah sesuai dengan asas keadilan di Indonesia?
3. Bagaimana regulasi hak poligami bagi Pegawai Negeri Sipil wanita kedepan di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penlitian yang dapat di uraikan berdasarkan pada konteks penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji pembatasan hak poligami bagi Pegawai Negeri Sipil wanita di Indonesia.
2. Untuk mengkaji pengaturan hak poligami bagi Pegawai Negeri Sipil wanita sesuai dengan asas keadilan di Indonesia.
3. Untuk mengevaluasi regulasi hak poligami bagi Pegawai Negeri Sipil wanita kedepan di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penlitian**

Penelitian ini bertujuan memberikan sumbangsih penting dalam pengembangan ilmu pengetahuan, dengan kontribusi teoritis serta praktis yang signifikan dalam bidang studi Hukum Keluarga Islam. Penelitian ini menghasilkan dua dimensi manfaat yang berdampak antara lain:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini di harapkan dapat menambah pengetahuan bagi para akademisi maupun pembuat kebijakan tentang poligami PNS dalam sistematika hukum perkawinan di Indonesia yang dengan fokus khusus pada larangan poligami pada PNS wanita. Serta menjadi sumber referensi yang bermanfaat bagi peneliti lainnya dalam mengembangkan pengetahuan dan memecahkan masalah terkait.

##### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi nyata bagi praktisi hukum, kalangan akademisi, serta masyarakat luas dalam memahami teori keadilan dan pentingnya relasi sosial yang bebas dari perlakuan diskriminatif.

a. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman masyarakat mengenai pengaturan poligami dalam sistem hukum perkawinan di Indonesia, khususnya terkait pembatasan yang diberlakukan kepada Pegawai Negeri Sipil perempuan. Dengan adanya pemahaman tersebut, masyarakat dapat melihat secara lebih kritis praktik dan kebijakan hukum perkawinan yang berpotensi menimbulkan perbedaan perlakuan antara laki-laki dan perempuan, serta mendorong kesadaran akan pentingnya keadilan dan kesetaraan di hadapan hukum.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam mengevaluasi dan meninjau kembali kebijakan pembatasan hak poligami bagi PNS perempuan.

Penelitian ini dapat memberikan masukan terkait dampak yuridis dan sosial dari regulasi yang berlaku saat ini, sehingga ke depan pemerintah dapat merumuskan kebijakan yang lebih proporsional, adil, dan sejalan dengan prinsip non-diskriminasi dalam hukum perkawinan nasional.

c. Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas bagi PNS, khususnya PNS perempuan, mengenai kedudukan hukum dan batasan hak dalam perkawinan menurut

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, PNS dapat lebih memahami hak dan kewajiban hukumnya, serta memiliki dasar pengetahuan yang memadai dalam menyikapi persoalan perkawinan yang berkaitan dengan status kepegawaianya.

### **E. Definisi Istilah**

Pada bab ini, peneliti menjelaskan definisi istilah-istilah kunci yang digunakan dalam penelitian ini. Tujuan dari definisi ini adalah untuk memastikan bahwa peneliti dan pembaca memiliki pemahaman yang sama dan konsisten tentang istilah-istilah tersebut. Istilah-istilah ini memiliki makna teknis yang spesifik dan mungkin berbeda dari pemahaman umum, sehingga perlu dijelaskan untuk menghindari kesalahpahaman. Oleh karena itu, peneliti merasa perlu untuk menjelaskan makna dari istilah-istilah yang digunakan dalam judul penelitian skripsi ini.

#### **1. Problematika**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Problematika adalah suatu hal atau permasalahan yang masih belum dapat dipecahkan.<sup>34</sup>

#### **2. Pembatasan Hak Poligami**

Pembatasan hak poligami merupakan sebuah regulasi yang mengatur serta membatasi praktik poligami dalam masyarakat. Poligami merupakan praktik dimana seorang suami yang memiliki isteri lebih dari satu orang secara bersamaan.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi daring, “problematika,” diakses 7 Juli 2025, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/problematika>.

<sup>35</sup> “Poligami,” diakses 29 September 2024, <https://pasitubondo.go.id/sienna/index.php/informasi/poligamii>.

Konteks hukum positif di Indonesia, pembatasan hak poligami diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Dimana dalam pasal tersebut mengubah hak poligami dari hak penuh suami menjadi wewenang pengadilan dengan menetapkan alasan, persyaratan, dan tata cara yang harus dipenuhi agar poligami dapat diakui secara sah menurut hukum.<sup>36</sup>

### 3. Pegawai Negeri Sipil Wanita

Pegawai Negeri Sipil wanita adalah warga negara Indonesia berjenis kelamin perempuan yang telah memenuhi persyaratan tertentu dan diangkat secara tetap oleh pejabat yang berwenang untuk menduduki jabatan dalam struktur Aparatur Sipil Negara.<sup>37</sup> Sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara, Pegawai Negeri Sipil wanita tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur kepegawaian, termasuk Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2021 beserta peraturan pelaksana lainnya.

### 4. Sistematika Hukum Perkawinan

Sistematika hukum perkawinan merupakan aturan atau norma yang mengatur hubungan perkawinan antara seorang pria dan wanita, baik dari segi pembentukan, pelaksanaan, hak dan kewajiban, hingga perceraian dan di atur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Setneg RI, UU No 1 1974 tentang perkawinan pasal 3 ayat (1) dan (2).

<sup>37</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 6 dan Pasal 7.

<sup>38</sup> Sri Wahyunia, Rufiatul Amaliyah, Farhah Hafifah Septiani, dan Ciptad, "Sistem Hukum Perkawinan di Indonesia Menurut Perspektif Hukum Perdata," *Jurnal Mahasiswa Karakter Bangsa* Vol 1, no. 2 (September 2021): 145.

## **F. Sistematika Pembahasan**

Agar pembahasan dalam penelitian ini tersaji secara jelas dan runtut, penulis menyusun alur penulisan berdasarkan urutan bab dan subbab yang saling berkesinambungan. Setiap bagian memuat pokok-pokok pembahasan yang relevan dengan tema utama, yaitu persoalan pembatasan hak poligami bagi Pegawai Negeri Sipil perempuan dalam konteks hukum perkawinan di Indonesia. Dengan susunan yang terstruktur, diharapkan pembaca dapat memahami jalannya analisis secara menyeluruh dan tujuan penelitian dapat tercapai dengan baik.

## **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini, memuat uraian mengenai konteks penelitian yang menjelaskan permasalahan dan alasan pemilihan topik sebagai dasar penting dilakukannya penelitian ini. Di dalamnya juga dibahas fokus dan tujuan penelitian, manfaat penelitian secara teoritis dan praktis, definisi istilah yang digunakan, serta sistematika pembahasan sebagai kerangka penulisan skripsi secara menyeluruh.

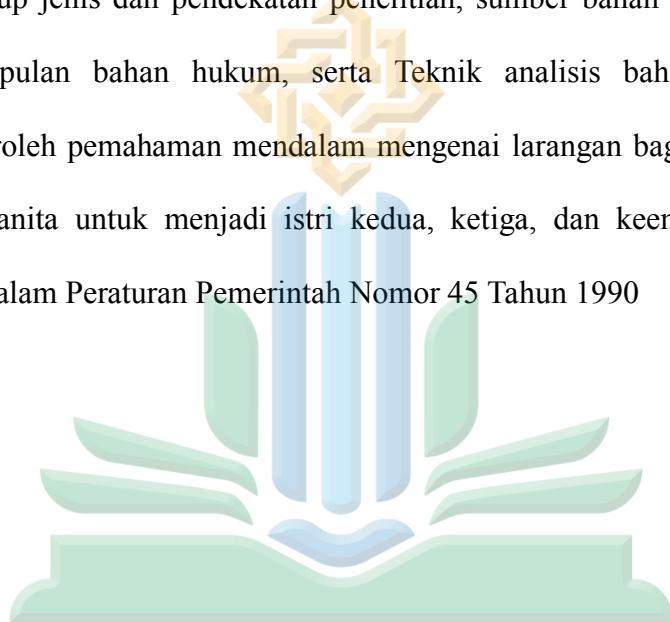
## **KAJIAN HAJI ACHMAD SIDDIQ BAB II KAJIAN PUSTAKA**

Pada bab ini, mencakup membahas kajian pustaka yang mencakup penelitian penelitian terdahulu serta kerangka konseptual yang menjadi landasan teori dalam penelitian ini. Fokus utama pada bab ini adalah pembahasan prinsip keadilan terkait ketentuan larangan bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990. Pembahasan ini

bertujuan untuk memberikan dasar teoritis yang kuat dalam menganalisis permasalahan pembatasan hak poligami bagi PNS wanita dalam sistem hukum perkawinan di Indonesia sesuai dengan tujuan penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Pada bab ini, menjelaskan metode penelitian yang gunakan serta mencakup jenis dan pendekatan penelitian, sumber bahan penelitian, Teknik pengumpulan bahan hukum, serta Teknik analisis bahan hukum untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai larangan bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dan telah dipublikasikan, sehingga dapat menjadi acuan dan referensi bagi penelitian yang sedang dilakukan. Oleh karena itu, berikut adalah penelitian terdahulu yang penulis pilih sebagai bahan perbandingan:

1. Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan Menjadi Istri Kedua Perspektif Sadd Al-Žarī‘ah.<sup>40</sup>

Latar belakang penelitian ini membahas konteks historis PP No. 10 Tahun 1983 dan amandemennya dalam PP No. 45 Tahun 1990, yang menetapkan kerangka hukum untuk membatasi pegawai negeri sipil wanita terlibat dalam pernikahan poligami. Masalah utama dalam penelitian ini adalah kurangnya sosialisasi efektif regulasi tersebut selama beberapa dekade, sehingga banyak masyarakat, terutama PNS wanita yang tidak mengetahui regulasi tersebut secara jelas. Penelitian ini juga mengkaji bagaimana pemerintah menanggapi polemik tersebut melalui perubahan kebijakan, terutama dalam konteks tindakan disipliner untuk para PNS. Penelitian ini mengkaji perspektif sadd al-žarī‘ah dalam konteks larangan PNS perempuan menjadi istri kedua. Studi ini berusaha memahami bagaimana perspektif ini digunakan untuk membenarkan

---

<sup>40</sup> Mu’amaroh, Yudi Arianto, dan Hawa Hidayatul Hikmiyah, “Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan Menjadi Istri Kedua Perspektif *Sadd al-Žarī‘ah*,” *The Indonesian Journal of Islamic Law and Civil Law* 4, no. 2 (Oktober 2024).

larangan tersebut, dengan menekankan pentingnya melindungi wanita dari konsekuensi negatif pernikahan poligami.

Fokus penelitian dalam masalah ini yaitu untuk mengetahui bagaimana regulasi larangan PNS wanita menjadi isteri kedua menjadi sebuah polemik di masyarakat, menilai tanggapan pemerintah terhadap polemik sebagaimana tercermin dalam amandemen berbagai peraturan tentang pegawai negeri dan status perkawinan mereka, dan bagaimana prespektif *sadd al-żarī‘ah* yang merupakan prinsip dari hukum islam untuk mencegah kemudhorotan mengenai Pasal 4 ayat 2 PP Nomor 45 Tahun 1990.

Metode penelitian yang di gunakan adalah pendekatan kualitatif komprehensif yang menggabungkan teori berdasar dengan berbagai teknik pengumpulan dan berupa analisis dokumen, webinar atau sumber media untuk mengeksplorasi isu-isu kompleks seputar larangan pegawai negeri perempuan menjadi istri kedua.

Kesimpulan dari penelitian tersebut yaitu reguasi pembatasan hak poligami PNS wanita sudah terjadi sejak beberapa dekade yang lalu namun hal tersebut menjadi polemik di masyarakat karena di anggap sebagai pasal yang mendiskriminasi Perempuan. sedangkan, menurut pandangan pemerintah dan Masyarakat yang setuju dengan regulasi tersebut berpendapat jika aturan tersebut justru untuk melindungi PNS Perempuan karena di khawatirkan memberikan dampak negatif terhadap kehidupan keluarga serta berpendapat agar para PNS wanita bisa

menjalankan pekerjaan mereka sebagai PNS tidak terganggu. penelitian tersebut menunjukkan bahwa regulasi ini memerlukan evaluasi dan diskusi sosial lebih lanjut untuk mengatasi kekhawatiran yang diajukan oleh berbagai pihak.

Persamaan dari penelitian tersebut adalah sama-sama mengkaji PP nomor 45 tahun 1990 dengan fokus utama pada pasal 4 ayat (2) mengenai pembatasan hak perkawinan poligami PNS wanita. Sedangkan perbedaan dari penelitian tersebut adalah penelitian tersebut menggunakan pendekatan hukum Islam melalui *Sadd Al-Žarī'ah*, yang menekankan pencegahan dampak negatif dari poligami, seperti ketidakadilan terhadap istri atau konflik sosial. Pendekatan ini mengintegrasikan nilai-nilai agama dengan kebijakan hukum. Sedangkan penelitian ini menggunakan perspektif hukum positif di Indonesia, termasuk peraturan pemerintah seperti PP No. 10 Tahun 1983 dan PP No. 45 Tahun 1990, serta isu kesetaraan gender dalam hukum perkawinan.

2. Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan Menjadi PNS Bagi Istri Kedua/Ketiga/Keempat (Studi Analisis Teori Maṣlahah).<sup>41</sup>

Latar belakang penelitian ini membahas tentang kerangka hukum poligami di Indonesia yang melarang PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990. Pembatasan ini bertujuan untuk melindungi

<sup>41</sup> Muhajir Al Mahmudi, “Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan Menjadi PNS Bagi Istri Kedua/Ketiga/Keempat (Studi Analisis Teori Maṣlahah)” (Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2023).

martabat dan kesejahteraan perempuan, serta memastikan keadilan dalam hubungan perkawinan. Namun, peraturan ini juga menimbulkan kekhawatiran tentang implikasi bagi hak-hak perempuan dan persepsi masyarakat tentang poligami. Penelitian ini bertujuan untuk memahami alasan di balik peraturan ini dan tujuan yang dimaksudkan untuk melindungi perempuan, dengan menggunakan teori maslahah mursalah yang menekankan pentingnya kepentingan publik dan kesejahteraan dalam masalah hukum.

Fokus penelitian ini adalah mengkaji peraturan hukum yang terkait dengan PNS, khususnya PNS wanita, dan status perkawinan mereka. Penelitian ini juga menganalisis dampak peraturan tersebut terhadap hak-hak perempuan dan persepsi masyarakat tentang poligami dalam konteks hukum Indonesia, serta bagaimana perspektif maslahah memandang regulasi tersebut.

Metode penelitian yang digunakan adalah kepustakaan dengan menggunakan pendekatan analisis deskriptif, yaitu metode penelitian yang menjadikan sumber literasi serta kajian dari pustaka sebagai alat penelitian. Sumber data yang digunakan adalah sumber data primer yang dalam penelitian ini menggunakan Al-Qur'an, Hadits, UU nomor 1 tahun 1974, dan PP nomor 45 tahun 1990. Sumber data sekunder yang dalam pelaksanaannya menggunakan jurnal ilmiah. Serta sumber data terser menggunakan kamus bahasa arab, KBBI, ensiklopedia, dan yang lainnya.

Kesimpulan pada penelitian ini menyoroti PP nomor 45 tahun 1990 yang menunjukan bahwa regulasi tersebut bertujuan untuk melindungi martabat perempuan serta kesejahteraan masyarakat, mencerminkan keseimbangan hukum antara praktik agama dan ketentuan hukum. Penelitian ini juga menyimpulkan bahwasanya peraturan ini selaras dengan tujuan teori maslahah mursalah yang menangkan keadilan serta kesejahteraan di masyarakat.

Persamaan dengan penelitian terdahulu dengan penelitian peneliti adalah sama-sama membahas regulasi PP nomor 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2) yang membatasi hak perkawinan poligami PNS wanita. Adapun perbedaannya, penelitian terdahulu menggunakan teori maslahah mursalah untuk menganalisis kesesuaian regulasi dengan prinsip kemaslahatan, sedangkan penlitian dari peneliti lebih fokus pada sistematika hukum perkawinan di indonesia dengan mengkaji kontradiksi antara pp nomor 45 tahun 1990 dengan UU perkawinan dan asas kesetaraan.

3. Tinjauan Fikih Terhadap Pembatasan Poligami PNS Menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Danperceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.<sup>42</sup>

Latar belakang masalah penelitian ini terkait dengan peraturan hukum dan sosial yang kompleks, seperti yang diatur dalam PP No. 45 Tahun 1990. Peraturan ini menetapkan bahwa PNS laki-laki harus mendapatkan izin sebelum melakukan pernikahan poligami, sedangkan

<sup>42</sup> Fandi Wijaya, “Tinjauan Fikih Terhadap Pembatasan Poligami Pns Menurut Peraturan Pemerintah Nomor. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Danperceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil” (skripsi Universitas Negeri Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh, 2020).

PNS wanita dilarang menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang keadilan, kemampuan untuk memenuhi kewajiban pernikahan ganda, dan implikasi sosial yang signifikan. Pembahasan poligami juga dipengaruhi oleh yurisprudensi Islam, yang memungkinkan seorang pria memiliki hingga empat istri dengan syarat adil. Peraturan ini bertujuan untuk memastikan bahwa PNS mempertahankan standar perilaku yang mencerminkan nilai-nilai keadilan dan kesetaraan.

Fokus penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan pemerintah menetapkan regulasi terkait pembatasan hak perkawinan serta perceraian terutama di ranah poligami PNS pada PP nomor 45 tahun 1990, dan meneliti regulasi tersebut berdasarkan sudut pandang fikih yang merujuk pada QS. An-Nisa ayat 4-3.

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif, jenis penelitian yang dipakai adalah kepustakaan (*library research*) dengan teknik pengambilan data di dapatkan pada kajian terhadap buku atau literatur terkait dengan menggunakan 2 sumber bahan hukum yaitu primer dan sekunder.

Kesimpulan dari penelitian ini di dapatkan bahwasanya Pembatasan poligami terhadap PNS dimaksudkan untuk memastikan bahwa PNS dapat mematuhi Undang-Undang dan peraturan-peraturan pemerintah, serta untuk menghindari konflik keluarga yang dapat terjadi akibat poligami. Pembatasan ini juga bertujuan untuk memastikan bahwa

suami dapat memenuhi kewajibannya sebagai suami dan ayah, termasuk memberikan nafkah lahir batin yang cukup kepada semua isterinya. Kajian fikih menunjukkan bahwa pembolehan atau pembatasan poligami tidak dikaitkan dengan status pekerjaan seseorang. Baik Pegawai Negeri Sipil maupun masyarakat umum diperbolehkan berpoligami selama memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam fikih, seperti kemampuan memberikan nafkah dan kemampuan berlaku adil. Dalam literatur fikih, terdapat tiga pandangan utama mengenai poligami dimana ada ulama yang membolehkannya secara mutlak, ada yang membolehkannya dengan syarat tertentu, dan ada pula yang melarangnya sama sekali.

Persamaan dari penelitian terdahulu dan penelitian dari peneliti di dapatkan bahwasanya sama-sama membahas pembatasan poligami PNS khususnya dalam konteks hukum, kedua penelitian mengacu pada PP nomor 45 tahun 1990 sebagai dasar hukum pembatasan hak poligami.

Perbedaan dari kedua penelitian tersebut, penelitian terdahulu menggunakan pandangan fikih dalam pembatasan poligami serta implikasinya bagi PNS wanita, sedangkan penelitian dari peneliti menggunakan menekankan masalah hak dan keadilan dalam konteks hukum perkawinan untuk PNS wanita.

#### 4. Pandangan Perempuan PNS Kota Makassar Terhadap Konsep Poligami

Pada Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Perspektif Maqāṣid Al-Syari'ah.<sup>43</sup>

Latar belakang masalah dalam penelitian ini menguraikan PP nomor 45 tahun 1990 yang membahas pembatasan hak poligami PNS Perempuan di Indonesia. Adanya regulasi tersebut untuk memastikan keadilan dalam perlakuan laki-laki dan Perempuan di bawah hukum. Namun, banyaknya PNS yang tidak faham atau bahkan tidak tau terkait implikasi hukum tersebut sehingga menyebabkan ketidak patuhan atau praktik yang tidak terdaftar di KUA. Selain itu, peraturan tersebut juga menimbulkan akan pertanyaan tentang kesetaraan gender di Masyarakat karena membatasi PNS Perempuan dalam ranah perkawinan terutama poligami. Sedangkan, PNS pria masih bisa di izinkan, untuk mempunyai istri lebih dari satu yang walaupun ada beberapa syarat khusus. Prespektif maqasid syariah di gunakan sebagai sudut pandang dalam menganalisis anomali ini dengan menggunakan beberapa PNS wanita sebagai objek untuk wawancara.

Fokus penelitian ini mengkaji mengenai pandangan para Perempuan PNS di kota Makassar terhadap konsep poligami yang khususnya terletak pada PP nomor 45 tahu 1990 serta menggunakan sudut pandang dari Maqqasiid al-Syari'ah sebagai dasar keilmuan untuk menganalisis pasal tersebut.

<sup>43</sup> Airiza Rezki Syafa'at, "Pandangan Perempuan Pns Kota Makassar Terhadap Konsep Poligami Pada Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Perspektif Maqāṣid Al-Syari'ah" (Skripsi, Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, 2024)/

Metode penelitian yang di pakai adalah kualitatif, dengan pengambilan data melalui wawancara langsung kepada para PNS di kota Makassar. Adapun pendekatan hukum menggunakan pendekatan empiris, kualitatif, serta pendekatan Maqasid al-Syari'ah.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah berdasarkan hasil wawancara yang di dapat dari peneliti terdahulu dimana sebanyak 14 orang PNS wanita di kota Makassar setuju dengan adanya pasal tersebut dengan alasan perlindungan hak kesejahteraan para wanita PNS dengan menghindari ketidakpastian dalam hubungan keluarga, keseimbangan antara kehidupan dalam pekerjaan dan ranah pribadi keluarga, serta dampaknya terhadap jangka panjang di kemudian hari. Sedangkan, 10 orang yang kontra akan regulasi tersebut berpendapat jika sanksi pemecatan yang di anggap terlalu ekstrem serta adanya diskriminasi gender yang dirasakan. Sehingga, berdasarkan analisis dari peneliti terhadap Maqasid al-Syari'ah menunjukkan bahwasanya yang sejalan dengan regulasi tersebut adalah Hifz al-Nafs, Hifz Nasl, dan Hifz al-Mal. Namun sebaliknya, Maqāsid al-Syarī'ah yang tidak sejalan dengan peraturan tersebut adalah Hifz al-Din dan Hifz al-Aql.

Persamaan dari kedua penelitian di dapatkan bahwasanya sama-sama membahas PP nomor 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2), sama-sama mempunyai tujuan untuk melindungi hak-hak Perempuan, dan megkritisi adanya sanksi pemberhentian tidak hormat kepada pns yang melanggar. Perbedaan dari kedua penelitian tersebut yaitu penelitian terdahulu Fokus

pada PNS wanita di Kota Makassar dengan data empiris dari 24 responden, sedangkan penelitian dari peneliti Cenderung analisis nasional, membahas sistem hukum perkawinan Indonesia secara umum.

5. Izin Poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita Menjadi Istri Kedua Perspektif Maṣlahah Mursalah (Studi Putusan Nomor 0085/Pdt.G/2019/Pa.Sel).<sup>44</sup>

Penelitian ini di latar belakangi oleh pengabulan permohonan izin poligami PNS wanita dengan nomor perkara 0085/Pdt.G/2019/PA.Sel di Pengadilan Agama Selong. Dimana putusan tersebut tidak sesuai dengan regulasi pada Pasal 4 ayat (2) PP nomor 45 tahun 1990 dimana dalam reglasi tersebut PNS wanita dilarang menjadi isteri kedua, ketiga, maupun keempat. Sehingga menyebabkan sebuah ketimpangan hukum dengan tidak mempertimbangkan regulasi tersebut.

Fokus penelitian ini adalah untuk mengetahui pertimbangan hukum dari hakim dalam mengabulkan izin poligami PNS wanita serta menggunakan teori Maṣlahah Mursalah sebagai pisau analisis perkara tersebut.

Metode Penelitian yang di pakai adalah kepustakaan dengan menggunakan pendekatan Yuridis Normatif. Sumber data primer dalam penelitian ini menggunakan Putusan PA Selong dengan nomor perkara 0085/Pdt.G/2019/PA.Sel. Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini berasal dari, jurnal, buku, artikel, ataupun karya ilmiah lain yang terkait.

---

<sup>44</sup> Putri Maisaki, “Izin poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita menjadi istri kedua perspektif maṣlahah mursalah (Studi Putusan Nomor 0085/Pdt.G/2019/Pa.Sel),” (skripsi Islam Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, 2024).

Kesimpulan yang di dapat, bahwasanya dasar pertimbangan hakim dalam duduk perkara tersebut, mengacu pada pasal 5 ayat (1) UU nomor 1 Tahun 1974 jo. Pasal 41 huruf b, c dan d PP Nomor 9 Tahun 1975 jo. Pasal 55 ayat (2), Pasal 58 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Sehingga dalam mengabulkan perkara tersebut, hakim lebih mengutamakan paradigma hakim yang non-positivistik dengan mengutamakan aspek keadilan dan kemanfaatan. Putusan tersebut telah memenuhi prinsip Muslahah Mursalah sebab mengizinkan poligami merupakan sebuah Upaya mencapai kemaslahatan yang lebih luas dan memberikan perlindungan pada keturunan.

Persamaan dalam penelitian tersebut yaitu sama-sama membahas PP nomor 45 tahun 1990 yang membahas pembatasan hak poligami PNS wanita. Perbedaan dari kedua penelitian tersebut terletak pada prepektif yang di gunakan dimana penelitian terdahulu menggunakan teori maslahah mursalah sebagai dasar keilmuan untuk menganalisis kasus tersebut. Sedangkan, penelitian dari peneliti lebih condong dalam menganalisis ketegangan antara hukum positif (PP No. 45/1990) dengan prinsip keadilan dan hukum perkawinan Islam.

6. Prinsip Keadilan Pada Ketentuan Larangan Pns Wanita Menjadi Istri Kedua, Ketiga, Dan Keempat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45

Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.<sup>45</sup>

Penelitian ini di latar belakangi oleh pasal 4 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990 yang melarang PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat, sementara PNS laki-laki masih diperbolehkan berpoligami dengan persyaratan tertentu. Ketentuan ini menimbulkan ketimpangan, karena hanya membatasi hak perempuan tanpa memperlakukan laki-laki secara setara. Akibatnya, perempuan yang menikah secara poligami kerap menghadapi sanksi berat, seperti pemecatan, yang berdampak pada posisi hukumnya sebagai istri dan sebagai pegawai. Larangan tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip keadilan dan kesetaraan di depan hukum, serta membuka ruang diskriminasi terhadap perempuan. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji ulang dasar hukum dan pertimbangan keadilannya, agar regulasi tersebut tidak lagi merugikan pihak tertentu berdasarkan jenis kelamin.

Fokus masalah dalam penelitian ini terletak pada analisis keadilan dalam larangan PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat sebagaimana diatur pada PP No. 45 Tahun 1990, serta dampaknya terhadap hak dan kedudukan hukum perempuan sebagai warga negara dan aparatur sipil.

---

<sup>45</sup> Ma'rifatun Sholehah, "Prinsip Keadilan Pada Ketentuan Larangan Pns Wanita Menjadi Istri Kedua, Ketiga, Dan Keempat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil", (Skripsi Universitas Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, 2022)

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai sumber utama. Data diperoleh melalui studi kepustakaan dengan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang kemudian dianalisis secara deskriptif dan evaluatif untuk mengkaji kesesuaian aturan dengan prinsip keadilan.

Kesimpulan dalam penelitian ini, terletak pada regulasi PP No. 45 Tahun 1990 yang melarang PNS perempuan menjadi istri kedua menimbulkan persoalan kesetaraan hukum antara laki-laki dan perempuan. Aturan ini tidak hanya memengaruhi kehidupan pribadi, tetapi juga berdampak pada kedudukan hukum perempuan sebagai bagian dari aparatur negara. Oleh sebab itu, perlu dilakukan peninjauan terhadap regulasi tersebut agar tidak menimbulkan ketimpangan dan tetap berpijak pada asas keadilan.

Persamaan dari kedua penelitian itu, sama-sama mengkaji mengenai pembatasan hak poligami bagi PNS perempuan dalam konteks hukum positif Indonesia. Keduanya menyoroti ketimpangan perlakuan hukum antara PNS laki-laki dan wanita dalam ranah poligami serta mempertanyakan keadilan dalam penerapan Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990. Selain itu, keduanya menggunakan pendekatan yuridis normatif dan berbasis pada kajian kepustakaan. Sedangkan perbedaannya, penelitian di atas lebih menekankan pada prinsip keadilan dalam penerapan norma hukum positif dan dampaknya terhadap posisi wanita

PNS dalam ranah hukum. Sementara penelitian dari peneliti lebih menekankan pada kajian sistematika hukum perkawinan di Indonesia secara lebih luas.

**Tabel 2.1**  
**Perbedaan dan Persamaan Penelitian terdahulu**

Nama/Tahun	Judul	Persamaan	Perbedaan
Jurnal ilmiah: Mu'amroh, Yudi Arianto, dan Hawa Hidayatul Hikmiyah. / Institut Agama Islam Nahdlattul Ulama Tuban, Universitas Islam Zainul Hasan Genggong/ Vol. 5/ 2024	Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan Menjadi Istri Kedua Perspektif <i>Sadd Al-Žarī‘ah</i>	1) sama-sama mengkaji PP nomor 45 tahun 1990 dengan fokus utama pada pasal 4 ayat (2) mengenai pembatasan hak perkawinan poligami PNS wanita.	1) Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan hukum Islam melalui <i>Sadd Al-Žarī‘ah</i> , yang menekankan pencegahan dampak negatif dari poligami. 2) Sedangkan penelitian ini menggunakan perspektif hukum positif di Indonesia, termasuk PP No. 10 Tahun 1983 dan PP No. 45 Tahun 1990, serta isu kesetaraan gender dalam hukum perkawinan.
Tesis: Muhammadiyah Mahmudi/ Universitas Islam Indonesia/ 2023	Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan Menjadi Pns Bagi Istri Kedua/Ketiga/Keempat (Studi Analisis Teori <i>Maslahah</i> )	1) sama-sama membahas regulasi PP nomor 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2).	1) Penelitian terdahulu menggunakan teori maslahah mursalah untuk menganalisis kesesuaian regulasi dengan prinsip kemaslahatan. 2) Sedangkan penelitian ini lebih fokus pada sistematika hukum perkawinan di

			indonesia dengan mengkaji kontradiksi antara pp nomor 45 tahun 1990 dengan UU perkawinan dan asas kesetaraan.
Skripsi: Fandi Wijaya/ Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam-Banda Aceh/ 2020	Tinjauan Fikih Terhadap Pembatasan Poligami Pns Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) membahas pembatasan poligami PNS khususnya dalam konteks hukum.</li> <li>2) penelitian mengacu pada PP nomor 45 tahun 1990 sebagai dasar hukum pembatasan hak poligami.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) penelitian terdahulu menggunakan pandangan fikih dalam pembatasan poligami serta implikasinya bagi PNS wanita.</li> <li>2) sedangkan penelitian dari peneliti menggunakan menekankan masalah hak dan keadilan dalam konteks hukum perkawinan untuk PNS wanita.</li> </ol>
Tesis: Andi Airiza Rezki Syafa'at/ UIN Alauddin Makassar/ 2024	Pandangan Perempuan Pns Kota Makassar Terhadap Konsep Poligami Pada Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Perspektif <i>Maqāṣid Al-Syārī'ah</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) membahas PP nomor 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2).</li> <li>2) mempunyai tujuan untuk melindungi hak-hak Perempuan.</li> <li>3) megkritisi adanya sanksi pemberhentian tidak hormat kepada pns yang melanggar.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Penelitian terdahulu Fokus pada PNS wanita di Kota Makassar dengan data empiris dari 24 responden.</li> <li>2) sedangkan penelitian ini cenderung analisis nasional dan membahas sistem hukum perkawinan Indonesia secara umum.</li> </ol>

<p>Skripsi: Putri Maisaki/ Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto/ 2025.</p>	<p>Izin Poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita Menjadi Istri Kedua Perspektif Maṣlaḥah Mursalah.</p>	<p>1) Membahas PP nomor 45 tahun 1990 yang membahas pembatasan hak poligami PNS wanita.</p>	<p>2) Penelitian terdahulu menggunakan teori maslahah mursalah sebagai dasar keilmuan untuk menganalisis kasus tersebut. 3) Sedangkan penelitian ini lebih condong dalam menganalisis ketegangan antara hukum positif (PP No. 45/1990) dengan prinsip keadilan dan hukum perkawinan Islam.</p>
<p>Skripsi: Ma'rifatun Sholehah/ UIN KHAS Jember/ 2022.</p>	<p>Prinsip Keadilan Pada Ketentuan Larangan Pns Wanita Menjadi Istri Kedua, Ketiga, Dan Keempat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.</p>	<p>1) Kedua penelitian membahas topik yang sama, yaitu pembatasan hak berpoligami bagi PNS perempuan dalam ruang lingkup hukum yang berlaku di Indonesia. 2) menyoroti adanya perbedaan perlakuan hukum antara PNS laki-laki dan perempuan dalam praktik poligami, serta mengangkat persoalan</p>	<p>1) Penelitian Ma'rifatun Sholehah lebih menekankan pada prinsip keadilan dalam penerapan norma hukum positif dan dampaknya terhadap posisi wanita PNS dalam ranah hukum. 2) Penelitian dari peneliti, lebih menekankan pada kajian sistematiska hukum perkawinan di Indonesia secara lebih luas.</p>

		<p>keadilan terkait keberlakuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.</p> <p>3) Sama-sama menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif</p>	
--	--	---	--

Berdasarkan kajian terhadap beberapa penelitian terdahulu, dapat diketahui bahwasanya kajian terhadap regulasi pada PP No. 45 Tahun 1990 pada umumnya masih berfokus pada aspek normatif saja baik dari aspek hukum islam maupun hukum positif. Penelitian-penelitian terdahulu cenderung memandang larangan poligami bagi PNS perempuan sebagai bagian dari kebijakan disiplin aparatur negara atau sebagai bentuk perlindungan terhadap Perempuan. Namun demikian, kajian yang secara khusus menelaah perbedaan pengaturan antara PNS laki-laki dan PNS perempuan masih relatif terbatas.

Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, penelitian ini secara khusus menitikberatkan pada analisis ketimpangan normatif yang bersifat asimetris, yaitu adanya perbedaan perlakuan hukum dalam pengaturan poligami bagi PNS. Dalam hal ini, PNS laki-laki masih diberikan kemungkinan untuk melakukan poligami dengan persyaratan tertentu, sedangkan PNS perempuan dikenai larangan secara menyeluruh. Selain itu, penelitian ini tidak hanya menggunakan satu sudut pandang hukum,

melainkan mengaitkan ketentuan hukum kepegawaian dengan hukum perkawinan nasional, hukum Islam, serta prinsip-prinsip hak asasi manusia untuk melihat keterkaitan dan permasalahan normatif yang muncul.

Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini tidak hanya menyoroti ketentuan normatif yang berlaku, tetapi juga menganalisis dampak penerapannya dalam praktik. Salah satu aspek yang menjadi perhatian adalah kemungkinan timbulnya praktik perkawinan tidak tercatat yang justru dapat melemahkan perlindungan hukum bagi perempuan. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik berupa pemikiran terhadap pengaturan pembatasan poligami bagi PNS perempuan yang lebih menjamin keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak perempuan.

## **B. Kerangka Konseptual**

Kajian teori merupakan suatu pembahasan dari teori yang akan dijadikan prespektif dalam melakukan suatu penelitian.

### 1. Konsep Poligami

#### a. Pengertian poligami

## UNIVERSITAS ISLAM NEGERI KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ

Poligami dalam bahasa Arab dikenal dengan istilah *ta'addud al-zaujāt*, yang merujuk pada praktik seorang laki-laki memiliki istri lebih dari satu, dengan batas maksimal empat istri. Dalam bahasa Indonesia, poligami dipahami sebagai sistem perkawinan di mana salah satu pihak mengawini dua orang atau lebih dalam waktu yang

bersamaan. Istilah “madu” digunakan untuk menyebut istri kedua dan seterusnya dalam suatu perkawinan poligami.<sup>46</sup>

Poligami dalam kajian islam lebih sering di artikan hanya dalam satu term, dimana pernikahan seorang laki-laki dengan beberapa Perempuan yang batasannya masih menjadi perdebatan namun, mayoritas ulama menyepakati dengan adanya pembatasan sampai dengan empat orang Perempuan saja.

Ibnu Ashur salah satu ulama yang setuju akan adanya poligami, berpendapat bahwasanya poligami merupakan suatu hal yang di perbolehkan di karenakan dapat menambah jumlah umat islam, membantu para Perempuan untuk mendapat pasangannya karena jumlah Perempuan lebih banyak daripada jumlah laki-laki, menjauhkan umat muslim dari larangan Allah akan zina, dan di anggap sebagai salah satu cara untuk meminimalisir perceraian.

Pendapat lain yang menentang poligami di suarakan pertama kali oleh Fakhr al-Din al-Razi yang mengkritik akan praktik poligami dan di ikuti oleh al-Zamakhshari hingga para ulama kontemporer lain seperti Fazlur Rahman, Nasr Hamid Abu Zayd, dan M. Quraish Shihab. Namun, Pertentangan akan praktik poligami tersebut bukan berarti menentang adanya praktik tersebut secara keseluruhan, namun lebih condong pada usaha yang memberatkan kebolehan poligami dengan ketentuan akan syarat-syarat yang harus di penuhi.

---

<sup>46</sup> Khillman Dasopang, *Persepsi Hakim Wanita dalam Hal Izin Poligami dari Pengadilan Agama Kota Padangsidimpuan* (Skripsi, Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan, 2014),11.

Quraish Shihab merupakan salah satu contoh ulama kontemporer yang menenentang adanya poligami mengatakan bahwa Al- Qur'an sama sekali tidak memerintahkan untuk berpoligami. Namun, poligami hanya di perbolehkan dalam keadaan tertentu dengan syarat-syarat tertentu yang harus di penuhi. Quraish Shihab menganalogikan poligami seperti pintu yang ada di setiap rumah tangga, namun tidak dapat di buka pada sembarang keadaan dan hanya di gunakan pada saat yang mendesak saja. Keadaan mendesak yang di sebutkan tersebut seperti halnya kemandulan pada salah satu pasangan, dimana hal tersebut juga harus di ikuti dengan adanya kerelaan atau persetujuan antara kedua pasangan tersebut. Namun, yang sering terjadi justru praktik tersebut di lakukan dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan seksual serta upaya agar tidak terjerumus dalam perzinaan. Atas dasar itu, Quraish Shihab berpendapat bahwasanya alasan seksual dan upaya agar tidak terjerumus dalam perzinaan dapat di selesaikan dengan menambah rasa cinta pada pasangan dan bukan malah mencari pasangan lain.

Nasr Hamid Abu Zayd seorang tokoh kontemporer lain juga memberatkan adanya poligami, dimana ia berpendapat bahwa poligami hanya boleh di lakukan dengan janda yang mempunyai anak yatim.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Rachma Vina Tsurayya, "Poligami dalam Perspektif Fakhr al-Dīn al-Rāzī dan Faqīhuddīn Abdul Kodir", *Jurnal Studi Ilmu-Ilmu al-Qur'an dan Hadis*, Vol. 20, No. 2 (Juli 2019), hlm. 207-209.

b. Konsep poligami menurut hukum positif

Menurut hukum positif Indonesia, pengaturan mengenai poligami tercantum dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menyatakan bahwa “seorang suami dapat beristri lebih dari satu apabila dikehendaki oleh para pihak dan telah memperoleh izin dari pengadilan.” Kewajiban memperoleh izin tersebut muncul karena undang-undang pada dasarnya menganut asas monogami sebagai ketentuan umum, sehingga praktik poligami hanya diperbolehkan sebagai pengecualian yang tunduk pada syarat dan pengawasan yudisial.<sup>48</sup>

Kompilasi Hukum Islam merupakan pedoman hukum keluarga Islam di Indonesia yang disusun sebagai rujukan bagi peradilan agama. Di dalamnya diatur berbagai ketentuan mengenai perkawinan menurut syariat Islam, termasuk pengaturan tentang poligami. Pelaksanaan poligami dalam KHI diatur pada bab IX pasal 55-59. Kompilasi hukum Islam yang menegaskan bahwa pengadilan memegang peran krusial dalam melegalkan poligami, sebab hanya lembaga inilah yang berhak memberi persetujuan. Itupun dengan syarat ketat: batas empat istri dan keadilan mutlak. Secara historis, praktik ini diizinkan pada masa awal Islam sebagai solusi darurat, bukan untuk kondisi biasa.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Setneg RI, UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Pasal 3 ayat (2).

<sup>49</sup> Surjanti, “Tinjauan Kompilasi Hukum Islam terhadap Poligami di Indonesia,” *Jurnal Universitas Tulungagung Bonorowo* Vol 1, no. 2 (April 2023): 20.

c. Konsep poligami menurut Islam

Poligami menurut islam sudah ada jauh sebelum datangnya nabi Muhammad SAW, jadi konsep poligami tidak benar jika dikatakan berasal dari agama islam. Adanya agama islam justru untuk membatasi poligami sampai 4 orang banyaknya dengan tujuan untuk melindungi hak-hak perempuan serta mengurangi kemudharatan yang terdapat pada Masyarakat yang melakukan poligami.

Dalam Islam, poligami diatur dengan ketentuan jelas yang harus dipatuhi. Salah satunya adalah kewajiban berlaku adil terhadap semua istri, serta batasan maksimal hanya boleh menikahi empat perempuan. Aturan ini berdasar pada Al-Qur'an Surat An-Nisa ayat 3 dan 129, yang menekankan keadilan dan tanggung jawab. Selain itu, Islam juga mendorong agar prioritas diberikan kepada janda yang membutuhkan perlindungan, bukan sekadar memenuhi keinginan pribadi.<sup>50</sup>

## UNIVERSITAS ISLAM NEGERI KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ

2. Pandangan Ulama Tentang Poligami.

Poligami merupakan suatu polemik yang kerap menimbulkan perdebatan di kalangan umat Muslim, baik dari segi konseptual maupun penerapannya dalam kehidupan sehari-hari. Faktor-faktor sosiologis turut memberikan pengaruh signifikan terhadap dinamika persoalan ini.

---

<sup>50</sup> Hariyanti, "konsep poligami dalam hukum islam", Jurnal Risalah Hukum Fakultas Hukum Unmul, Vol. 4, No. 2, (Desember 2019), 108-109.

Para ulama sepakat bahwa seorang pria diperbolehkan untuk menikahi lebih dari satu wanita, dengan batas maksimal empat istri. Penjelasan rinci mengenai hal ini dapat dijabarkan sebagai berikut.

a. Imam Syafi'i

Imam Syafi'i dalam *al-Umm* memang tidak menyusun bab khusus tentang poligami, tetapi pembahasan mengenai perempuan yang boleh atau tidak boleh dinikahi serta ketentuan jumlah istri dapat ditemukan dalam bagian-bagian terkait hukum pernikahan. Dalam syariat Islam, seorang laki-laki diperbolehkan memiliki hingga empat istri yang berstatus merdeka. Adapun ketentuan mengenai perempuan hamba sahaya berada dalam kategori hukum yang berbeda, karena hubungan dengan *amilk al-yamin* tidak diposisikan sebagai perkawinan, sehingga batasan jumlahnya tidak disamakan dengan jumlah istri.

Imam Nawawi, salah satu ulama mazhab Syafi'i, menyatakan bahwa praktik monogami dianjurkan sebagai upaya untuk mencegah ketidakadilan terhadap istri-istrinya. Bahkan, menurut beliau, poligami dapat dinilai sebagai perbuatan yang dilarang apabila seseorang tidak mampu memenuhi kewajiban keadilan terhadap hak-hak para istrinya.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Ach. Subairi, Sri Lumatus Sa'adah, Wildani Hefni, "Poligami Dalam Pandangan KH. Husein Muhammad", *Al-Qalam: Jurnal Keagamaan dan Kemasyarakatan*, Vol. 18, No. 5 (2024): 320.

b. Imam Hanbali

Ahmad bin Hanbal atau Imam Hambali menegaskan bahwa jumlah maksimal istri yang boleh dimiliki seorang pria adalah empat, dengan syarat harus berlaku adil, termasuk dalam hal pembagian giliran antara para istri agar tidak terjadi keberpihakan kepada salah satu pihak.

Merujuk pada QS. Al-Nisa' ayat 129

وَلَنْ تَسْتَطِعُوا أَنْ تَعْدِلُوا بَيْنَ النِّسَاءِ وَلَوْ حَرَضْمٌ ۝ فَلَا تَبِلُوا كُلَّ أَمْيَلٍ فَتَذَرُّوْهَا  
كَالْمُعَلَّقَةِ ۝ وَإِنْ تُصْلِحُوا وَتَنْقُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ عَفُورًا رَّحِيمًا ۝ ۱۲۹

“Dan kamu tidak akan dapat berlaku adil di antara istri-istri(mu), walaupun kamu sangat ingin berbuat demikian, karena itu janganlah kamu terlalu cenderung (kepada yang kamu cintai), sehingga kamu biarkan yang lain terkatung-katung. Dan jika kamu mengadakan perbaikan dan memelihara diri (dari kecurangan), maka sungguh, Allah Maha Pengampun, Maha Penyayang.”<sup>52</sup>

Imam Hanbali menjelaskan bahwa keadilan yang dimaksud dalam ayat tersebut merujuk pada keadilan batiniah atau keadilan

dalam hati. Oleh karena itu, ayat tersebut menegaskan bahwa manusia tidak mungkin mampu membagi perasaan hatinya secara merata antara istri-istrinya.<sup>53</sup>

c. Imam maliki

Kitab *al-Muwatta'*, Imam Malik menyatakan bahwa poligami hanya diperbolehkan bagi laki-laki yang merdeka dengan batas maksimal empat istri.

<sup>52</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019), Surah an-Nisâ' (4):129.

<sup>53</sup> Muhammad Farid Zulkarnain, “Adil dalam Poligami Menurut Imam Mazhab,” *Al-Warhan: Jurnal Ilmu Syariah* 1, no. 1 (2020): 9.

Sebagian besar literatur karya Imam Maliki membahas tentang aturan poligami bagi hamba sahaya, larangan memiliki lebih dari empat istri, serta kewajiban membagi giliran waktu antara istri-istri. Imam Malik menyatakan bahwa dalam hal poligami, status hamba sahaya sama dengan orang merdeka, keduanya diperbolehkan memiliki sampai empat istri karena ayat Al-Qur'an yang menjadi dasar bersifat umum. Selain itu, penting bagi suami untuk berlaku adil kepada semua istri dengan membagi waktu secara adil.

Sementara terkait dengan sikap adil, Ibn Rusyd menegaskan bahwa kewajiban untuk berlaku adil di antara para istri telah menjadi kesepakatan para ulama yang tidak dapat diabaikan.

Secara umum, konsep keadilan dalam poligami, artinya baik untuk orang merdeka maupun hamba. Dalam hal ini, pandangan mazhab Maliki sejalan dengan mayoritas ulama lainnya, yaitu poligami diperbolehkan dengan syarat utama menjaga keadilan dalam perlakuan terhadap istri-istri.<sup>54</sup>

d. Imam Hanafi

Tafsir mazhab Hanafi, yang di sampaikan melalui Abu Bakar al-Jassas melalui karyanya *Ahkam al-Qur'an* memberikan penjelasan mengenai QS. an-Nisa' (4):3.

---

<sup>54</sup> M. Khoirul Muzakki, Hendri Choirun, "Fenomena poligami antara Solusi social dan wisata seksual dalam analisi hukum islam dan UU No. 1 tahun 1974", *Jurnal Hukum keluarga islam El-Qist*, Vol.4, No. 2, 2021: 66.

وَإِنْ خُمْنَ الَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَإِنَّكُمْ حُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِّنَ الْبَشَرَ مَشْيٰ وَثَلَثَ  
وَرْبَعٌ ۝ فَإِنْ خُمْنَ الَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَنُكُمْ ۝ ذَلِكَ أَدْنَى الَّا تَعْوَلُوا

٣

Artinya “Dan jika kamu khawatir tidak akan mampu berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yatim (bilamana kamu menikahinya), maka nikahilah perempuan (lain) yang kamu senangi: dua, tiga atau empat. Tetapi jika kamu khawatir tidak akan mampu berlaku adil, maka (nikahilah) seorang saja, atau hamba sahaya perempuan yang kamu miliki. Yang demikian itu lebih dekat agar kamu tidak berbuat zalim.”<sup>55</sup>

Menafsirkan istilah *al-yatāmā* pada ayat tersebut tidak hanya terbatas pada anak perempuan yang kehilangan ayah, tetapi juga dapat mencakup perempuan dewasa yang berada dalam kondisi rentan, termasuk janda yang ditinggalkan suaminya. Penafsiran ini muncul dalam konteks larangan melakukan ketidakadilan terhadap perempuan yatim, serta sebagai dasar pemahaman terhadap izin poligami yang disertai syarat keadilan.

Menurut al-Kasani, salah satu ulama terkemuka dalam mazhab

Hanafi, poligami pada dasarnya dibolehkan selama seorang suami mampu menegakkan keadilan di antara istri-istrinya. Apabila seorang laki-laki khawatir tidak dapat memenuhi tuntutan keadilan tersebut—baik dalam urusan nafkah lahir seperti kebutuhan sandang, pangan, dan tempat tinggal, maupun dalam nafkah batin seperti pembagian giliran bermalam—maka pemahaman atas QS. an-Nisā’ (4):3 menunjukkan bahwa lebih baik ia menikah dengan satu orang istri saja. Keadilan dalam aspek lahir dan batin dipandang sebagai

<sup>55</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, Kementerian Agama RI, 2019), Surah an-Nisā' (4): 3.

kewajiban syar'i yang sangat penting, namun pelaksanaannya kerap sulit dipenuhi secara sempurna.<sup>56</sup>

### 3. Syarat-Syarat Poligami Pegawai Negeri Sipil Pria

Syarat poligami bagi PNS pria terdapat pada pasal 10 ayat (2) PP nomor 10 tahun 1983 dan pasal 10 ayat (3) PP nomor 10 tahun 1983 dimana dalam aturannya terdapat syarat alternatif dan kumulatif.

#### a. Syarat alternatif sebagaimana pasal 10 ayat (2) PP nomor 10 tahun 1983:

- 1) isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri.
- 2) isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan.
- 3) isteri tidak dapat melahirkan keturunan.<sup>57</sup>

#### b. Syarat kumulatif PNS Pria sebagaimana pasal 10 ayat (1) PP nomor 10 tahun 1983:

- 1) Persetujuan tertulis dari isteri.
- 2) Mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang isteri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan.
- 3) Jaminan tertulis dari yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Muzakki, Choirun, "Fenomena Poligami," 68.

<sup>57</sup> Setneg RI, Pasal 10 ayat (2) PP nomor 10 tahun 1983.

<sup>58</sup> Setneg RI, Pasal 10 ayat (1) PP nomor 10 tahun 1983.

#### 4. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah komponen penting dalam struktur birokrasi negara yang berfungsi sebagai pelayan publik. Selain menjalankan tugas resmi, mereka juga wajib menunjukkan keteladanan dalam berperilaku dan mematuhi segala peraturan hukum.

Agar dapat menjalankan tugasnya secara optimal, seorang PNS memerlukan keseimbangan dalam kehidupan rumah tangga. Masalah keluarga sebaiknya tidak sampai mengganggu konsentrasi kerja, sehingga kinerjanya tetap stabil dan profesional. Sebagai abdi negara, PNS dituntut menjadi teladan baik bagi rekan kerja maupun masyarakat umum. Tak hanya wajib mematuhi seluruh ketentuan yang berlaku, mereka juga harus menjalani aturan disiplin khusus terkait pernikahan dan perceraian.

Aturan mengenai poligami Pegawai Negeri sipil di secara khusus di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990. dalam aturannya Pegawai Negeri sipil tidak dapat menjalani pernikahan poligami kecuali telah mendapat persetujuan resmi dari atasan berwenang. Selain itu, proses pengajuan permohonan ke Pengadilan Agama pun wajib diawali dengan pemberitahuan tertulis kepada instansi tempat bekerja. Ketentuan ini juga berlaku bagi perempuan PNS, yang secara hukum tidak diperbolehkan menjadi istri kedua dan seterusnya.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Nurulia Shalehatun Nisa, Maulana Umar Inamul Hasan, dan Arum Al Fakih, “Menyoroti Poligami bagi PNS dalam Kajian Perundang-Undangan Hukum Keluarga Islam,” *Jurnal Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta* 18, no. 1 (2022): 178.

a. Pegawai Negeri Sipil Wanita

PNS wanita merupakan Perempuan yang memenuhi kriteria tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan, kemudian diangkat secara sah melalui Surat Keputusan pejabat berwenang untuk menduduki jabatan dalam lingkungan instansi pemerintah, status hukumnya diakui sebagai Pegawai Negeri Sipil dengan segala konsekuensi yuridis yang menyertainya.<sup>60</sup>

Regulasi yang mengatur PNS wanita dalam ranah poligami terdapat pada PP No. 10 tahun 1983 jo. PP No. Tahun 1990 yang dalam kaitannya PNS wanita di larang menjadi isteri kedua, ketiga, dan keempat.<sup>61</sup>

b. Pegawai Negeri Sipil Pria

PNS pria merupakan Status sebagai Pegawai Negeri Sipil laki-laki diperoleh setelah melalui proses seleksi yang ketat dan diangkat secara sah oleh pejabat kompeten sesuai jenjang pemerintahan, baik pusat maupun daerah.<sup>62</sup>

5. Hukum Perkawinan

a. Perkawinan dalam KUHPerdata

KUHPerdata merupakan sebuah aturan dalam hukum positif yang mengatur segala hal termasuk perkawinan namun tidak mendevinisikannya. Pasal 26 KUHPerdata menjelaskan bahwasanya

---

<sup>60</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Pasal 1 Ayat (2).

<sup>61</sup> Setneg RI, PP Nomor 45 Tahun 1990.

<sup>62</sup> Setneg RI, PP No. 45/1990.

dalam melihat perkawinan, Undang-undang hanya melihat dari sudut keperdataannya saja. Dalam UU tersebut melihat bahwasanya unsur paling penting dalam perkawinan adalah unsur agama. Selain itu, UU tersebut juga menuliskan bahwasanya dalam perkawinan harus terdapat kebebasan kata sepakat antara calon pengantin.<sup>63</sup>

b. Perkawinan menurut UU nomor 1 tahun 1974

Secara yuridis, UU No. 1 tahun 1974 mendefinisikan perkawinan sebagai proses penyatuan antara dua insan berbeda anatar seorang pria dan wanita. Penyatuan ini tidak hanya bersifat legal-formal, tetapi juga mengandung dimensi spiritual, dengan cita-cita mewujudkan keluarga sakinah yang langgeng. Prinsip inilah yang kemudian menjadi ruh dalam seluruh pengaturan hukum perkawinan nasional.<sup>64</sup>

c. Perkawinan dalam hukum adat

Bagi komunitas adat, pernikahan bukan sekadar penyatuan dua individu, melainkan pembentukan keluarga baru yang sah menurut norma dan aturan adat yang berlaku. Perkawinan dalam konteks ini memiliki ketentuan khusus yang tidak diatur undang-undang. Artinya, pernikahan bisa dilaksanakan sesuai kesepakatan Masyarakat adat setempat, asalkan tidak melanggar norma-norma yang berlaku secara luas.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, KUHPerdata, Burgerlijk Wetboek, Pasal 26.

<sup>64</sup> Setneg RI, UU No. 1 tahun 1974, pasal 1 ayat (1).

<sup>65</sup> Cahyani, "Hukum perkawinan", 19-22.

#### d. Perkawinan dalam Kompilasi hukum Islam

Perkawinan menurut kompilasi hukum Islam bahwasanya dasar dari suatu perkawinan terdapat pada BAB II pasal 2 “perkawinan menurut hukum islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau mitssaqan ghalidzan untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah”.<sup>66</sup>

Secara kontekstual, Pasal 2 dalam KHI menegaskan bahwa perkawinan dalam perspektif Islam tidak sekadar sebuah hubungan formal semata, melainkan sebuah akad yang memiliki kekuatan hukum dan spiritual yang sangat kuat di hadapan Allah SWT.

Perkawinan juga dipandang sebagai suatu bentuk ibadah yang mengandung nilai-nilai ketaatan. Oleh karena itu, setiap pasangan suami istri Muslim diharapkan untuk memahami dan menghayati makna perkawinan dengan penuh kesungguhan, menjalankan niat yang ikhlas, serta konsisten dalam mengimplementasikan perintah-perintah Allah SWT dalam kehidupan berkeluarga.

#### 6. Asas Keadilan

Asas keadilan merupakan sebuah pilar penjamin terciptanya kesetaraan (*equality before the law*), sebagaimana tercermin dalam perlindungan hak-hak individu yang mana telah disebutkan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di

---

<sup>66</sup> Setneg RI, Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (kompilasi hukum islam), Jakarta, 2003, BAB II Pasal (2).

hadapan hukum".<sup>67</sup> Penerapan prinsip ini dalam pembentukan regulasi hukum menjadi krusial untuk membangun sistem peradilan yang *legitimate* di mata publik.<sup>68</sup>

a. Keadilan Menurut John Rawls

John Rawls seorang filsuf politik asal Amerika yang menawarkan sebuah pendekatan teoritis mengenai keadilan yang dikenal *A Theory of Justice* dimana dalam teorinya, John Rawls menekankan 2 prinsip utama yaitu kebebasan yang setara bagi semua orang dan ketimpangan sosial yang hanya dapat di benarkan jika menguntungkan bagi jmereka yang tidak beruntung.

Menurut John Rawls, terdapat 2 prinsip utama dalam keadilan. Pertama, setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas setara dengan *kebebasan* bagi orang lain. Kedua, ekonomi dan ketimpangan sosial harus di atur sedemikian rupa agar memberikan sebuah keuntungan terbesar bagi mereka yang termarginalkan (*difference principle*). Selain itu menurut Rawls, terkait pengisian dan pemenuhan jabatan harus dilaksanakan dengan terbuka bagi semua orang dengan setara dan adil.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat (1).

<sup>68</sup> Nabila Mauldy Erwanto, Eva Shifdlotul Gisna, Carlos Damero, Nabila Izzaba Fillard, Baihaqi Abdul Hakim, Kuswan Hadji, "Implementasi Asas Keadilan dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Hukum, Politik, dan Ilmu Sosial* 3, no. 3 (2024): 47.

<sup>69</sup> Dio Dera Darmawan, "Teori keadilan John Rawls dalam refromasi penegakan hukum di Indonesia", Danpala.com, Juli 18, 2025, <https://dandapala.com/article/detail/teori-keadilan-john-rawls-dalam-reformasi-penegakan-hukum-di-indonesia>

b. Keadilan menurut Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945

Keadilan dalam hukum nasional yang tidak dapat dilepaskan dari prinsip *kesamaan* kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) dapat di lihat dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945

Berbunyi "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."<sup>70</sup>

Pasal tersebut memberikan jaminan bahwa setiap warga negara, tanpa memandang jenis kelamin, status sosial, maupun profesi, harus mendapatkan perlakuan hukum yang sama. Dalam kerangka keadilan, jaminan ini berarti hukum tidak boleh bersifat diskriminatif. Ketentuan dalam PP No. 45 Tahun 1990 yang membedakan perlakuan antara PNS pria dan PNS wanita dalam hal poligami secara filosofis bertentangan dengan semangat pasal ini, karena menciptakan kasta-kasta hukum yang berbeda bagi warga negara hanya berdasarkan gender dan status kepegawaianya.

c. Keadilan Menurut Pasal 28D ayat (1) Undang-undang Dasar 1945

Asas keadilan dalam sistem hukum Indonesia dipertegas melalui Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang secara tekstual "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, Pasal 27D ayat (1) 1945.

<sup>71</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, Pasal 28D ayat (1) 1945.

Dalam konteks regulasi PNS wanita, pasal ini menuntut agar setiap aturan hukum tidak *hanya* memberikan kepastian secara administratif, tetapi juga harus mengandung nilai keadilan yang substantif.

Pembatasan hak poligami bagi PNS wanita dalam PP No. 45 Tahun 1990 secara filosofis berbenturan dengan mandat konstitusi ini, karena menciptakan standar perlakuan yang berbeda (*asimetris*) antara PNS pria dan wanita. Keadilan menurut Pasal 28D ayat (1) mengharuskan negara untuk melindungi hak-hak sipil setiap warga negara tanpa terkecuali, sehingga setiap bentuk diskriminasi hukum berdasarkan gender merupakan pengabaian terhadap prinsip kepastian hukum yang adil dan perlindungan martabat kemanusiaan yang setara.<sup>72</sup>

#### d. Keadilan Menurut Pasal 28D ayat (2) UUD 1945

Keadilan dalam konteks ketenagakerjaan dan profesi dijamin melalui Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”<sup>73</sup> Dalam kaitannya dengan regulasi bagi PNS wanita, keadilan hukum menuntut agar negara sebagai pemberi kerja tidak memberikan perlakuan yang

<sup>72</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Konstitusi* (Jakarta: Kompas, 2014), 120-125, <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=912807>.

<sup>73</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar 1945*, Pasal 28D ayat (2) 1945.

diskriminatif atau memberikan beban tambahan yang merugikan martabat pegawai atas dasar gender. Sehingga keadilan menurut pasal ini menekankan bahwa profesionalisme kerja tidak boleh dijadikan alasan untuk menanggalkan hak-hak asasi manusia yang bersifat universal.

- e. Keadilan Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM

Pasal 3 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM menegaskan bahwa “Setiap orang berhak *atas* perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan manusia, tanpa diskriminasi”.<sup>74</sup> Keadilan menurut regulasi tersebut menuntut agar negara memberikan perlakuan yang sama dalam setiap aspek kehidupan, termasuk dalam membentuk keluarga. Pembatasan yang bersifat sepihak terhadap PNS wanita dalam PP No. 45 Tahun 1990 secara filosofis mencederai hak atas keadilan hukum yang seharusnya memberikan jaminan keamanan dan perlindungan dari perlakuan diskriminatif.

- f. Keadilan Menurut CEDAW

Melalui UU No. 7 Tahun 1984, Indonesia telah meratifikasi CEDAW, yang mewajibkan negara menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dalam segala hal, termasuk masalah perkawinan dan hubungan keluarga (Pasal 16). Keadilan menurut CEDAW adalah memastikan bahwa perempuan *memiliki* hak yang

---

<sup>74</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 3 ayat (3).

sama dengan laki-laki untuk memilih pasangan dan memasuki jenjang perkawinan secara bebas. Pembatasan bagi PNS wanita merupakan bentuk diskriminasi langsung yang bertentangan dengan komitmen internasional Indonesia dalam mewujudkan keadilan gender.<sup>75</sup>

g. Keadilan Menurut Prinsip *Al-’Adl*

Secara teologis, Islam memandang manusia memiliki kedudukan moral yang setara di hadapan Allah SWT. Dalam hal poligami, Al-Qur'an (QS. An-Nisa: 3) menekankan keadilan sebagai syarat mutlak yang harus dipenuhi oleh subjek hukum. Keadilan menurut hukum Islam tidak mengenal dikotomi profesi. Artinya, hak dan kewajiban dalam perkawinan berlaku bagi setiap muslim tanpa membedakan apakah ia seorang PNS atau warga sipil *biasa*. Pembatasan yang bersifat asimetris (hanya melarang PNS wanita namun mengizinkan pria) dinilai belum mencerminkan nilai *al-adl* yang utuh, karena menciptakan ketimpangan hak berdasarkan status kepegawaian dan gender.<sup>76</sup>

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

<sup>75</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita*, Pasal 16.

<sup>76</sup> Siti Musdah Mulia, “Poligami dalam Pandangan Hukum Islam,” *Jurnal Perempuan* 14, no. 3 (Juli, 2011): 46-47.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yang artinya metode ini menitikberatkan pada pemahaman teori dan konsep hukum, sekaligus melakukan analisis terhadap aturan-aturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian.

Penelitian yuridis normatif merupakan kajian hukum yang memandang hukum sebagai suatu struktur yang terdiri dari kumpulan norma. Struktur norma ini mencakup prinsip-prinsip dasar, aturan, ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, kesepakatan, serta doktrin atau ajaran hukum. Metode normatif adalah sebuah metode yang berfokus pada kajian sistem hukum, dengan tujuan utama untuk mengidentifikasi konsep-konsep dasar serta landasan dalam bidang hukum.<sup>77</sup>

#### B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan dua jenis pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu metode yang dilakukan dengan menelaah undang-undang dan berbagai regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni pendekatan yang menelusuri pandangan para ahli dan doktrin dalam ilmu hukum, sehingga peneliti dapat merumuskan

---

<sup>77</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), 93.

pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang dikaji.<sup>78</sup>

### C. Sumber bahan penelitian

#### 1. Bahan Hukum primer

Bahan hukum primer merupakan sebuah bahan hukum yang bersifat autoriaatif yang artinya mempunyai otoritas, seperti halnya undang-undang, putusan hakim, maupun catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan.<sup>79</sup>

Adapun sumber bahan hukum primer yang di gunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Al-Qur'an dan hadits
- b. Kompilasi hukum islam
- c. Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 perubahan atas peraturan pemerintah nomor 10 tahun 1983.
- e. Kitab undang-undang hukum perdata (KUHPerdata)
- f. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW).

#### 2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi karya-karya para ahli hukum, artikel dalam jurnal ilmiah, laporan yang diterbitkan oleh

<sup>78</sup> Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, Jakarta: Prenada Media Grub, 2014, 133-136.

<sup>79</sup> Peter Mahmud Marzuki, hlm 181.

Komnas HAM, serta skripsi, tesis, dan berbagai sumber lain yang memiliki relevansi dengan isu yang dikaji.

#### **D. Teknik Pengumpulan bahan hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum yang di gunakan pada penelitian ini menggunakan 2 macam yaitu:

##### 1. Studi Kepustakaan (*Library Research*).

Studi Kepustakaan adalah bahan hukum yang dikumpulkan melalui proses pencarian dan kajian terhadap berbagai sumber tertulis yang telah terdokumentasi, seperti buku, jurnal, artikel, makalah, undang-undang, serta peraturan perundang-undangan. Selain itu, karya-karya para ahli hukum yang membahas masalah poligami dan hak pegawai negeri sipil wanita dalam konteks hukum perkawinan di Indonesia juga menjadi bahan kajian utama.

##### 2. Teknik Dokumentasi.

Teknik ini mencakup pengumpulan bahan hukum dari berbagai dokumen tertulis dan arsip yang relevan, seperti peraturan perundang-undangan mengenai poligami, putusan pengadilan, literatur hukum Islam dan hukum positif, serta dokumen resmi lainnya. Pendekatan dokumenter ini merupakan bagian dari penelitian kepustakaan yang menitikberatkan pada bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

#### **E. Teknik analisis bahan hukum**

Penelitian ini menggunakan teknik analisis bahan hukum yang dilakukan secara deskriptif-evaluatif dengan menggunakan pola berpikir

deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari pernyataan yang bersifat umum menuju pada fakta yang bersifat khusus. Bahan hukum yang telah terkumpul diolah secara sistematis untuk kemudian dianalisis menggunakan Teori Keadilan John Rawls.<sup>80</sup>

Analisis deskriptif digunakan untuk menjelaskan secara terperinci dan sistematis mengenai aturan hukum yang mengatur pembatasan hak poligami bagi Pegawai Negeri Sipil wanita dalam konteks hukum perkawinan di Indonesia, termasuk peraturan yang berlaku serta bagaimana aturan tersebut diterapkan dalam praktik.

Analisis evaluatif merupakan sebuah Teknik dengan mengevaluasi secara tepat atau tidak tepat, benar atau tidak benar, salah atau tidak salah terhadap suatu pandangan, pernyataan, proposisi, norma, serta keputusan baik yang tetera pada hukum primer maupun sekunder.<sup>81</sup>

Penelitian ini juga dilakukan penilaian secara kritis untuk mengkaji sejauh mana ketentuan tersebut efektif, adil, dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang lebih mendasar, seperti perlindungan hak asasi manusia dan kesetaraan hak, serta dampaknya terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita dan keseluruhan sistem hukum perkawinan di Indonesia.

Melalui pendekatan ini, penelitian tidak hanya memaparkan kondisi hukum yang berlaku, tetapi juga melakukan evaluasi mendalam untuk

---

<sup>80</sup> Noeng Muhamdijir, *Metodologi Keilmuan Paradigma Kualitatif, Kuantitatif* (Yogyakarta: Rake Sarasin, 2007), 97.

<sup>81</sup> I Gusti Ketut Ariawan, “Metode Penelitian Hukum Normatif,” *Jurnal Hukum* Vol 1, no. 1 (2013): 29.

menemukan permasalahan serta menyusun saran perbaikan hukum yang sesuai.

#### **F. Teknik Keabsahan Bahan**

Keabsahan bahan hukum dalam penelitian ini ditentukan oleh ketepatan, kekuatan normatif, dan konsistensi bahan hukum yang digunakan.<sup>82</sup> Oleh karena itu, keabsahan bahan hukum tidak diukur melalui validitas empiris, melainkan melalui otoritas sumber dan kesesuaian norma hukum yang dianalisis.

Keabsahan bahan hukum dilakukan melalui beberapa tahapan. Pertama, seleksi otoritas sumber hukum, dengan memastikan bahwa bahan hukum primer, seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, Kompilasi Hukum Islam, serta instrumen hak asasi manusia, diperoleh dari sumber resmi dan memiliki kekuatan hukum mengikat.

Kedua, klasifikasi bahan hukum, dengan membedakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, skripsi, dan tesis dipilih berdasarkan relevansinya dengan fokus penelitian, khususnya terkait poligami, hukum kepegawaian, asas keadilan, dan hak asasi manusia.

Ketiga, dilakukan pemeriksaan silang secara normatif dengan membandingkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun

---

<sup>82</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 133–136

1990 dengan peraturan perundang-undangan lain yang relevan serta pendapat para ahli guna memperoleh pemahaman yang komprehensif dan menghindari penafsiran yang parsial.

Keempat, penggunaan bahan hukum yang bersumber dari website dibatasi pada situs resmi lembaga negara, institusi akademik, dan media nasional yang kredibel. Informasi dari website digunakan sebagai bahan pendukung dan dikonfirmasi kesesuaianya dengan norma hukum dan literatur yang sah.



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri sipil Wanita di Indonesia**

##### 1. Landasan Hukum Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil di Indonesia

###### a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

###### 1) Definisi Asas Monogami Secara Terbuka

Perkawinan merupakan bagian dari struktur sosial yang memiliki peranan penting dalam kehidupan masyarakat. Dalam konteks hukum Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan berfungsi sebagai dasar utama dalam mengatur berbagai aspek perkawinan, termasuk ketentuan yang membatasi praktik poligami.

Pasal 3 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan,

menegaskan bahwasanya asas di Indonesia pada dasarnya Adalah monogami, dimana seorang pria hanya di perbolehkan untuk menikah dengan seorang Wanita dan begitupun sebaliknya.<sup>83</sup>

Meskipun demikian, Pasal 3 ayat (2) UU No. 1 tahun 1974 menyatakan bahwa “Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.”<sup>84</sup> Ketentuan ini menunjukkan bahwa, meskipun prinsip dasar perkawinan di

---

<sup>83</sup> Setneg RI, UU No. 1 Tahun 1974, Pasal 3 Ayat (1).

<sup>84</sup> Setneg RI, UU No. 1 tahun 1974, Pasal 3 ayat (2).

Indonesia adalah monogami, undang-undang tetap menyediakan ruang bagi praktik poligami sebagai pengecualian yang hanya dapat dilakukan apabila syarat-syarat tertentu terpenuhi dan memperoleh persetujuan pengadilan.

Lebih lanjut, Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menegaskan bahwa kebolehan poligami hanya dimungkinkan apabila suami memenuhi sejumlah ketentuan yang bersifat ketat. Pasal tersebut mengatur bahwa pengajuan izin poligami dapat diterima apabila istri pertama berada dalam kondisi tertentu, seperti tidak dapat menjalankan kewajiban rumah tangga, menderita penyakit berat yang tidak dapat disembuhkan, atau dinyatakan tidak mampu melahirkan keturunan.<sup>85</sup>

Ketentuan ini menunjukkan bahwa dalam hukum Indonesia, poligami bukanlah aturan utama dalam perkawinan, melainkan lebih dianggap sebagai pengecualian yang hanya dibenarkan dalam situasi tertentu. Dengan demikian, poligami dipahami sebagai solusi alternatif yang dapat ditempuh ketika rumah tangga menghadapi masalah serius yang mengancam keberlangsungannya, dan hanya jika syarat hukum yang ditentukan terpenuhi.

Di samping itu, ketentuan ini juga mengindikasikan adanya perhatian negara terhadap perlindungan hak-hak istri dan

---

<sup>85</sup> Setneg RI, UU No. 1 Tahun 1974, Pasal 4

penguatan nilai keadilan dalam keluarga. Maka dari itu, poligami tidak dapat dipandang sebagai hak absolut atau kebebasan personal semata, melainkan harus tunduk pada kriteria objektif yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan guna mencegah terjadinya penyalahgunaan yang berujung pada ketidakadilan.<sup>86</sup>

- 2) Undang-undang Sebagai Landasan Umum Bagi Pengaturan Perkawinan Terutama Dalam Ranah Poligami Pegawai Negeri Sipil.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan berperan sebagai acuan utama dalam pengaturan sistem perkawinan di Indonesia, termasuk di dalamnya aspek pembatasan dan ketentuan terkait praktik poligami, terutama bagi individu yang berstatus sebagai PNS. Dalam regulasi tersebut, diterapkan asas monogami terbuka, yang secara normatif menetapkan bahwa seorang laki-laki hanya diperbolehkan memiliki satu istri, dan seorang perempuan hanya diperbolehkan memiliki satu suami.<sup>87</sup>

Meskipun demikian, undang-undang ini memberikan ruang bagi kemungkinan dilakukannya poligami, namun dengan syarat yang cukup ketat dan harus melalui mekanisme perizinan dari

---

<sup>86</sup> Ahdan Ramdani, "Asas Monogami Tidak Mutlak Pada Pasal 3 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan," *Lawyer Ahdan Ramdani*, Agustus 8, 2025, <https://www.lawyer-ahdanramdani.com/asas-monogami-tidak-mutlak-pada-pasal-3-undang-undang-nomor-1-tahun-1974-tentang-perkawinan/>.

<sup>87</sup> Setneg RI, UU No. 1 Tahun 1974, pasal 3 ayat (1).

pengadilan.<sup>88</sup> Syarat tersebut mencakup pertimbangan seperti kondisi istri, adanya persetujuan dari pihak istri, kemampuan ekonomi dari pihak suami, serta jaminan atas prinsip keadilan dalam kehidupan keluarga.<sup>89</sup>

Bagi PNS, ketentuan mengenai praktik poligami diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah yang bersifat khusus. Seorang PNS laki-laki yang berniat untuk berpoligami diwajibkan memperoleh izin dari atasan langsung. Namun demikian, bagi PNS perempuan, ketentuan yang berlaku secara tegas melarang untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat. Dalam peraturan kepegawaian, pelanggaran terhadap ketentuan ini dapat berujung pada sanksi disiplin berat, termasuk pemecatan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Perkawinan berfungsi sebagai dasar umum yang kemudian dipertegas melalui regulasi khusus dalam konteks kepegawaian, guna memastikan bahwa praktik poligami tidak mengganggu integritas dan profesionalitas aparatur negara serta tetap sejalan dengan prinsip keadilan dan norma hukum yang berlaku.<sup>90</sup>

Sehingga pada dasarnya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 berfungsi sebagai landasan hukum utama yang menetapkan prinsip serta persyaratan dalam pelaksanaan poligami. Sementara

<sup>88</sup> Setneg RI, UU No. 1 Tahun 1974, pasal 3 ayat (2).

<sup>89</sup> Setneg RI, UU No. 1 Tahun 1974, Pasal 4 dan Pasal 5.

<sup>90</sup> Nurulia Shalehatun Nisa, Maulana Umar Inamul Hasan, dan Arum Al Fakih, "Menyoroti Poligami bagi PNS dalam Kajian Perundang-Undangan Hukum Keluarga Islam," *Jurnal Tahkim* 18, no. 1 (2022): 178.

itu, ketentuan lebih lanjut yang bersifat spesifik bagi kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) diatur dalam peraturan pemerintah, yang berperan memberikan pembatasan dan pengawasan tambahan. Tujuan dari pengaturan ini adalah untuk menjaga profesionalitas PNS dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sekaligus memastikan perlindungan terhadap hak-hak keluarga agar tetap sejalan dengan asas keadilan dan ketertiban hukum.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

1) Ketentuan Normatif Yang Membatasi Pegawai Negeri Sipil Wanita Menjadi Istri Kedua, Ketiga, Dan Keempat.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang telah diubah dengan PP Nomor 45 Tahun 1990 secara khusus mengatur prosedur izin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Regulasi ini memuat ketentuan yang melarang PNS perempuan menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat, sekaligus memperketat persyaratan bagi PNS laki-laki yang ingin berpoligami. Pembatasan tersebut merupakan bagian dari kebijakan negara untuk menjaga integritas dan etika jabatan PNS, serta memastikan bahwa kehidupan keluarga aparatur tetap selaras dengan prinsip keadilan yang dianut dalam sistem hukum nasional.

Secara tekstual regulasi yang membatasi PNS dalam ranah perkawinan poligami terdapat pada Pasal 4 ayat (2) PP No. 10 Tahun 1983 berbunyi “PNS wanita tidak diperbolehkan menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dari seorang PNS pria.” Regulasi tersebut merupakan pembatasan tegas agar PNS wanita tidak menjadi istri poligami dalam lingkungan aparatur negara.<sup>91</sup>

Kemudian menegaskan kembali larangan PNS Wanita menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat dalam pasal 4 ayat (2) PP nomor 45 tahun 1990 yang merupakan revisi dari PP No. 10 tahun 1983 berbunyi “Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat”.<sup>92</sup>

## 2) Syarat Poligami Pegawai Negeri Sipil Pria

Regulasi perkawinan bagi PNS pria dalam ranah poligami terdapat pada pasal 10 ayat (2) dan pasal 10 ayat (3) PP No. 10

Tahun 1983 secara tekstual memuat syarat alternatif dan syarat kumulatif dari perkawinan poligami PNS pria.

Syarat alternatif PNS Pria terdapat pada pasal 10 ayat (2) (minimal salah satu harus terpenuhi):

- a) Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri;
- b) Istri mengalami cacat badan atau menderita penyakit yang tidak dapat disembuhkan;

<sup>91</sup> Setneg RI, Pasal 4 ayat (2), PP No. 45 Tahun 1990.

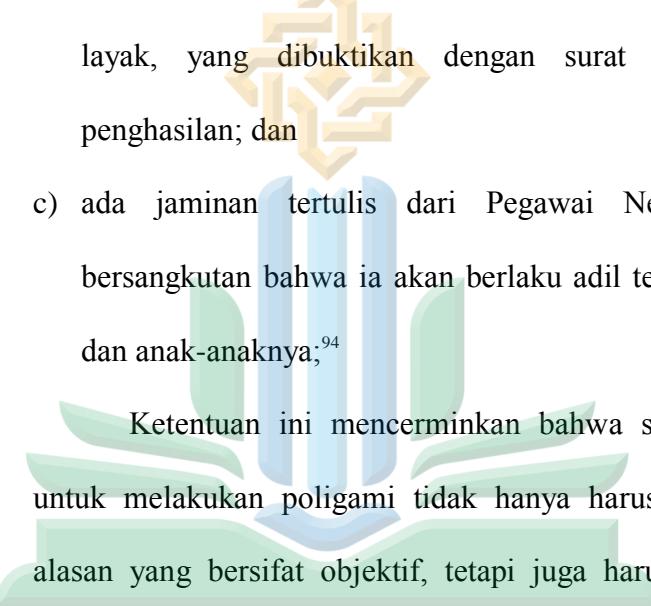
<sup>92</sup> Setneg RI, PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 10 tahun 1990 pasal 4 ayat (2).

c) Istri tidak dapat melahirkan keturunan;<sup>93</sup>

Syarat Kumulatif PNS Pria (harus dipenuhi semua secara bersamaan) Terdapat pada pasal 10 ayat (3), berbunyi:

- a) Ada persetujuan tertulis dari istri yang sah;
- b) PNS pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai istri-istri dan anak-anaknya secara layak, yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan; dan
- c) ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya;<sup>94</sup>

Ketentuan ini mencerminkan bahwa setiap permohonan untuk melakukan poligami tidak hanya harus didasarkan pada alasan yang bersifat objektif, tetapi juga harus disertai dengan


  
 UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
**KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ**  
 J E M B E R

pemenuhan syarat-syarat yang mencakup aspek moral, ekonomi, dan sosial. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa prinsip keadilan dan kesejahteraan seluruh anggota keluarga tetap terjaga, sekaligus mendukung kedisiplinan serta profesionalisme dalam lingkungan kerja PNS.

Secara keseluruhan, regulasi ini berfungsi sebagai mekanisme kontrol hukum yang ketat, guna mencegah potensi penyalahgunaan praktik poligami. Selain itu, aturan tersebut juga

<sup>93</sup> Setneg RI, PP No.10 tahun 1983 Pasal 10 ayat (3).

<sup>94</sup> Setneg RI, PP No.10 tahun 1983 Pasal 10 ayat (2).

merefleksikan upaya negara dalam menjaga keselarasan antara pelaksanaan hukum, nilai-nilai keadilan dalam keluarga, dan norma sosial yang hidup dalam masyarakat Indonesia.

## 2. Tujuan Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita Dalam Negara

### a. Upaya Negara Dalam Menjaga Citra Aparatur Sipil Di Masyarakat.

Praktik pembatasan poligami bagi PNS perempuan di Indonesia didasarkan pada ketentuan hukum yang tegas, sebagaimana diatur dalam PP No. 45 Tahun 1990 sebagai perubahan atas PP No. 10 Tahun 1983. Regulasi ini secara eksplisit melarang PNS perempuan untuk menempati posisi sebagai istri kedua, ketiga, atau keempat dalam suatu perkawinan poligami. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut berimplikasi pada penerapan sanksi administratif berat, termasuk kemungkinan pemberhentian tidak dengan hormat dari kedudukan sebagai PNS.<sup>95</sup>

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

Konteks hukum kepegawaian, pengaturan ini tidak hanya dimaksudkan untuk membatasi praktik poligami secara formal, tetapi juga untuk menegaskan nilai-nilai moral dan etika yang harus dipegang oleh aparatur negara. Sebagai bagian dari kebijakan publik, larangan tersebut merepresentasikan upaya pemerintah dalam menjaga citra profesional institusi, mencegah terjadinya konflik kepentingan, serta memastikan kesetiaan pegawai terhadap kewajiban kedinasan. Sanksi

---

<sup>95</sup> Badan Kepegawaian Negara, “Begini Penjelasan BKN tentang PNS Pria Boleh Poligami.”

berat yang menyertai pelanggaran aturan ini menunjukkan adanya komitmen negara dalam menegakkan disiplin dan integritas di lingkungan birokrasi. Dengan demikian, pembatasan poligami bagi PNS perempuan tidak hanya dilihat sebagai persoalan administratif, melainkan juga sebagai instrumen penguatan tata kelola pemerintahan yang bersih, tertib, dan berkeadilan.<sup>96</sup>

**b. Upaya Negara Melindungi Pegawai Negeri Sipil Wanita Dari Kerentanan Akibat Poligami.**

Negara Indonesia melalui regulasi yang ketat, khususnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, telah mengambil langkah signifikan dalam melindungi pegawai negeri sipil (PNS) wanita dari potensi kerentanan sosial dan moral yang dapat timbul akibat praktik poligami. Regulasi ini secara tegas membatasi posisi PNS wanita agar tidak menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat. Pembatasan ini bukan semata-mata merupakan pembatasan dalam ranah pribadi, melainkan juga sebuah mekanisme perlindungan sosial dan psikologis yang penting, mengingat posisi sebagai istri kedua ke atas kerap kali dikaitkan dengan ketidakadilan, stigma negatif, serta tekanan emosional yang lebih berat dibandingkan mereka yang berada pada posisi istri pertama.

Upaya perlindungan yang dilakukan melalui regulasi tersebut mencakup beberapa dimensi penting. Pertama, aspek pencegahan

---

<sup>96</sup> Mu'amaroh, Yudi Arianto, Hawa Hidayatul Hikmiyah, Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan Menjadi Istri Kedua Perspektif Sadd Al-Žarī'ah," 222.

terhadap eksplorasi dan diskriminasi sosial menjadi fokus utama. Dengan melarang PNS wanita berstatus sebagai istri kedua atau lebih, negara berusaha menghindari ketimpangan kedudukan perempuan dalam struktur keluarga poligami yang tradisionalnya sering kali lebih rentan mengalami perlakuan tidak adil dan marginalisasi sosial. Kebijakan ini sekaligus memberikan perlindungan hukum yang jelas guna mencegah diskriminasi struktural yang mungkin dialami perempuan di institusi negara, sehingga keadilan sosial dapat lebih terwujud.

Kedua, pembatasan tersebut juga bertujuan menjaga kesetaraan dan profesionalisme pegawai negeri wanita. Dengan memastikan bahwa PNS wanita tidak harus menghadapi tantangan kompleks yang kerap muncul dalam dinamika keluarga poligami, regulasi ini membantu menjaga stabilitas emosional dan psikologis mereka.

Stabilitas tersebut sangat diperlukan agar para PNS wanita dapat mempertahankan fokus kerja dan dedikasi penuh dalam memberikan pelayanan publik. Menurut BKN, regulasi yang membatas perkawinan dan perceraian poligami PNS Wanita mempunyai tujuan utama agar setiap PNS dapat menjalankan keawjibannya dalam bekerja dan tidak terganggu oleh masalah yang timbul akibat perkawinan poligami dalam keluarga dengan menjaga tingkah laku, tindakan, dan ketaatan

terhadap regulasi yang berlaku.<sup>97</sup> Dengan demikian, regulasi ini turut serta dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan negara melalui pemeliharaan kapasitas profesional aparatur birokrasi wanita.

Ketiga, aspek penegakan disiplin dan integritas kerja juga menjadi pertimbangan fundamental. PNS wanita yang bebas dari konflik internal yang berhubungan dengan poligami cenderung mampu menjalankan tugas pemerintahan secara konsisten dan efektif. Pembatasan status pernikahan poligami di lingkungan PNS menjadi instrumen untuk menegakkan disiplin kerja sekaligus memelihara integritas institusi pemerintah yang berorientasi pada pelayanan masyarakat secara optimal.

Terakhir, peraturan ini memberikan kepastian hukum serta kejelasan status kepegawaian bagi PNS wanita. Kepastian tersebut penting untuk memastikan bahwa status kepegawaian mereka tidak terganggu oleh faktor-faktor di luar ketentuan, seperti keterlibatan dalam poligami yang melanggar aturan. Sanksi berupa pemberhentian tidak hormat yang dapat dikenakan kepada pelanggar berfungsi sebagai mekanisme preventif dan represif, sekaligus menjaga reputasi birokrasi agar tetap terpercaya dan bermartabat.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup>BKN, "Begini Penjelasan BKN tentang PNS Pria Boleh Poligami, PNS Wanita Dilarang Jadi Istri Kedua."

<sup>98</sup>Shafira Cendra Arini, "BKN Jelaskan PNS Pria Boleh Poligami dan PNS Wanita Dilarang Jadi Istri Kedua", *Detikfinance*, Juni 03, 2023, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6753130/bkn-jelaskan-pns-pria-boleh-poligami-dan-pns-wanita-dilarang-jadi-istri-kedua>.

<sup>98</sup>Setneg RI, PP No. 45 Tahun 1990.

Secara keseluruhan, langkah negara dalam membatasi praktik poligami bagi PNS wanita mencerminkan komitmen untuk tidak hanya melindungi hak-hak dan kesejahteraan perempuan dalam jabatan aparatur sipil negara, tetapi juga memastikan bahwa moralitas, citra, dan produktivitas birokrasi tetap terjaga dengan baik. Regulasi tersebut menempatkan pembatasan poligami sebagai instrumen strategis yang mengintegrasikan nilai sosial, psikologis, dan profesional, sehingga berperan krusial dalam pengelolaan sumber daya manusia aparatur negara secara menyeluruh.

### 3. Implikasi Pembatasan Poligami Terhadap Status Perkawinan Dan Kedudukan Pegawai Negeri Sipil Wanita di Mata Hukum.

#### a. Pengaruh Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Ekonomi Dan Akses Terhadap Tunjangan Kerja.

Regulasi pada PP No. 45 Tahun 1990, yang merupakan revisi dari PP Nomor 10 Tahun 1983 mengenai Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS, secara eksplisit melarang PNS wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dalam konteks perkawinan poligami.

Apabila seorang PNS perempuan tetap memilih untuk berada dalam posisi sebagai istri kedua atau lebih, maka secara yuridis kedudukannya sebagai aparatur negara dapat berimplikasi pada pencabutan status kepegawaianya atau dikenai sanksi pemberhentian

tidak dengan hormat (PTDH). <sup>99</sup>Sehingga secara otomatis para PNS Wanita akan kehilangan hak atas gaji, tunjangan, dan fasilitas kepegawaian lainnya yang menjadi bagian dari hak ekonominya sebagai PNS.

Keterlibatan PNS wanita dalam praktik poligami tidak hanya menyalahi norma sosial yang berlaku, melainkan juga berpengaruh langsung terhadap status hukumnya sebagai aparatur sipil negara. Ketentuan ini menegaskan bahwa keberadaan PNS wanita dalam posisi tersebut bertentangan dengan peraturan kepegawaian yang mengedepankan prinsip profesionalisme serta tanggung jawab kerja yang wajib dijunjung oleh setiap aparatur.<sup>100</sup>

Perspektif regulasi kepegawaian, kedudukan istri dalam rumah tangga PNS diatur secara tegas dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 45 Tahun 1990. Dalam ketentuan tersebut, hanya istri pertama yang diakui secara administratif dan berhak memperoleh tunjangan istri serta fasilitas kesejahteraan lain yang melekat pada status suaminya sebagai aparatur sipil negara. Dengan kata lain, negara memberikan legitimasi penuh terhadap keberadaan istri pertama sebagai bagian dari unit keluarga PNS.

<sup>99</sup> Issha Harruma, “Sanksi bagi PNS yang Poligami Diam-diam,” *Kompas.com*, 16 Juni 2022, diakses 22 Desember 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/16/05000051/sanksi-bagi-pns-yang-poligami-diam-diam>.

<sup>100</sup> Kemenag Barito Timur, Penjelasan BKN tentang PNS Boleh Poligami, 5 Juni 2023, <https://kalteng.kemenag.go.id/bartim/berita/517165/Begini-Penjelasan-BKN-tentang-PNS-Pria-Boleh-Poligami-PNS-Wanita-Dilarang-Jadi-Istri-Kedua>

Sebaliknya, istri kedua maupun istri berikutnya tidak memperoleh pengakuan yang sama. Mereka tidak termasuk dalam daftar tanggungan resmi yang dicatat dalam administrasi kepegawaian, sehingga secara otomatis tidak berhak atas tunjangan istri maupun kompensasi lain yang hanya disalurkan melalui gaji atau tunjangan kinerja PNS.

Akibatnya, akses finansial bagi istri kedua dan seterusnya menjadi sangat terbatas, bahkan dalam praktiknya hampir tidak ada. Hal ini menunjukkan adanya diferensiasi perlakuan yang bersifat struktural, di mana kebijakan negara menempatkan istri pertama sebagai subjek yang sah dan berhak atas fasilitas negara, sementara istri berikutnya hanya berada pada posisi privat tanpa dukungan finansial dari sistem kepegawaian.<sup>101</sup>

b. Dampak Terhadap Keberlanjutan Karier Serta Stabilitas Status Kepegawaian Pegawai Negeri Sipil Wanita.

Pembatasan terhadap praktik poligami bagi PNS wanita membawa konsekuensi serius, khususnya dalam bentuk sanksi administratif yang berpotensi memengaruhi jalannya karier. PP No. 45 Tahun 1990 secara tegas melarang PNS wanita berstatus sebagai istri kedua atau berikutnya selain istri pertama. Seorang PNS wanita yang terbukti berstatus sebagai istri kedua atau selanjutnya berhadapan dengan ancaman hukuman disiplin, mulai dari teguran ringan hingga

<sup>101</sup> Kemhan (Inspektorat Jenderal), *Bagaimana Hukumnya PNS Menikah “Diam-diam”?*, 10 Maret 2015, <https://www.kemhan.go.id/itjen/2015/03/10/bagaimana-hukumnya-pns-menikah-diamdiam.html>.

pemberhentian dengan tidak hormat sesuai dengan Pasal 15 ayat (2) PP No. 45 tahun 1990.<sup>102</sup>

Berdasarkan data yang diperoleh dari pemberitaan media nasional pada tahun 2021, ditemukan pada tahun 2020 tercatat empat ASN yang dikenai sanksi disiplin, dengan rincian satu orang mendapat hukuman ringan dan tiga orang dijatuhi hukuman berat berupa pembebasan dari jabatan. Pada tahun berikutnya, yaitu 2021, terdapat tiga ASN yang dikenai sanksi serupa akibat pelanggaran disiplin berat, salah satunya seorang guru perempuan berstatus PNS yang terbukti menjadi istri kedua dari seorang ASN di luar lingkungan Pemerintah Kota Surakarta. Kasus tersebut berujung pada pencopotan jabatan fungsional yang bersangkutan serta penempatannya sebagai staf nonpengajar.<sup>103</sup>

Data tersebut menunjukkan bahwa penerapan PP No. 45 Tahun

1990 tidak hanya bersifat simbolik, tetapi di terapkan secara nyata oleh pemerintah. Pemberian sanksi terhadap pelanggaran PP No. 45 Tahun 1990 mencerminkan komitmen pemerintah dalam menegakkan disiplin serta menjaga citra aparatur sipil negara. Namun di sisi lain, kebijakan ini menimbulkan persoalan tersendiri karena batas antara ranah profesional dan kehidupan pribadi menjadi kabur. Dalam praktiknya, PNS perempuan sering kali menanggung dampak yang

<sup>102</sup> Setneg RI, Pasal 15 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990.

<sup>103</sup> Labib Zamani “Fakta Guru PNS di Solo Jadi Istri Kedua ASN, Dicopot dari Jabatan dan Tak Boleh Mengajar”. Kompas.com, April 29, 2021. <https://regional.kompas.com/read/2021/04/29/165600378/fakta-guru-pns-di-solo-jadi-istri-kedua-asn-dicopot-dari-jabatan-dan-tak>

lebih besar, baik secara sosial maupun karier. Karena itu, perlu dipertimbangkan kembali bagaimana aturan tersebut dapat ditegakkan tanpa mengabaikan prinsip keadilan dan penghormatan terhadap hak-hak individu.

Konsekuensi semacam ini tentu menimbulkan dampak besar, karena dapat mengguncang stabilitas karier yang telah dibangun dengan susah payah melalui pendidikan, pengalaman birokrasi, dan pengabdian bertahun-tahun. Sehingga ketentuan tersebut menimbulkan dilema karena dipandang bersifat diskriminatif, mengingat hanya berlaku bagi PNS wanita, sementara PNS pria tetap memiliki peluang untuk berpoligami melalui prosedur yang diatur secara resmi. Perbedaan pengaturan ini menegaskan adanya ketimpangan gender dalam kebijakan kepegawaian dan mendorong munculnya kritik dari berbagai pihak yang menilai perlunya revisi

regulasi agar lebih mencerminkan prinsip keadilan dan kesetaraan<sup>104</sup>

Selain menimbulkan implikasi terhadap karier dan status kepegawaian, pembatasan tersebut juga dipandang berpotensi mengancam hak asasi perempuan, khususnya dalam hal kebebasan untuk membentuk kehidupan berkeluarga. Kritik yang muncul menyoroti bahwa larangan mutlak ini dianggap terlalu kaku serta kurang memperhatikan realitas sosial-budaya, terutama di wilayah-wilayah yang secara kultural maupun keagamaan masih menerima

<sup>104</sup> Muhammad Idris, “Apakah PNS Boleh Poligami?” *Kompas*, 22 Maret 2023, diakses 8 September 2025, dari <https://money.kompas.com/read/2023/03/22/222344326/apakah-pns-boleh-poligami>.

praktik poligami. Meski demikian, regulasi ini pada dasarnya dirancang untuk meminimalisasi potensi konflik rumah tangga sekaligus memastikan PNS perempuan dapat menjalankan tugas pelayanan publik secara optimal sebagai aparatur negara. Dengan demikian, tantangan utama terletak pada bagaimana merumuskan regulasi yang mampu menyeimbangkan antara perlindungan terhadap kepentingan institusional dan penghormatan atas hak-hak pribadi PNS wanita.<sup>105</sup>

Dengan demikian, pembatasan hak poligami bagi PNS perempuan merupakan isu yang bersifat kompleks karena melibatkan dimensi hukum, sosial, sekaligus psikologis, yang secara langsung memengaruhi kesinambungan karier serta stabilitas status kepegawaiannya. Oleh karena itu, diperlukan pembahasan dan kajian lebih mendalam guna menemukan titik keseimbangan yang adil bagi seluruh pihak, khususnya dengan tetap menghormati hak maupun kewajiban PNS perempuan dalam menjalankan profesionalisme dan kehidupan pribadinya.

#### 4. Analisis Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia.

Pembatasan hak poligami bagi PNS wanita di Indonesia tepatnya pada Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 tahun 1990 merupakan wujud kebijakan hukum yang bertujuan untuk menjaga profesionalitas, integritas, dan

<sup>105</sup> Ahmad Fikri, "Soal ASN Boleh Poligami, Plt Kepala BKN: Yang Masalah Kenapa Kalau Perempuan PNS Jadi Istri Kedua Diberhentikan," *Tempo*, 9 Juni 2023, <https://www.tempo.co/politik/soal ASN Boleh Poligami Plt Kepala BKN yang Masalah Kenapa Kalau Perempuan PNS Jadi Istri Kedua Diberhentikan-178695>.

kehormatan PNS wanita agar tidak tercemar oleh praktik perkawinan yang berpotensi menimbulkan konflik dalam rumah tangga.<sup>106</sup>

Bagi PNS Pria, seorang yang ingin melakukan poligami harus memenuhi syarat alternatif dan kumulatif sebagaimana pada pasal 10 ayat (2) dan pasal 10 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1983.<sup>107</sup> Sedangkan bagi PNS Wanita sebagaimana Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 maka secara yuridis kedudukannya dapat dikenai sanksi pemberhentian tidak dengan hormat (PTDH) sebagaimana pada PP No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil.<sup>108</sup>

Berdasarkan hal tersebut, Secara normatif, dari perspektif norma hukum nasional pembatasan ini berpijak pada UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menegaskan mengenai asas monogami.<sup>109</sup> Namun berbeda dengan ketentuan umum yang masih membuka kemungkinan poligami dengan persyaratan tertentu, aturan kepegawaian justru menerapkan pembatasan yang lebih keras, termasuk pelarangan bagi PNS perempuan. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa norma kepegawaian memuat dimensi etis dan akuntabilitas yang melampaui norma perdata biasa, karena status PNS dipahami bukan hanya sebagai kedudukan sipil semata, melainkan juga sebagai representasi nilai dan citra negara.<sup>110</sup>

<sup>106</sup> Nisa, Hasan, Al Fakih, “Menyoroti Poligami”, 178.

<sup>107</sup> Setneg RI, PP No. 10 Tahun 1983 Pasal 10 Ayat (2) Dan Pasal 10 Ayat (3).

<sup>108</sup> Setneg RI, PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

<sup>110</sup> M. Lutfil Ansori, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), 87.

Jika di analisis melalui teori keadilan gender, kebijakan pada PP No. 45 Tahun 1990 tersebut menunjukan adanya bias struktural karena hanya membatasi PNS Wanita terhadap ranah perkawinan terutama dalam lingkup perkawinan poligami tanpa memberikan ketentuan yang seimbang kepada PNS Pria dimana hal tersebut menimbulkan Kesan bahwasanya posisi Perempuan masih di pandang subordinat dalam hukum kepegawaian. Padahal, Prinsip keadilan gender dalam hukum modern saat ini menuntut agar setiap kebijakan publik tidak menimbulkan diskriminasi berdasarkan pada jenis kelamin.<sup>111</sup>

Regulasi kepegawaian, kedudukan istri dalam rumah tangga PNS diatur secara tegas melalui PP No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS sebagaimana telah diubah dengan PP No. 45 Tahun 1990. Sehingga pada praktiknya, berdasarkan ketentuan tersebut istri pertama merupakan satu-satunya pihak yang diakui secara administratif dan berhak atas tunjangan istri serta berbagai fasilitas kesejahteraan yang melekat pada status suaminya sebagai aparatur negara. Sebaliknya, istri kedua dan seterusnya tidak memperoleh pengakuan serupa karena tidak tercatat dalam daftar tanggungan resmi. Akibatnya, mereka tidak berhak atas tunjangan istri maupun kompensasi lain yang umumnya disalurkan melalui sistem penggajian atau tunjangan kinerja PNS. Akibat dari kebijakan tersebut, akses finansial bagi istri kedua dan seterusnya menjadi sangat terbatas, bahkan dalam praktiknya hampir tidak

---

<sup>111</sup> I. Ipandang, "The Phenomenon of Polygamy of Civil Servants (PNS) in *Al-Maqāṣid al-Sharī‘ah* Perspective," *AKADEMIKA: Jurnal Pemikiran Islam* (2021). 67.

tersedia.<sup>112</sup> Konsekuensi hukum tersebut secara langsung berdampak pada hilangnya hak atas gaji, tunjangan, serta berbagai fasilitas kepegawaian lainnya yang melekat pada status sebagai aparatur negara.

Selain berimplikasi pada karier dan status kepegawaian, pembatasan tersebut juga dinilai berpotensi menyentuh ranah hak asasi perempuan, khususnya terkait kebebasan dalam membentuk dan menjalani kehidupan berkeluarga. Sejumlah kritik menilai bahwa larangan yang bersifat mutlak ini cenderung terlalu kaku dan kurang mempertimbangkan dinamika sosial budaya masyarakat. Meskipun demikian, substansi kebijakan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk mencegah timbulnya konflik rumah tangga dan menjaga agar PNS perempuan dapat tetap menjalankan fungsi pelayanan publik secara profesional dan proporsional sesuai dengan etika jabatan aparatur negara.<sup>113</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, regulasi pada PP No. 45 tahun 1990 yang terutama mengatur pada pembatasan hak poligami PNS Wanita memang mempunyai tujuan untuk menjaga moralitas dan profesionalitas aparatur sipil negara. Namun, secara substansial kebijakan tersebut belum sepenuhnya sejalan dengan Prinsip keadilan gender karena masih menempatkan Perempuan dalam posisi hukum yang tidak setara dengan PNS pria. Oleh karena itu, di perlukan peninjauan ulang terhadap regulasi

<sup>112</sup> Kementerian Pertahanan Republik Indonesia (Inspektorat Jenderal), “Bagaimana Hukumnya PNS Menikah ‘Diam-Diam’?” 10 Maret 2015. [https://www.kemhan.go.id/itjen/2015/03/10/bagaimana-hukumnya-pns-menikah-diamdiam.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.kemhan.go.id/itjen/2015/03/10/bagaimana-hukumnya-pns-menikah-diamdiam.html?utm_source=chatgpt.com)

<sup>113</sup> Fikri, “Soal ASN Boleh Poligami”.

tersebut agar tidak menimbulkan diskriminasi gender dan sesuai dengan asas keadilan.

## **B. Kesesuaian Pengaturan Hak Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita Terhadap Asas Keadilan di Indonesia**

### 1. Konsep Keadilan Gender.

#### a. Definisi Keadilan Gender Dalam Prespektif Hukum Nasional Dan Internasional.

Gender dalam *Women's Studies Encyclopedia*, di artikan sebagai suatu konsep kultural dalam masyarakat yang membentuk perbedaan dalam ranah peran, perilaku, mentalitas, dan karakteristik antara laki-laki dan Perempuan.<sup>114</sup> Keadilan gender merupakan prinsip mendasar dalam perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia. Konsep ini tidak hanya menekankan pada kesetaraan formal antara laki-laki dan perempuan, melainkan juga menuntut terwujudnya kesetaraan yang bersifat substantif, sehingga perbedaan biologis maupun konstruksi sosial tidak dijadikan dasar untuk melakukan diskriminasi. Dalam ranah hukum, isu keadilan gender memperoleh perhatian serius baik pada level nasional maupun internasional. Indonesia sendiri, sebagai negara hukum, menempatkan prinsip keadilan gender sebagai bagian penting dalam kerangka sistem hukumnya.

Keadilan dalam konteks hukum nasional Indonesia bertumpu pada konstitusi. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap

---

<sup>114</sup> A. Ubaedillah, *Pancasila, Demokrasi, dan Pencegahan Korupsi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), 181.

warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, serta wajib menaati keduanya tanpa pengecualian. Ketentuan ini memuat prinsip *equality before the law*, yakni asas persamaan di hadapan hukum yang berlaku bagi seluruh warga negara tanpa pembedaan, termasuk berdasarkan jenis kelamin.<sup>115</sup>

Ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang secara tekstual bahwasanya “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Ketentuan ini memiliki relevansi signifikan dalam isu gender karena menuntut adanya perlakuan hukum yang setara dan mendorong lahirnya kebijakan yang berperspektif gender.<sup>116</sup>

Selain itu, Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 secara tekstual “Setiap orang berhak dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif”.<sup>117</sup> Secara kontekstual, Ketentuan tersebut memperkuat jaminan hak asasi manusia dalam sistem hukum Indonesia dengan menempatkan negara sebagai pihak yang berkewajiban mencegah dan menindak perlakuan yang tidak setara. Norma tersebut menolak segala bentuk pembedaan berdasarkan alasan apa pun, baik identitas maupun status sosial, sehingga memastikan bahwa setiap individu diperlakukan secara setara dalam ruang hukum maupun kehidupan bermasyarakat.

<sup>115</sup> Setneg RI, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 Ayat (1).

<sup>116</sup> Setneg RI, UUD 1945 Pasal 28D Ayat (1).

<sup>117</sup> Sekertariat negara republik Indonesia. Undang-undang dasar 1945 pasal 28I ayat (2).

Prinsip-prinsip konstitusional tersebut diperkuat melalui sejumlah instrumen hukum, antara lain Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang secara tegas menegaskan hak laki-laki dan perempuan untuk memperoleh perlakuan setara di berbagai bidang kehidupan.<sup>118</sup> Selain itu, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 mengenai Pengarus utamaan Gender (PUG) mewajibkan seluruh kebijakan pembangunan nasional untuk mempertimbangkan aspek kesetaraan gender. Kesetaraan gender disini, berdasarkan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1990, dapat dipahami sebagai kesamaan kondisi antara laki-laki dan perempuan dalam memperoleh kesempatan, hak, dan akses untuk berpartisipasi dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan serta dalam menikmati hasil pembangunan.<sup>119</sup> Dengan demikian, sistem hukum nasional Indonesia tidak hanya mengakui kesetaraan secara formal, tetapi juga berupaya mendorong kesetaraan substantif dalam implementasinya.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ

Prespektif Internasional, keadilan gender muncul sebagai salah satu permasalahan yang fundamental dalam rezim hak asasi manusia (HAM), di mana Deklarasi Universal HAM (1948) menetapkan asas persamaan hak yang menolak segala bentuk diskriminasi, termasuk yang terkait jenis kelamin. Kemudian, prinsip ini di *legitimasi* lebih

<sup>118</sup> Sekertariat negara republik Indonesia. Undang-undang nomor 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia, pasal 32.

<sup>119</sup> Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender dalam Pembangunan nasional.

lanjut oleh berbagai instrument hukum internasional, salah satunya adalah Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) pada tahun 1979, yang kerap di pandang sebagai piagam penghargaan hak-hak Perempuan. Indonesia sendiri, telah merespon komitmen ini dengan meratifikasi CEDAW melalui UU nomor 7 Tahun 1984, sehingga merupakan suatu kewajiban yuridis bagi negara untuk menghapuskan diskriminasi berbasis gender dalam berbagai sektor.<sup>120</sup>

b. Hubungan Konsep Keadilan Gender Dengan Pengaturan Perkawinan di Indonesia.

Pembahasan mengenai keadilan gender memiliki posisi penting dalam konteks pengaturan perkawinan di Indonesia. Perkawinan tidak hanya dipahami sebagai hubungan privat antara dua individu, tetapi juga sebagai institusi sosial yang berada di bawah regulasi negara.

Kerangka hukum utamanya tercermin dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Kedua regulasi ini menjadi pijakan untuk mengatur berbagai aspek mendasar, mulai dari syarat sahnya perkawinan, pengaturan hak dan kewajiban antara suami dan istri, sampai ketentuan yang mengatur putusnya ikatan perkawinan.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women).

<sup>121</sup> Setneg RI, UU No. 1 Tahun 1974 Jo UU No. 16 Tahun 2019.

Prespektif keadilan gender, terdapat sejumlah ketentuan dalam UU perkawinan yang dapat dijadikan objek analisis. Salah satunya adalah Pasal 31 ayat (1) UU No.1 Tahun 1974, yang secara tekstual berbunyi

“Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama di dalam masyarakat.” Secara normatif, ketentuan ini menunjukkan pengakuan terhadap prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam lingkup rumah tangga, yang sejalan dengan asas *equality before the law* sebagaimana dijamin dalam konstitusi.<sup>122</sup>

Namun demikian, masih terdapat sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang Perkawinan masih merefleksikan adanya bias gender. Sebagai contoh, Pasal 31 ayat (3) UU No. 1 Tahun 1974 yang secara tekstual berbunyi, “Suami adalah kepala keluarga dan istri adalah ibu rumah tangga.”<sup>123</sup> Pernyataan tersebut secara eksplisit membangun pembagian peran gender yang kaku dalam ranah rumah tangga, dengan menempatkan suami sebagai pemimpin keluarga dan istri sebatas pengelola urusan domestik. Pola pembagian ini mencerminkan ketimpangan relasi yang mengabaikan prinsip kesetaraan dalam hal otoritas maupun tanggung jawab antara kedua belah pihak dalam perkawinan. Akibat dari konstruksi peran tersebut, suami kerap memiliki otoritas yang lebih besar dalam pengambilan keputusan, baik

<sup>122</sup> Setneg RI, UU No. 1 Tahun 1974, Pasal 31 ayat (1).

<sup>123</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1964 Pasal 31 ayat (3).

terkait aspek finansial maupun keputusan strategis lainnya dalam keluarga. Sementara itu, istri cenderung ditempatkan pada posisi subordinat sebagai pendukung yang berfokus pada ranah domestik.<sup>124</sup>

Isu mengenai batas usia perkawinan juga sering dipersoalkan dalam kerangka keadilan gender. Sebelum perubahan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, aturan yang menetapkan usia minimal 19 tahun bagi laki-laki dan 16 tahun bagi perempuan mencerminkan perbedaan standar yang dapat membuka ruang pemberian bagi praktik perkawinan anak. Revisi regulasi yang kemudian menyamakan usia minimal menjadi 19 tahun untuk keduanya dapat dibaca sebagai langkah perbaikan yang ditujukan untuk menguatkan prinsip kesetaraan dalam hukum keluarga.<sup>125</sup>

Selain itu, penerapan Kompilasi Hukum Islam (KHI) juga menimbulkan diskursus kritis, khususnya terkait dengan ketentuan poligami yang terdapat di Pasal 56 ayat (1) KHI.<sup>126</sup> Walaupun dalam pasal tersebut mengatur persyaratan ketat berupa persetujuan istri dan izin pengadilan, praktik poligami tetap dinilai berpotensi melanggengkan ketidaksetaraan gender. Dari sudut pandang hak asasi manusia, pengaturan ini sering dipandang problematis karena membuka peluang diskriminasi terhadap perempuan, sehingga menjadi

<sup>124</sup> Muhammad Habib, Thomas Mulyanto Kurniawan, Violla Evarista, Riyan Ardiansyah & Vinanda Langgeng Kencana, "Implementasi Prinsip Kesetaraan Gender dalam Undang-Undang Perkawinan di Indonesia," *Journal of Mandalika Literature* Vol. 6 (No. 2, 2025): 327.

<sup>125</sup> Sekertariat negara republik Indonesia, UU No. 16 tahun 2019, Pasal 7 ayat (1).

<sup>126</sup> Setneg RI, Pasal 57 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam.

salah satu isu sentral dalam agenda reformasi hukum keluarga di Indonesia.<sup>127</sup>

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa regulasi perkawinan di Indonesia telah mengadopsi prinsip kesetaraan gender pada tataran normatif. Namun demikian, penerapannya masih menghadapi kendala berupa ketentuan yang bersifat bias gender. Kondisi ini menegaskan pentingnya upaya penguatan aspek keadilan gender dalam hukum perkawinan guna memastikan perlindungan hak-hak perempuan secara nyata dan berkelanjutan.

## 2. Keadilan Gender Dalam Regulasi Pembatalan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil di Indonesia.

### a. Kesesuaian dan Kepatuhan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 terhadap CEDAW dan Prinsip Keadilan Gender di Indonesia.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990 yang merupakan perubahan dari PP No. 10 Tahun 1983 mengatur tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Regulasi ini menjadi penting karena mempengaruhi ranah privat PNS serta mempengaruhi persepsi publik terhadap citra birokrasi.

Salah satu ketentuan yang menjadi polemik adalah larangan PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat yang tercantum dalam Pasal 4 ayat (2) PP nomor 45 Tahun 1990.<sup>128</sup> Sementara itu

<sup>127</sup> “Komite CEDAW PBB Kembali Soroti UU Perkawinan Indonesia”, HukumOnline, 29 Agustus 2008. [https://www.hukumonline.com/berita/a/komite-cedaw-pbb-kembali-soroti-uu-perkawinan-indonesia-hol20030/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.hukumonline.com/berita/a/komite-cedaw-pbb-kembali-soroti-uu-perkawinan-indonesia-hol20030/?utm_source=chatgpt.com)

<sup>128</sup> Setneg RI, Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990.

dalam pasal 10 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1983, PNS pria tetap di beri ruang untuk poligami dengan beberapa syarat alternatif dan syarat kumulatif dari pemerintah.<sup>129</sup> Ketentuan ini sudah sejak lama menuai kritik karena di pandang sebagai regulasi yang bias gender dan berpotensi mendiskriminasi Perempuan dalam ranah birokrasi.

Secara Yuridis, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan hanya membuka peluang poligami dalam keadaan tertentu, misalnya apabila istri tidak dapat menjalankan kewajibannya, dengan syarat adanya izin dari pengadilan. Pengaturan lebih rinci kemudian diserahkan kepada peraturan pelaksana, termasuk Peraturan Pemerintah. Namun, ketentuan pada tingkat PP yang membatasi secara berbeda antara laki-laki dan Perempuan terutama terhadap Pegawai Negeri Sipil Perempuan menimbulkan persoalan karena berpotensi bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi yang dijamin oleh UUD 1945 serta asas kesetaraan yang telah ditegaskan dalam berbagai regulasi nasional lainnya.<sup>130</sup>

Perspektif hukum nasional, pembedaan perlakuan antara PNS laki-laki dan perempuan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 45 Tahun 1990 menimbulkan persoalan konstitusional. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menjamin setiap orang untuk terbebas dari tindakan yang

<sup>129</sup> Setneg RI, Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (3) PP No. 10 Tahun 1983.

<sup>130</sup> R. Zainul Musthofa dan Siti Aminah, "Izin Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil (Perspektif Hukum Islam dan Hak Asasi Manusia)," *HOKI: Journal of Islamic Family Law* Vol. 2, No. 2 (2025): 35–58.

bersifat diskriminatif, termasuk diskriminasi berbasis jenis kelamin.

Jaminan kesetaraan ini juga tercermin dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1), yang menempatkan seluruh warga negara pada posisi yang sama di hadapan hukum. Jika dilihat dari kerangka yuridis normatif, muatan dalam PP tersebut belum selaras dengan prinsip keadilan gender yang ditegaskan oleh konstitusi dan diperkuat melalui kebijakan nasional seperti Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam pembangunan.<sup>131</sup>

Dalam kerangka hukum internasional, Indonesia telah meratifikasi pada Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Ratifikasi ini menuntut negara untuk mengambil langkah nyata dalam menghapus praktik diskriminatif terhadap perempuan, termasuk yang berkaitan dengan perkawinan dan kehidupan keluarga.

Pasal 16 CEDAW menegaskan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki kedudukan yang sama dalam memasuki hubungan perkawinan, menjalankan hak serta kewajiban selama perkawinan, dan mengambil keputusan mengenai jumlah maupun jarak kelahiran anak.<sup>132</sup> Dengan demikian, pengaturan dalam PP Nomor 45 Tahun 1990 yang masih memberikan peluang poligami bagi laki-laki, namun menutup kemungkinan serupa bagi perempuan, menunjukkan

---

<sup>131</sup> Susanto, "Diskriminasi dalam Regulasi Perkawinan PNS: Analisis terhadap PP Nomor 45 Tahun 1990," *Jurnal Konstitusi dan Keadilan* 12, no. 4 (2021): 301–303.

<sup>132</sup> Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), Pasal 16.

ketidaksesuaian dengan prinsip non-diskriminasi yang menjadi dasar dari CEDAW.

Kajian berbasis perspektif gender terhadap PP Nomor 45 Tahun 1990 mengindikasikan bahwa kebijakan tersebut merefleksikan cara pandang negara yang masih bersifat patriarkal terhadap peran perempuan. Dalam konstruksi tersebut, perempuan diposisikan sebagai pihak yang harus mempertahankan kesetiaan moral dan status sosialnya sebagai istri tunggal, sementara laki-laki tetap diberikan otoritas untuk memiliki lebih dari satu istri. Utami (2018) menilai bahwa pengaturan semacam ini memperlihatkan bagaimana negara masih menempatkan tubuh dan pilihan perempuan sebagai objek kontrol sosial, suatu kondisi yang bertentangan dengan semangat CEDAW dalam menjamin kebebasan perempuan dari bentuk subordinasi dan dominasi institusional.<sup>133</sup> Selain itu, Fitriani (2020) menegaskan bahwa keberadaan ketentuan yang bersifat diskriminatif dalam regulasi birokrasi, seperti PP Nomor 45 Tahun 1990, berpotensi menghambat partisipasi perempuan di ruang publik. Hal tersebut disebabkan oleh munculnya hambatan struktural yang membatasi posisi dan mobilitas sosial perempuan sebagai bagian dari aparatur negara.<sup>134</sup>

<sup>133</sup> Utami, R. (2018). Konflik Nilai Antara Norma Agama dan Kewajiban Negara dalam CEDAW. *Jurnal Gender dan Islam*, Vol. 5 No. 2, 145–147.

<sup>134</sup> Fitriani, D. (2020). Implementasi Prinsip CEDAW dalam Hukum Nasional Indonesia: Tantangan dan Peluang. *Jurnal HAM*, Vol. 11 No. 1: 72–147.

Meskipun secara administratif PP Nomor 45 Tahun 1990 dapat dinilai sejalan dengan tujuan untuk menjaga moralitas serta kedisiplinan birokrasi, secara substansial ketentuan di dalamnya belum memenuhi standar kesetaraan dan keadilan gender sebagaimana dijamin dalam konstitusi, CEDAW, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh sebab itu, peraturan tersebut perlu ditinjau dan direvisi agar lebih inklusif dan responsif terhadap prinsip non-diskriminasi, dengan memasukkan perspektif gender secara proporsional dalam setiap norma dan implementasinya. Upaya revisi ini merupakan manifestasi konkret dari komitmen negara untuk memenuhi kewajiban internasional sekaligus memperkuat komitmen nasional dalam mewujudkan keadilan gender yang substantif di dalam sistem hukum dan birokrasi Indonesia.

b. Potensi Diskriminasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

PP Nomor 45 Tahun 1990 merupakan perubahan atas PP Nomor 10 Tahun 1983 yang mengatur mengenai tata cara perizinan perkawinan dan perceraian PNS, termasuk di dalamnya yang memuat pengaturan terkait praktik poligami. Meskipun demikian, dalam implementasinya, peraturan tersebut memuat ketentuan yang berpotensi menimbulkan perlakuan diskriminatif berbasis gender terhadap PNS perempuan. Secara tegas, hal ini tercantum dalam Pasal 4 ayat (2) PP No 45 tahun 1990.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Setneg RI, PP No 45 Tahun 1990

Regulasi tersebut secara normatif menciptakan ketimpangan antara PNS Laki-laki dan PNS Perempuan, dimana dalam ketentuannya PNS laki-laki masih memperoleh kesempatan untuk memiliki istri lebih dari satu walaupun harus memenuhi beberapa syarat alternatif dan eksekutif seperti halnya yang terdapat pada PP No 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS.<sup>136</sup> Sementara PNS Perempuan dalam regulasinya tidak memperoleh hak yang sama seperti halnya PNS laki-laki dalam ranah perkawinan dimana Perempuan tidak boleh menjadi istri kedua, ketiga, maupun keempat.

Fenomena tersebut mengindikasi adanya bias dalam mekanisme perizinan perkawinan poligami di lingkungan aparatur sipil negara serta melanggar asas kesetaraan gender dan non-Diskriminasi yang di jamin pada Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 Serta Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 dengan bunyi: “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”<sup>137</sup>

Selain itu adanya PP No. 45 tahun 1990 tersebut juga bertentangan dengan Pasal 16 ayat (1), (2), dan (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang menegaskan prinsip-prinsip dasar mengenai hak atas perkawinan dan keluarga. Secara tekstual, Pasal 16 ayat (1) “Pria dan wanita yang memiliki usia penuh, tanpa batasan

<sup>136</sup> Setneg RI, PP No 10 tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS.

<sup>137</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28D ayat (5).

karena ras, kebangsaan atau agama, memiliki hak untuk menikah dan menemukan keluarga. Mereka berhak atas hak yang sama mengenai pernikahan, selama pernikahan dan pembubarannya.” Pasal 16 ayat (2) “Pernikahan harus dimasukkan hanya dengan persetujuan bebas dan penuh dari pasangan yang berniat.” Dan Pasal 16 ayat (3) “Keluarga adalah unit kelompok alami dan fundamental masyarakat dan berhak atas perlindungan oleh masyarakat dan Negara.”<sup>138</sup>

Lebih lanjut, regulasi ini bertentangan dengan Pasal 16 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) yang telah disahkan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, di mana ditegaskan adanya kesetaraan hak dalam ikatan perkawinan. Dalam tataran implementasi, pembatasan demikian berpotensi menimbulkan kerugian karier bagi PNS perempuan serta mempertahankan norma sosial yang menempatkan laki-laki sebagai pihak yang lebih dominan, baik dalam konteks perkawinan maupun dalam sistem birokrasi pemerintahan.<sup>139</sup>

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ

J E M B E R

<sup>138</sup>United Nations, “Universal Declaration of Human Rights”, Article 16 ayat (1)–(3), tersedia di: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

<sup>138</sup> Sekertariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*.

<sup>139</sup> Muhammad Taufik, “Filsafat john Rawls Tentang Teori Keadilan”, *Jurnal Studi Islam Mukaddimah*, Vol. 19, No. 1, 2013: 58.

### 3. Analisis Kesesuaian Pengaturan Hak Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita Dalam Asas Keadilan di Indonesia.

Apabila ditinjau dari sistem hukum nasional, PP No. 45 Tahun 1990 tidak dapat di pisahkan dari norma yang lebih tinggi dari perundangan. Sehingga PP sebagai peraturan pelaksana tidak boleh bertentangan dengan UUD dan UU yang lebih tinggi (*asas lex superior derogat legi inferiori*). Pasal 3 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menegaskan asas kesetaraan di hadapan hukum. Artinya, negara berkewajiban menjamin bahwa setiap individu memperoleh pengakuan dan perlindungan hukum yang sama, tanpa pembedaan berdasarkan jenis kelamin, agama, status sosial, atau alasan lainnya. Prinsip ini menjadi dasar moral dan yuridis bagi penerapan keadilan substantif di Indonesia.<sup>140</sup> Norma tersebut mempertegas bahwasanya setiap kebijakan negara termasuk kebijakan administratif di lingkungan ASN wajib berlandaskan pada prinsip nondiskriminasi.

Indonesia juga telah memperkuat komitmennya terhadap prinsip kesetaraan gender melalui ratifikasi *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Ratifikasi ini mewajibkan negara untuk menjamin adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, baik dalam bidang pekerjaan maupun dalam kehidupan publik secara luas.<sup>141</sup> Dengan demikian, kebijakan yang membatasi hak poligami hanya bagi Pegawai

<sup>140</sup> Setneg RI, UU No. 39 Tahun 1999, pasal 3 ayat (2)

<sup>141</sup> Setneg RI UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW)

Negeri Sipil perempuan dapat dipandang problematis, karena berpotensi bertentangan dengan semangat dan kewajiban hukum internasional yang telah menjadi bagian dari sistem hukum nasional.

John Rawls, seorang Filsuf dari Amerika mengemukakan bahwa keadilan harus berlandaskan pada hak, dan bukan pada asas manfaat. Jika asas manfaat dijadikan dasar, maka keadilan hanya akan diukur dari seberapa besar hasil akhir memberikan keuntungan bagi sebanyak mungkin orang, tanpa memperhatikan apakah proses pencapaianya dilakukan secara adil. Pandangan ini sejalan dengan *the greatest good for the greatest number* atau prinsip dasar utilitarianisme. Sebaliknya, Rawls menegaskan bahwa keadilan yang berpijak pada asas hak justru menjamin adanya prosedur yang adil, karena berangkat dari pengakuan atas hak-hak individu yang tidak boleh dilanggar oleh alasan apa pun. Bagi Rawls, melindungi hak setiap orang berarti sekaligus menjaga keadilan dalam sistem sosial.<sup>142</sup> Dengan demikian, meskipun hasil akhirnya tidak selalu memberikan manfaat terbesar secara kuantitatif, prosedur yang menghormati hak-hak individu tetap mencerminkan keadilan yang sejati. Dalam hal ini, Prinsip tersebut sejalan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menjamin persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum yang berlaku secara *universal* tanpa membedakan jenis kelamin.<sup>143</sup> Serta

---

<sup>142</sup> John Rawls, *A Theory of Justice: Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 5-7.

<sup>143</sup> Setneg RI, UUD 1945, Pasal 27 ayat (1)

Pasal 28D ayat 1 yang secara *universal* menjamin atas perlakuan yang sama dan adil di hadapan hukum.<sup>144</sup>

Lebih lanjut dengan teori Rawls, khususnya Prinsip Perbedaan (Difference Principle), mengungkap ketidakadilan yang lebih substansial. Prinsip ini mensyaratkan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi hanya dibenarkan jika menguntungkan mereka yang paling kurang beruntung dalam masyarakat.<sup>145</sup> Dalam konteks ini, ketimpangan hak berpoligami antara PNS pria dan wanita sama sekali tidak memberikan keuntungan kepada PNS wanita sebagai pihak yang diposisikan kurang beruntung oleh regulasi tersebut. Sebaliknya, justru merugikan mereka secara hukum, ekonomi, dan sosial. Dengan demikian, regulasi ini gagal memenuhi prinsip keadilan substantif Rawls. Lebih dari itu, aturan ini juga tidak akan terpilih di balik "selubung ketidaktahuan" (veil of ignorance), karena tidak seorang pun yang rasional akan memilih sistem hukum yang memberinya kerugian besar hanya berdasarkan jenis kelamin semata.

Secara normatif, pengaturan dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 memperlihatkan adanya ketidaksetaraan perlakuan antara PNS laki-laki dan perempuan. Regulasi ini memberikan kesempatan bagi PNS laki-laki untuk mengajukan izin berpoligami, sedangkan PNS perempuan tidak memperoleh hak serupa apabila hendak menikah dengan laki-laki yang telah beristri. Jika ditelaah dari sisi keadilan hukum, ketentuan tersebut tidak sepenuhnya sejalan

<sup>144</sup> Setneg RI, UUD 1945 Pasal 28D ayat (1).

<sup>145</sup> Darmawan, "Teori Keadilan John Rawls".

dengan prinsip nondiskriminasi sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta komitmen kesetaraan gender yang diatur dalam CEDAW, yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Oleh karena itu, hal tersebut dapat diasumsikan bahwa norma tersebut berpotensi memperkuat bentuk ketimpangan gender yang bersifat struktural di lingkungan birokrasi negara.<sup>146</sup>

Berdasarkan telaah normatif dan filosofis, dapat dipahami bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 belum sepenuhnya mencerminkan prinsip keadilan substantif bagi Pegawai Negeri Sipil perempuan. Dalam tataran konseptual, situasi ini menunjukkan adanya bias institusional dalam kebijakan publik, di mana hukum yang bersifat formal secara tidak sadar turut mereproduksi ketimpangan sosial yang sudah mengakar.

Sebagai langkah rekonstruktif, pendekatan keadilan substantif yang dikemukakan John Rawls dapat dipadukan dengan perspektif HAM untuk merumuskan kembali norma yang berorientasi pada perlindungan hak individu, bukan pada perbedaan status gender. Penerapan prinsip *equality of opportunity* dalam sistem kepegawaian, misalnya, dapat memastikan setiap ASN memperoleh kesempatan dan perlakuan hukum yang setara, baik dalam ranah perkawinan maupun pengembangan karier.

---

<sup>146</sup> Setneg RI, UUD NRI 1945, Pasal 27 ayat (1).

Dengan demikian, pembaruan yang diharapkan tidak berhenti pada revisi tekstual pasal, tetapi bergerak menuju perubahan paradigma dari keadilan yang bersifat formal menuju keadilan substantif sehingga hukum berfungsi bukan hanya sebagai pengatur perilaku, melainkan juga sebagai instrumen untuk mengoreksi struktur sosial yang timpang.

### **C. Regulasi Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita di Indonesia Kedepan.**

#### 1. Urgensi Reformasi Poligami Pegawai Negeri Sipil di Indonesia.

##### a. Kelemahan Regulasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

PP No. 10 Tahun 1983 juncto PP No. 45 Tahun 1990 mengatur secara khusus mengenai perkawinan dan perceraian bagi PNS. Dalam regulasinya, peraturan ini juga mencakup ketentuan terkait mekanisme perizinan poligami bagi PNS sebagai bagian dari upaya pengawasan terhadap moralitas dan disiplin aparatur negara.

Meskipun demikian, ketentuan dalam PP No. 45 tahun 1990 menunjukkan adanya kelemahan normatif yang berpotensi menimbulkan ketidakadilan dan bias gender dalam penerapannya.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990, regulasi tersebut secara eksplisit menunjukkan adanya bentuk diskriminasi berbasis gender. Hal tersebut terlihat dari pengaturan mengenai hak untuk berpoligami, di mana hanya PNS laki-laki yang pada pasal 10 ayat (2) dan ayat (3) PP No. 10 tahun 1983 diberi kesempatan untuk mengajukan izin poligami dengan beberapa syarat

alternatif dan kumulatif, sedangkan PNS perempuan tidak memperoleh hak serupa.<sup>147</sup>

Fenomena ketimpangan penerapan regulasi tersebut juga tampak dari beberapa hasil penelitian lapangan di Kabupaten Jepara.

Dalam hasil penelitian ditemukan kasus seorang Pegawai Negeri Sipil bernama Hartiyo yang melakukan perkawinan kedua tanpa memperoleh izin dari pejabat yang berwenang. Perkawinan tersebut dilakukan dengan seorang perempuan bernama Nawangsih, yang bersedia menjadi istri kedua karena alasan ekonomi. Ia meyakini bahwa menikah dengan seorang aparatur negara akan memberikan jaminan finansial yang lebih stabil melalui gaji tetap dan tunjangan pensiun di masa depan. Di sisi lain, istri pertama Hartiyo, Ani, merasa dirugikan atas tindakan suaminya dan kemudian mengadukan peristiwa tersebut kepada atasan tempat Hartiyo bekerja. Berdasarkan laporan tersebut, Hartiyo dikenai sanksi administratif berupa penurunan gaji selama dua belas bulan.<sup>148</sup>

Kasus lain menunjukkan bahwa seorang PNS bernama Nur Ali, yang sebelumnya telah menikah dengan Maryati dan memiliki tiga orang anak, melakukan perkawinan siri dengan seorang perempuan bernama Suyati. Alasan yang mendasari perkawinan tersebut adalah kondisi kesehatan istri pertama yang menderita diabetes sehingga

<sup>147</sup> Setneg RI, PP No. 10 Tahun 1983 Jo PP No. 45 Tahun 1990.

<sup>148</sup> Irdiana Amri, "Analisis Pelanggaran Pegawai Negeri Sipil terhadap PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil: Studi Kasus di Kabupaten Jepara (Tahun 1997–2006)" (Skripsi, IAIN Walisongo), 56–57.

dianggap tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan biologis suaminya. Istri pertama tidak menolak rencana tersebut dengan syarat seluruh gaji Nur Ali tetap diserahkan kepadanya, sementara Suyati tidak menuntut bagian dari penghasilan tersebut. Untuk menutupi status perkawinannya, Nur Ali kemudian membuat akta nikah palsu guna mengelabui masyarakat sekitar. Tindakan ini jelas melanggar ketentuan administratif karena dilakukan tanpa izin pejabat berwenang sebagaimana diatur dalam PP Nomor 45 Tahun 1990, serta menggunakan dokumen palsu. Atas pelanggaran tersebut, Nur Ali dijatuhi sanksi disiplin berupa penurunan pangkat satu tingkat lebih rendah selama satu tahun.<sup>149</sup>

Selain itu, pada April 2020, sebuah pemberitaan dari media nasional mengungkap dugaan keterlibatan seorang Pegawai Negeri Sipil perempuan berinisial YA yang diduga menjadi istri kedua dari seorang pejabat pemerintah provinsi berinisial NI. Berdasarkan informasi yang dimuat oleh Media *Indojaya*, YA diketahui berprofesi sebagai dosen di salah satu perguruan tinggi ternama di Aceh. Meskipun disebut telah melangsungkan perkawinan secara sah, tindakan tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, khususnya Pasal 4 Ayat (2), karena

---

<sup>149</sup> Amri, “Analisis Pelanggaran Pegawai Negeri,” 51-52.

dilakukan tanpa memenuhi prosedur izin poligami yang diwajibkan bagi Pegawai Negeri Sipil.<sup>150</sup>

Dalam hal ini beberapa contoh kasus di atas memperlihatkan bahwa mekanisme pengawasan serta pelaksanaan ketentuan mengenai izin poligami dalam PP No. 45 Tahun 1990 masih belum masif, sehingga berpotensi melanggengkan ketimpangan relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan dalam struktur birokrasi pemerintahan.

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 juga menimbulkan konsekuensi hukum bagi pihak yang melanggarinya, khususnya bagi PNS wanita yang dalam kondisi ini berada pada posisi lebih rentan. Dampak pelanggaran tersebut tidak hanya memengaruhi stabilitas karier, tetapi juga berimplikasi langsung terhadap status kepegawaian. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990 yang menyatakan bahwa “Pegawai Negeri Sipil wanita yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2) dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.”<sup>151</sup>

Secara hukum administrasi, Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 tahun 1990 juga tidak sejalan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang secara kontekstual megandung prinsip *equality before the law* yang artinya seluruh individu harus di perlakukan sama di depan hukum dan

<sup>150</sup> Hidayat S., “Heboh Seorang PNS Wanita di Aceh Diduga Jadi Istri Kedua Oknum Pejabat,” *Indojaya News*, 7 Maret 2020, <https://www.indojayanews.com/nasional/heboh-seorang-pns-wanita-di-aceh-diduga-jadi-istri-kedua-oknum-pejabat/>.

<sup>151</sup> Setneg RI, PP No. 45 tahun 1990 Pasal 15 ayat (2).

pemerintahan tanpa memandang jenis kelamin, jabatan, atau status sosial.<sup>152</sup> Sehingga, dalam konteks PP No. 45 tahun 1990, regulasi tersebut jelas menciptakan perbedaan perlakuan hukum berdasarkan gender. Kondisi ini tidak hanya melanggar prinsip kesetaraan sebagaimana dijamin oleh UUD 1945, tetapi juga mencerminkan bentuk ketimpangan struktural dalam sistem hukum administrasi kepegawaian negara.

Selain itu, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 4 ayat (1) PP No. 45 Tahun 1990 secara kontekstual menetapkan bahwasanya PNS yang hendak melangsungkan perkawinan baik untuk pertama kali maupun untuk pernikahan berikutnya serta yang berniat mengajukan perceraian, wajib terlebih dahulu memperoleh izin dari pejabat yang berwenang. Dalam hal ini, ketentuan tersebut dapat di pahami sebagai bentuk intervensi negara terhadap ranah kehidupan pribadi PNS terutama dalam lingkup perkawinan dan perceraian.<sup>153</sup>

Lebih lanjut, Pasal 16 ayat (1), (2), dan (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) secara kontekstual menegaskan bahwa kebebasan untuk membentuk keluarga serta menentukan pilihan perkawinan atas dasar kehendak dan persetujuan bebas merupakan hak asasi yang bersifat fundamental dan tidak dapat dibatasi secara sewenang-wenang.<sup>154</sup> Pendekatan semacam itu pada kerangka pembaruan hukum sekarang, dianggap kurang sesuai karena

<sup>152</sup> Setneg RI, UUD 1945, Pasal 27 ayat 1.

<sup>153</sup> Setneg RI, PP No. 45 Tahun 1990, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 4 ayat (1).

<sup>154</sup> *United Nations*, “Universal Declaration of Human Rights”.

bertentangan dengan prinsip keadilan gender, otonomi pribadi, dan upaya reformasi birokrasi yang berlandaskan pada hak asasi manusia.

Oleh sebab itu, perlu dipertimbangkan revisi terhadap PP No. 45 Tahun 1990 agar norma hukum nasional selaras dengan prinsip keadilan substantif dan non-diskriminasi sebagaimana dimandatkan oleh Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) yang telah diratifikasi melalui UU No. 7 Tahun 1984.

b. Harmonisasi Antara Hukum Nasional, Hukum Islam, Dan Hak Asasi Manusia.

Harmonisasi antara hukum nasional, hukum islam, serta HAM merupakan sebuah tantangan dalam PP No. 45 Tahun 1990, dimana dalam regulasinya yang tepatnya pada pasal 4 ayat (2) merupakan sebuah regulasi yang menjadi perdebatan hingga saat ini. Namun dalam praktiknya, hubungan hukum nasional, hukum islam, dan HAM seringkali menimbulkan ketegangan dan perdebatan normatif.

Hukum nasional melalui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 mengatur mekanisme perizinan perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil. Dalam Pasal 4 ayat (2) peraturan tersebut, ditegaskan adanya pembatasan terhadap hak poligami bagi PNS perempuan, yakni larangan untuk menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat. Ketentuan ini diberlakukan dengan alasan menjaga citra moral serta menegakkan disiplin dalam lingkungan aparatur sipil

negara.<sup>155</sup> Selain itu, aturan ini juga diposisikan sebagai langkah protektif untuk menghindarkan PNS perempuan dari potensi kerentanan yang mungkin muncul dalam struktur keluarga poligami, baik bagi dirinya maupun bagi anak-anaknya. Status sebagai istri kedua atau seterusnya kerap dianggap berisiko menimbulkan tekanan emosional dan potensi konflik antar anggota keluarga, yang dikhawatirkan dapat berpengaruh pada stabilitas psikologis dan pelaksanaan tugas sebagai abdi negara<sup>156</sup>

Dalam perspektif hukum Islam, terdapat beragam pandangan, salah satunya melalui pendekatan *sadd al-żarī‘ah*. Kaidah ini menegaskan bahwa mencegah kerusakan lebih diutamakan daripada meraih kemaslahatan. Pendekatan *ijtihad* ini diterapkan ketika nilai *mafsadah* (kerusakan) dan *maslahah* (kemanfaatan) berada pada tingkat yang seimbang. Penentuan suatu ketentuan hukum mempertimbangkan dampak serta tujuan yang hendak dicapai dari aturan tersebut.<sup>157</sup>

Apabila dikaitkan dengan PP No. 45 Tahun 1990, aspek *maslahah* dapat dilihat dari upaya menekan praktik zina serta pemenuhan kebutuhan biologis suami ketika istri pertama tidak mampu menjalankan fungsi tersebut karena sakit atau kondisi tertentu.

<sup>155</sup> Hilmi Yusron Rofī'i, H. Muhammad Zaki, Liky Faizal, dan Abd. Qohar, “Analisis Hukum Keluarga Islam terhadap Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil,” *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam* 4, no. 2 (Desember 2022): 99.

<sup>156</sup> Harruma, “*Sanksi bagi PNS yang Poligami Diam-diam.*”

<sup>157</sup> Mu’amaroh dkk., “Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan,” 227.

Sementara itu, sisi *mafsadah*-nya tampak pada dampak sosial seperti meningkatnya angka perceraian, stigma negatif terhadap perempuan, dan gangguan psikologis seperti rasa takut, tekanan emosional, serta meningkatnya permusuhan dalam rumah tangga. Dengan demikian, melalui pendekatan *sadd al-żarī‘ah* dapat dipahami bahwa kebijakan pelarangan PNS perempuan menjadi istri kedua dimaksudkan untuk melindungi Perempuan serta sejalan dengan tujuan kemaslahatan yang hendak dicapai oleh pembuat kebijakan.<sup>158</sup>

Teori *maṣlahah mursalah* merupakan konsep yang menekankan pada pertimbangan kemanfaatan dalam menetapkan hukum demi tercapainya kebaikan bersama. Dalam konteks ini, penerapan teori tersebut menunjukkan bahwa PP No. 45 Tahun 1990 tidak bertentangan dengan prinsip syariat Islam.<sup>159</sup>

Berdasarkan pendekatan *maṣlahah mursalah*, peraturan tersebut dinilai membawa manfaat, terutama dalam melindungi aparatur sipil negara perempuan dari potensi konflik rumah tangga yang mungkin timbul akibat kedudukannya sebagai istri kedua, ketiga, atau keempat. Kondisi demikian dikhawatirkan dapat mengganggu profesionalisme dan tanggung jawabnya sebagai pelayan publik. Dengan demikian, teori *maṣlahah mursalah* menegaskan bahwa tujuan

<sup>158</sup> Mu’amaroh dkk., “Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan,” 227-228.

<sup>159</sup> Muhajir Al Mahmudi, “Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) tentang Larangan Menjadi PNS bagi Istri Kedua/Ketiga/Keempat (Studi Analisis Teori *Maṣlahah*),” skripsi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2023, 93.

utama kebijakan tersebut adalah menjaga kesejahteraan individu sekaligus mewujudkan kemaslahatan sosial secara umum.<sup>160</sup>

Dalam ranah teologi normatif, sebagaimana tercantum dalam Q.S. an-Nisā' (4):3–4, diskursus mengenai poligami sering dipahami dalam kerangka yang mengaitkan relasi laki-laki dan perempuan dengan prinsip tanggung jawab serta keadilan dalam kehidupan keluarga. Ketika ketentuan ini dipadankan dengan pengaturan dalam PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS, tampak adanya ketidakseimbangan perlakuan. Regulasi tersebut memberikan peluang bagi PNS laki-laki untuk berpoligami melalui mekanisme tertentu, sementara PNS perempuan dilarang sama sekali untuk menempati posisi sebagai istri kedua, ketiga, maupun keempat, bahkan diancam dengan sanksi pemberhentian tidak hormat apabila melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat

(2). Situasi ini menimbulkan persoalan kesetaraan gender karena pembatasan hanya diberlakukan pada satu pihak. Ketidakadilan gender dalam kebijakan tersebut menimbulkan bentuk ketidakadilan yang mengabaikan eksistensi Pria dan wanita sebagai makhluk yang memiliki hak dan kewajiban masing-masing. Dalam konteks batas kesetaraan gender pada praktik poligami sebagaimana diatur dalam PP No. 45 Tahun 1990, baik PNS laki-laki maupun perempuan semestinya memperoleh kesempatan yang setara terkait kebolehan atau larangan

---

<sup>160</sup> Al Mahmudi, "Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990," 96.

berpoligami, dengan tetap memperhatikan syarat-syarat yang ketat dan berkeadilan.<sup>161</sup>

Tinjauan Hak Asasi Manusia terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dapat dianalisis melalui kerangka normatif yang tertuang dalam *Universal Declaration of Human Rights* (DUHAM), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), serta ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara substansial, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menegaskan prinsip kesetaraan seluruh warga negara di hadapan hukum tanpa pembedaan status apa pun.<sup>162</sup> Lebih lanjut, Pasal 28I ayat (2) secara kontekstual memberikan jaminan konstitusional dengan melarang praktik diskriminasi, termasuk yang berlandaskan pada perbedaan jenis kelamin.<sup>163</sup>

Pasal 16 ayat (1), (2), dan (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) mempunyai prinsip bahwasanya setiap laki-laki dan perempuan yang telah dewasa memiliki hak yang sama untuk menikah dan membentuk keluarga tanpa adanya diskriminasi atas dasar ras, kebangsaan, maupun agama, serta memiliki kedudukan yang setara dalam pelaksanaan, keberlangsungan, dan pembubaran perkawinan. Sementara itu, PP No. 45 Tahun 1990, PNS pria masih

<sup>161</sup> Musgamy, "Menakar Batas Kesetaraan Gender Poligami," 402.

<sup>162</sup> Setneg RI, UUD NRI Tahun 1945, Pasal 27 ayat (1).

<sup>163</sup> Setneg RI, UUD NRI Tahun 1945, Pasal 28I ayat (2).

memiliki ruang hukum untuk melakukan poligami dengan beberapa syarat alternatif dan kumulatif. Sebaliknya, PNS wanita dalam regulasinya tidak memperoleh hak yang sama dalam wilayah perkawinan untuk menjadi istri kedua, ketiga, ataupun keempat.

Kondisi tersebut bertentangan dengan ketentuan pasal 16 ayat (1), (2), dan (3) DUHAM karena mengabaikan prinsip kesetaraan hak antara pria dan wanita dalam ranah perkawinan serta memberikan kewenangan negara yang berlebihan atau secara tidak langsung membatasi kebebasan individu serta hak untuk membentuk keluarga sebagaimana dijamin dalam DUHAM.<sup>164</sup>

Lebih lanjut, ketentuan Pasal 16 ayat 1 huruf (a) dan (b) CEDAW menegaskan bahwa pria dan wanita memiliki hak yang setara untuk memasuki perkawinan serta memilih pasangan secara bebas dan sukarela, hanya atas persetujuan penuh kedua belah pihak.<sup>165</sup> Selain itu, ketentuan Pasal 16 huruf (g) CEDAW menjamin kesetaraan hak pribadi antara suami dan istri, termasuk dalam menentukan pilihan profesi maupun pekerjaan.<sup>166</sup> Dengan demikian, status perkawinan tidak seharusnya menjadi dasar pembatasan atau penghilangan hak perempuan atas pekerjaan. Namun, dalam praktiknya, PP No 45 Tahun 1990 justru perempuan yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil dan menjadi istri kedua atau lebih sering menghadapi risiko kehilangan status kepegawaian.

<sup>164</sup> United Nations, “Universal Declaration of Human Rights,” 1948.

<sup>165</sup> Setneg RI, CEDAW Pasal 16 ayat (1) huruf (a)–(b).

<sup>166</sup> Setneg RI, CEDAW, Pasal 16 ayat 1 huruf (g).

Sehingga dalam hal ini dapat di simpulkan bahwasanya, harmonisasi antara hukum nasional, hukum islam, dan HAM tidak sepenuhnya selaras. Hukum nasional dalam regulasinya berupaya menjaga ketertiban moral serta melindungi perempuan yang berstatus sebagai PNS melalui pembatasan praktik poligami sebagaimana pada pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990. Di sisi lain, hukum Islam mendukung tujuan kemaslahatan tersebut melalui penerapan prinsip *sadd al-żarī‘ah* dan *maṣlahah mursalah*, namun tetap menolak ketimpangan gender yang muncul dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, meskipun Islam menerima pembatasan poligami atas dasar kepentingan sosial, ia juga mengkritik praktik yang menghilangkan kesetaraan moral antara laki-laki dan perempuan. Sementara itu, dari sudut pandang HAM, ketentuan ini dipandang masih bersifat diskriminatif karena belum memberikan kesetaraan hak antara laki-laki dan perempuan dalam ranah perkawinan. Oleh sebab itu, meskipun regulasi tersebut memiliki tujuan untuk menjaga kemaslahatan dan perlindungan sosial, secara substansial masih terdapat ketidak harmonisan antara nilai moral hukum nasional, prinsip keadilan dalam hukum Islam, dan standar keadilan sebagaimana dimuat dalam instrumen HAM.

## 2. Konsep Regulasi Poligami Pegawai Negeri Sipil Kedepan.

### a. Rekomendasi Perbaikan Subtansi Ketentuan Hukum Terkait Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita Kedepan.

PP No. 45 tahun 1990 merupakan sebuah regulasi yang masih menyisakan persoalan serius hingga saat ini, hal tersebut karena regulasi ini di anggap bias gender dan bertentangan dengan intrumen HAM dan keadilan dalam hukum islam. Salah satu ketentuan yang menimbulkan polemik hingga saat ini adalah pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 dimana dalam regulasinya PNS wanita dilarang menjadi istri kedua, ketiga, maupun keempat. Sedangkan, PNS pria masih di beri akses untuk melakukan poligami dengan adanya syarat kumulatif dan alternatif.

Pemerintah perlu menambahkan ketentuan normatif baru dalam peraturan tersebut yang secara tegas menyatakan bahwa setiap PNS baik pria maupu wanita memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam urusan perkawinan, tanpa pembedaan berdasarkan jenis kelamin. Selain itu revisi dari PP No. 45 tahun 1990 ini hendaknya berlandaskan pada Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, yang menegaskan tanggung jawab negara untuk mengintegrasikan perspektif gender ke dalam seluruh kebijakan publik. Penerapan pengarusutamaan gender dalam konteks kepegawaian menjadi krusial agar kebijakan negara tidak hanya berfungsi melindungi perempuan

secara formal, tetapi juga berperan dalam memberdayakan mereka sebagai subjek hukum yang otonom, rasional, dan memiliki kedudukan setara dalam struktur birokrasi.<sup>167</sup>

Perbaikan terhadap substansi hukum juga harus diselaraskan dengan standar HAM internasional. Pasal 16 ayat (1), (2), dan (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) dimana laki-laki dan perempuan memiliki hak yang sama dalam membentuk keluarga serta selama masa perkawinan berlangsung. Ketentuan dalam PP No. 45 Tahun 1990 yang membatasi Perempuan namun memberikan keleluasaan bagi laki-laki dalam lingkup perkawinan jelas tidak sejalan dengan prinsip keadilan sebagaimana dimaksud dalam DUHAM.

Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi yang nyata antara kebijakan kepegawaian nasional dengan instrumen internasional, khususnya CEDAW. Penyesuaian ini menjadi penting agar peraturan kepegawaian di Indonesia selaras dengan komitmen internasional yang telah diratifikasi melalui UU No. 7 Tahun 1984, sekaligus mencerminkan tanggung jawab negara dalam menjamin perlindungan dan pemenuhan hak asasi perempuan di lingkungan birokrasi.<sup>168</sup>

Revisi terhadap ketentuan ini juga perlu berlandaskan pada prinsip *maṣlaḥah mursalah* dalam hukum Islam, yang menekankan pentingnya kemaslahatan umum serta pencegahan terhadap segala bentuk ketidakadilan. Dalam perspektif syariat, poligami

<sup>167</sup> Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

<sup>168</sup> United Nations, *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), Article 16 (1-3), 1948.

diperbolehkan dengan syarat yang ketat, yakni terpenuhinya prinsip keadilan dan tanggung jawab moral. Namun, pelaksanaannya tidak boleh menimbulkan kerugian bagi perempuan ataupun mengancam keharmonisan keluarga. Oleh karena itu, pembatasan yang hanya diberlakukan kepada perempuan tanpa memperlakukan laki-laki secara setara bertentangan dengan prinsip *al'adl* (keadilan) yang menjadi salah satu nilai fundamental dalam hukum Islam.

Untuk itu sangat di perlukan adanya revisi untuk menggantikan atau menambahkan substansi dari pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 agar tidak terjadi diskriminasi terhadap PNS wanita khususnya pada redaksi di pasal 4 ayat (2) bahwa “Pegawai Negeri Sipil wanita tidak ~~diizinkan untuk menjadi istri~~ kedua, ketiga, atau keempat” dengan norma yang netral gender dengan di landaskan atas keadilan serta memastikan bahwa keduanya memiliki akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat yang sama dari suatu kebijakan publik.

Selain itu, pasal 10 ayat (2) dan ayat (3) pp nomor 10 tahun 1983 PNS pria di perbolehkan untuk menikah lebih dari sekali dengan beberapa syarat alternatif dan kumulatif, maka seharusnya PNS wanita juga di berikan hak yang sama dengan tetap memperhatikan atas keadilan dan tanggung jawab sosial. Dengan adanya usulan perubahan terhadap ketentuan tersebut, maka sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 secara otomatis juga perlu dihapus atau disesuaikan.

Pertimbangan ini penting dilakukan demi menjaga konsistensi dan keselarasan norma antar pasal dalam peraturan yang sama, serta untuk menjamin terpenuhinya prinsip keadilan bagi PNS perempuan dalam memperoleh hak hukum (*legal right*) yang setara. Revisi ini sekaligus menjadi langkah korektif agar kebijakan kepegawaian tidak lagi berorientasi pada moralitas yang bias gender, melainkan berlandaskan pada asas keadilan substantif dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Regulasi ini bukan di maksudkan untuk melegitimasi poligami, namun untuk menjamin kesetaraan dalam hukum dan moral di hadapan negara<sup>169</sup>.

### 3. Analisis Regulasi Poligami Bagi Pegawai Negeri sipil Kedepan.

Regulasi mengenai praktik poligami di kalangan PNS Indonesia sebagaimana tertuang dalam PP No. 45 Tahun 1990 jo. PP Nomor 10 Tahun 1983 menyisakan problem mendasar terkait ketidakseimbangan norma, bias gender, serta disharmoni antara hukum nasional, hukum Islam, dan prinsip HAM. Meskipun dirancang untuk menjaga moralitas dan kedisiplinan aparatur negara melalui sistem perizinan dalam perkawinan dan perceraian, penerapannya justru memperlihatkan adanya ketimpangan perlakuan hukum antara PNS laki-laki dan perempuan.

Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 secara tegas melarang PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga, maupun keempat. Sebaliknya, Pasal 10 ayat (2) dan (3) PP Nomor 10 Tahun 1983 justru memberikan ruang bagi

---

<sup>169</sup> Sholehah, "Prinsip Keadilan," 76-77.

PNS pria untuk berpoligami sepanjang memenuhi syarat-syarat tertentu, baik yang bersifat alternatif maupun kumulatif.<sup>170</sup>

Perbedaan pengaturan ini menegaskan adanya diskriminasi berbasis gender yang tidak hanya menciptakan ketimpangan dalam perlakuan hukum, tetapi juga memperkuat pola relasi patriarkal dalam struktur birokrasi pemerintahan. Dari sudut pandang hukum administrasi, norma tersebut bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan asas *equality before the law*, yaitu jaminan kesetaraan bagi setiap warga negara di hadapan hukum dan pemerintah tanpa pembedaan berdasarkan jenis kelamin maupun kedudukan sosial.<sup>171</sup>

Dari sisi empiris, berbagai kasus di lapangan menunjukkan bahwa penerapan regulasi mengenai poligami di kalangan PNS tidak hanya kurang efektif, tetapi juga melanggengkan bias gender yang terkandung di dalamnya. Seperti contoh, pada kasus Hartiyo di Jepara yang menikah tanpa izin dengan alasan ekonomi, serta kasus Nur Ali yang melakukan perkawinan siri dengan dalih kondisi kesehatan istri pertamanya.<sup>172</sup> Keduanya memang dijatuhi sanksi administratif, namun penegakan hukum tersebut tidak menyentuh akar persoalan utama, yaitu lemahnya sistem pengawasan dan inkonsistensi norma dalam regulasi. Sebaliknya, pada kasus yang melibatkan PNS perempuan seperti YA di Aceh yang diduga menjadi istri kedua seorang pejabat sanksi yang dikenakan justru lebih berat karena berimplikasi langsung terhadap status kepegawaian dan

<sup>170</sup> Setneg RI, PP No. 45 tahun 1990.

<sup>171</sup> Setneg RI, UUD 1945, Pasal 27 ayat (1).

<sup>172</sup> Amri, "Analisis Pelanggaran pegawai negeri," 51-57.

jenjang kariernya. Perbedaan perlakuan tersebut memperlihatkan adanya ketimpangan struktural yang secara nyata menempatkan perempuan dalam posisi yang lebih rentan, baik dari aspek hukum maupun sosial.<sup>173</sup>

Jika ditinjau melalui pendekatan normatif, regulasi ini mencerminkan bentuk intervensi negara yang berlebihan terhadap ranah privat warga negara. Pasal 3 ayat (1) dan (2) PP No. 45 Tahun 1990 mewajibkan setiap PNS memperoleh izin dari pejabat yang berwenang sebelum melangsungkan perkawinan atau perceraian, baik untuk perkawinan pertama maupun selanjutnya.<sup>174</sup> Dari sisi sosiologis, ketentuan tersebut dapat dipahami sebagai upaya negara dalam mengontrol moralitas dan menjaga citra aparatur sipil negara. Namun secara yuridis, mekanisme ini berpotensi melanggar hak dasar individu sebagaimana dijamin dalam Pasal 16 ayat (1) - (3) *Universal Declaration of Human Rights* (DUHAM).<sup>175</sup>

Dalam penelitian ini, apabila di tinjau dari perspektif hukum Islam terkait problematika PP No. 45 Tahun 1990, dapat dipahami melalui konsep *sadd al-żarī‘ah* dan *maṣlaḥah mursalah*. Prinsip *sadd al-żarī‘ah* menekankan pencegahan terhadap potensi kerusakan (*mafsadah*).<sup>176</sup> sementara *maṣlaḥah mursalah* berorientasi pada tercapainya kemanfaatan umum (*maslahah*).<sup>177</sup> Dengan kerangka ini, larangan bagi PNS perempuan

<sup>173</sup> IndoJaya News, “PNS Wanita di Aceh.”

<sup>174</sup> Setneg RI, No. 45 Tahun 1990, Pasal 3 ayat (1) – (3)

<sup>175</sup> Setneg RI, *Universal Declaration of Human Rights* (DUHAM), Pasal 16 ayat (1)-(3).

<sup>175</sup> Mu’amaroh dkk., “Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan Menjadi Istri Kedua,” 227.

<sup>176</sup> Al Mahmudi, “Analisis PP No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2),” 93.

menjadi istri kedua dapat dimaknai sebagai upaya preventif untuk melindungi dari dampak psikologis, sosial, dan profesional yang mungkin timbul akibat praktik poligami di lingkungan kerja. Namun, bentuk perlindungan semacam ini tidak seharusnya berubah menjadi pembatasan hak yang bersifat absolut dan hanya ditujukan kepada perempuan, karena hal itu justru menimbulkan ketidakadilan normatif.

Lebih jauh, Q.S. an-Nisa ayat 3 yang berbunyi

وَإِنْ خَفْتُمْ أَلَا تُنْسِطُواْ فِي الْيَتَمَّيْ فَإِنْكِحُوَا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ الْإِنْسَاءِ مَتْنَى وَثُلَّتْ وَرُبْعَ  
فَإِنْ خَفْتُمْ أَلَا تَعْدِلُوَا فَوَحْدَةً أَوْ مَا مَلَكْتُمْ كُوْ ذَلِكَ أَدْنَى أَلَا تَوْلُوا ۖ ۳

“Dan jika kamu khawatir tidak akan mampu berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yatim (bilamana kamu menikahinya), maka nikahilah perempuan (lain) yang kamu senangi: dua, tiga atau empat. Tetapi jika kamu khawatir tidak akan mampu berlaku adil, maka (nikahilah) seorang saja, atau hamba sahaya perempuan yang kamu miliki. Yang demikian itu lebih dekat agar kamu tidak berbuat zalim.”<sup>178</sup>

Surah An-Nisa ayat 129

وَلَنْ تَسْتَطِعُوَا أَنْ تَعْدِلُوَا بَيْنَ الْإِنْسَاءِ وَلَوْ حَرَضْتُمْ فَلَا تَمْلِوَا كُلَّ أَلْقِيلٍ فَتَنَرُّوْهَا  
كَالْمُعَلَّقَةِ ۝ وَإِنْ تُصْلِحُوَا وَتَتَّقُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ عَفُورًا رَّحِيمًا ۝ ۱۲۹

“Dan kamu tidak akan dapat berlaku adil di antara istri-istri(mu), walaupun kamu sangat ingin berbuat demikian, karena itu janganlah kamu terlalu cenderung (kepada yang kamu cintai), sehingga kamu biarkan yang lain terkatung-katung. Dan jika kamu mengadakan perbaikan dan memelihara diri (dari kecurangan), maka sungguh, Allah Maha Pengampun, Maha Penyayang.”<sup>179</sup>

Secara kontekstual, surah tersebut menegaskan bahwa Islam memperbolehkan poligami secara terbatas dengan syarat utama adanya

<sup>178</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an), Surah an-Nisâ' (4): 3.

<sup>179</sup> Depag RI, *Al-Qur'an dan terjemahan*, 4:129.

keadilan. Poligami bukan kewajiban, melainkan *rukhsah* (dispensasi) yang hanya dapat dijalankan bila terdapat alasan sah dan kemampuan menegakkan keadilan terhadap seluruh pihak.<sup>180</sup> Karena itu, pembatasan terhadap praktik poligami seharusnya tidak didasarkan pada jenis kelamin, tetapi pada prinsip keadilan, tanggung jawab moral, dan kemaslahatan keluarga. Dalam konteks ini, PP No. 45 Tahun 1990 dinilai belum sepenuhnya mencerminkan nilai *al-adl* (keadilan) karena masih memberikan hak yang berbeda antara laki-laki dan perempuan dalam menentukan status perkawinannya.

Dari perspektif HAM, PP No. 45 Tahun 1990 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menjamin persamaan hak dan melarang diskriminasi, termasuk berbasis gender.<sup>181</sup> Ketentuan ini juga melanggar prinsip kesetaraan dalam Pasal 16 DUHAM serta Pasal 16 huruf (a)–(g) CEDAW, yang menegaskan hak pria dan wanita sama untuk menikah, memilih pasangan, dan mempertahankan karier tanpa diskriminasi. Dalam praktiknya, PNS perempuan yang menjadi istri kedua sering kehilangan status kepegawaian, sedangkan PNS laki-laki yang berpoligami hanya dikenai sanksi administratif ringan.

Secara normatif dan teoretis, PP No. 45 Tahun 1990 perlu direvisi agar sejalan dengan prinsip keadilan substantif. Pemerintah harus menegaskan bahwa PNS laki-laki maupun perempuan memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam ranah perkawinan serta mengacu pada

<sup>180</sup> Musgamy, “Menakar Batas Kesetaraan Gender Poligami,” 402.

<sup>181</sup> Setneg RI, UUD NRI 1945, Pasal. 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2).

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender yang mewajibkan setiap kebijakan publik mempertimbangkan kesetaraan gender.

Dengan demikian, reformasi hukum bukan untuk melegitimasi poligami, melainkan memastikan kesetaraan di hadapan hukum serta perlindungan proporsional bagi semua pihak. Harmonisasi antara hukum nasional, hukum Islam, dan HAM menjadi kunci agar kebijakan negara tidak diskriminatif, melainkan mampu menjamin keadilan substantif, integritas moral, dan penghormatan terhadap hak asasi setiap Aparatur Sipil Negara.

Menurut penulis, PP No. 45 Tahun 1990 menunjukkan ketidak selarasan antara norma hukum, asas keadilan, dan realitas sosial yang ada. Meskipun secara formal aturan tersebut bertujuan menjaga disiplin serta moralitas aparatur negara, penerapannya justru menimbulkan perlakuan yang tidak seimbang karena hanya menekan pihak perempuan saja dalam ranah perkawinan poligami tanpa menerapkan ukuran serupa kepada laki-laki.

## J E M B E R

Oleh karena itu, perlunya revisi terhadap PP No. 45 Tahun 1990 tidak cukup hanya difokuskan pada penghapusan atau perubahan ketentuan diskriminatif dalam Pasal 4 ayat (2) yang melarang PNS perempuan menjadi istri kedua, tetapi juga perlu mencakup peninjauan kembali Pasal 4 ayat (1) yang justru memberi peluang bagi PNS laki-laki untuk berpoligami dengan persetujuan pejabat berwenang. Ketentuan

semacam ini menciptakan standar ganda yang bertentangan dengan prinsip kesetaraan gender serta asas keadilan substantif yang seharusnya menjadi dasar dalam pembentukan hukum kepegawaian.



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Bahwa, pembatasan hak poligami bagi PNS Wanita sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 menimbulkan persoalan ketimpangan perlakuan hukum antara laki-laki dan perempuan. Regulasi tersebut secara tegas melarang PNS perempuan menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat, sementara PNS laki-laki masih diberikan kemungkinan untuk berpoligami dengan persetujuan pejabat yang berwenang. Secara normatif, kebijakan ini dapat dipahami sebagai penerapan atas *lex specialis derogat legi generalis* (hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum) dalam ranah hukum kepegawaian. namun secara substansial, ketentuan tersebut berpotensi menimbulkan diskriminasi berbasis gender dan belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip keadilan serta asas monogami terbuka yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
2. Bahwa, ketentuan tersebut belum selaras dengan asas keadilan yang substantif. Dari perspektif hukum nasional, ketentuan tersebut tidak sepenuhnya sejalan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin persamaan kedudukan seluruh warga negara di hadapan hukum. Sementara itu, dalam perspektif hukum Islam, larangan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai *al-‘adl* (keadilan) dan *al-musāwah*

(kesetaraan), karena menimbulkan perbedaan perlakuan antara laki-laki dan perempuan dalam konteks yang sama tanpa dasar rasional yang sah secara syar'i. Ketimpangan tersebut memperlihatkan bahwa regulasi kepegawaian di Indonesia masih berwatak patriarkis dan belum sepenuhnya responsif terhadap prinsip kesetaraan gender serta perlindungan hak perempuan sebagaimana dijamin dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW).

3. Bahwa diperlukan reformasi terhadap PP No. 45 Tahun 1990 agar sejalan dengan prinsip keadilan substantif serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Pembaruan kebijakan tersebut perlu diarahkan pada penghapusan ketentuan yang bersifat bias gender dan penegasan kembali kesetaraan hak antara PNS Pria dan Wanita dalam urusan perkawinan. Reformulasi hukum di bidang ini diharapkan dapat memperkuat perlindungan terhadap PNS perempuan, mencegah potensi penyalahgunaan kewenangan dalam praktik poligami, serta mewujudkan sistem hukum perkawinan yang harmonis antara norma hukum Islam, hukum nasional, dan instrumen HAM internasional. Dengan demikian, regulasi kepegawaian di masa mendatang tidak hanya berfungsi sebagai instrumen penegakan disiplin aparatur negara, tetapi juga sebagai sarana untuk menegakkan nilai-nilai keadilan dan kesetaraan yang berlandaskan Pancasila dan konstitusi.

## **B. Saran**

1. Pemerintah perlu melakukan peninjauan kembali terhadap penerapan Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 yang melarang PNS wanita menjadi istri

kedua, ketiga, atau keempat. Ketentuan tersebut sebaiknya tidak diberlakukan secara mutlak, melainkan diatur dengan prinsip proporsionalitas dan keadilan. Evaluasi semacam ini penting agar regulasi kepegawaian tidak hanya menekankan aspek disiplin aparatur negara, tetapi juga mempertimbangkan perlindungan hak-hak perempuan sebagai warga negara dan subjek hukum yang otonom. Penegakan hukum dalam konteks kepegawaian seharusnya dilengkapi dengan mekanisme pembinaan, bukan hanya sanksi semata, sehingga nilai moral, tanggung jawab sosial, dan kesetaraan gender dapat tetap terjaga.

2. Kebijakan kepegawaian seharusnya dirumuskan dengan berlandaskan pada kerangka hukum nasional, hukum Islam, serta prinsip keadilan substantif sebagai pijakan utama agar regulasi kepegawaian mampu mencerminkan nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan yang universal. Kajian lintas disiplin hukum perlu terus dikembangkan agar kebijakan publik yang dihasilkan tidak bersifat bias gender maupun berpijak pada moralistik sepihak.
3. Reformasi regulasi poligami bagi PNS perlu diarahkan pada pembaruan hukum yang adaptif dan responsif terhadap dinamika sosial. Pemerintah dapat merumuskan peraturan baru yang menegaskan keseimbangan hak antara laki-laki dan perempuan, sekaligus mempertimbangkan aspek moral, administrasi, dan stabilitas kerja aparatur sipil. Mekanisme perizinan perkawinan bagi PNS sebaiknya disederhanakan dan dikaitkan dengan pengawasan etika profesi, alih-alih hanya berbentuk larangan absolut. Dengan pendekatan ini, hukum kepegawaian tidak hanya berperan

sebagai instrumen kontrol sosial, tetapi juga sebagai sarana pemberdayaan dan perlindungan bagi seluruh aparatur negara tanpa diskriminasi gender.



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

## DAFTAR PUSTAKA

### **Al-Qur'an**

Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, Bandung: Mikraj Khazanah Ilmu, 2014.

### **Buku**

Ansori, M. Lutfil. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, 2019.

Asshiddiqie, Jimly. *Menegakkan Etika Konstitusi*. Jakarta: Kompas, 2014.

Hasan, Mustofa. *Pengantar Hukum Keluarga*. Bandung: Pustaka Setia, 2011.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.

Muhadjir, Noeng. *Metodologi Keilmuan Paradigma Kualitatif dan Kuantitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin, 2007.

Rawls, John. *A Theory of Justice: Teori Keadilan*. Terj. Uzair Fauzan & Heru Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.

Ubaedillah, A. *Pancasila, Demokrasi, dan Pencegahan Korupsi*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

### **Skripsi**

Al Mahmudi, Muhammadi. Analisis PP No. 45 Tahun 1990 Perspektif Maṣlahah. Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2023.

Ma'rifatun Sholehah. Prinsip Keadilan Larangan PNS Wanita Menjadi Istri Kedua. Skripsi, UIN KHAS Jember, 2022.

Amri, Irdiana. Analisis Pelanggaran PNS terhadap PP No. 10 Tahun 1983 jo. PP No. 45 Tahun 1990. Skripsi, IAIN Walisongo.

Airiza Rezki Syafa'at. Pandangan Perempuan PNS terhadap Poligami. Skripsi, UIN Alauddin Makassar, 2024.

Fandi Wijaya. Tinjauan Fikih terhadap Pembatasan Poligami PNS. Skripsi, UIN Ar-Raniry Banda Aceh, 2020.

Zakris SR. Implementasi PP No. 45 Tahun 1990. Tesis, Universitas Airlangga, 1996.

### Jurnal Ilmiah

Subairi, Ach., Sa'adah, Sri Lumatus, dan Hefni, Wildani. "Poligami dalam Pandangan KH. Husein Muhammad." *Al-Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan* 18, no. 5 (2024): 1–12. <https://doi.org/10.35931/aq.v18i5.3706>

Aminah, Aminah, dan Muala, Abdul. "Analysis of Polygamy Law in Indonesia: Harmony between Islamic Law and State Law." *Indonesian Journal of Islamic Law* 6, no. 2 (2023): 1–17. <https://doi.org/10.35719/ijil.v6i2.2020>

Musgamy, Awaliah. "Menakar Batas Kesetaraan Gender Poligami." *Jurnal Al-Daulah* 6, no. 2 (2017): 45–60.

Hasyim, Dahlan. "Asas Monogami Tidak Mutlak." *Mimbar: Jurnal Sosial dan Pembangunan* 23, no. 2 (2007): 99–110.

Rofi'i, Hilmi Yusron; Zaki, H. Muhammad; Faizal, Liky; dan Qohar, Abd. "Analisis Hukum Keluarga Islam terhadap Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil." *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam* 4, no. 1 (2025): 93–104.

Ipandang, I. "The Phenomenon of Polygamy of Civil Servants." *AKADEMIKA* 9, no. 1 (2021): 22–36.

Ma'u, Dahlia Haliah. "The Harmonization of Polygamy between Islamic Law and Legal Law in Indonesia." *Samarah: Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam* 7, no. 2 (2023): 669–686. <https://doi.org/10.22373/sjhk.v7i2.8519>

Mu'amaroh, Yudi Arianto, dan Hikmiyah, Hawa Hidayatul. "Larangan PNS Perempuan Menjadi Istri Kedua." *The Indonesian Journal of Islamic Law and Civil Law* 4, no. 2 (2024): 56–78.

Nurhidayatuloh, Nurhidayatuloh; Santoso, Agus; Putri, Intan; dan Fahmi, Rizal. "Forsaking Equality: A Critical Study on Legal Equality and Polygamy." *Jurnal Dinamika Hukum* 18, no. 2 (2018): 234–250.

Tsurayya, Rachma Vina. "Poligami dalam Perspektif *Fakhr al-Dīn al-Rāzī*." *Jurnal Studi Ilmu al-Qur'an dan Hadis* 20, no. 2 (2019): 88–105.

Musthofa, R. Zainul, dan Aminah, Siti. "Izin Poligami PNS." *HOKI: Journal of Islamic Family Law* 2, no. 2 (2025): 77–94.

Wahyunia, Sri; Darmanto, Budi; dan Kusuma, Ratna. "Sistem Hukum Perkawinan di Indonesia." *Jurnal Mahasiswa Karakter Bangsa* 1, no. 2 (2021): 15–30.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo. UU No. 16 Tahun 2019.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Wanita (CEDAW).

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS jo. PP No. 45 Tahun 1990.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2021.

Sekertariat Republik Indonesia, Kompilasi Hukum Islam, Jakarta: Permata Press, 2003.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Sekertariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, KUHPerdata (Burgerlijk Wetboek)

### **Website / Artikel Daring**

Arini, Shafira Cendra, "BKN Jelaskan PNS Pria Boleh Poligami dan PNS Wanita Dilarang Jadi Istri Kedua," *Detikfinance*, 3 Juni 2023,

<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6753130/bkn-jelaskan-pns-pria-boleh-poligami-dan-pns-wanita-dilarang-jadi-istri-kedua>

Fikri, Ahmad, “Soal ASN Boleh Poligami, Plt Kepala BKN: Yang Masalah Kenapa Kalau Perempuan PNS Jadi Istri Kedua Diberhentikan,” *Tempo.co*, 9 Juni 2023, <https://www.tempo.co/politik/soal-asn-boleh-poligami-plt-kepala-bkn-yang-masalah-kenapa-kalau-perempuan-pns-jadi-istri-kedua-diberhentikan-178695>

Idris, Muhammad, “Apakah PNS Boleh Poligami?” *Kompas.com*, 22 Maret 2023, <https://money.kompas.com/read/2023/03/22/222344326/apakah-pns-boleh-poligami>

Kementerian Pertahanan Republik Indonesia (Inspektorat Jenderal), “Bagaimana Hukumnya PNS Menikah Diam-diam?” 10 Maret 2015, <https://www.kemhan.go.id/itjen/2015/03/10/bagaimana-hukumnya-pns-menikah-diamdiam.html>

Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Problematika,” *KBBI Daring*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/problematika>



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R

**MATRIKS PENELITIAN**

JUDUL PENELITIAN	VARIABEL	SUB VARIABEL	INDIKATOR	SUMBER BAHAN HUKUM	METODE PENELITIAN	FOKUS PENELITIAN
Problematika Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita Dalam Sistematika Hukum Perkawinan di Indonesia.	Problematika Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita Dalam Sistematika Hukum Perkawinan di Indonesia.	1. Problematika pembatasan hak poligami pegawai negeri sipil wanita. 2. Sistematika hukum perkawinan di Indonesia.	1. Problematika a. 2. Pembatasan Hak poligami PNS Wanita. 3. Sistem hukum perkawinan Indonesia.	1. Primer, menggunakan sumber bahan hukum yang bersifat autoratif seperti Al-Qur'an, undang-undang, KHI. 2. Sekunder, menggunakan buku yang ditulis oleh ahli hukum, jurnal, Skripsi, maupun tesis yang relevan dengan penelitian.	1. Jenis penelitian: yuridis normatif 2. Pendekatan penelitian: perundangan-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conception approach). 3. Teknik pengumpulan bahan hukum: Studi Kepustakaan (Library Research) dan Teknik dokumentasi. 4. Teknik analisis bahan hukum: analisis deskriptif dan evaluatif. 5. Teknik keabsahan data: ditentukan oleh ketepatan, kekuatan normatif, dan konsistensi norma, bukan validitas empiris.	1. Bagaimana Pembatasan Hak Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita di Indonesia. 2. Apakah Pengaturan Hak Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita Sudah Sesuai Dengan Asas Keadilan di Indonesia. 3. Bagaimana Regulasi Hak Poligami Bagi Pegawai Negeri Sipil Wanita Kedepan di Indonesia.

J E M B E R

### PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nurul Badria Nila Agustinigsih

Nim : 214102010007

Program Studi : Hukum Keluarga

Fakultas : Syariah

Institusi : UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember

Menerangkan yang sebenarnya pada penelitian skripsi ini dengan judul “Problematika Pembatasan Hak Poligami Pegawai Negeri Sipil Wanita Dalam Sistem Hukum Perkawinan Di Indonesia” murni karya sendiri kecuali pada bagian yang dikutip dan dijadikan rujukan.

Kemudian apabila terdapat unsur-unsur penjiplakan dari penelitian skripsi ini, saya selaku peneliti bersedia untuk di proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sekian surat pernyataan ini saya buat dengan semestinya dan sebenarnya tanpa unsur paksaan dari pihak manapun.

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
J E M B E R**

Jember, 17 Desember 2025

Saya yang menyatakan



Nurul Badria Nila .A.  
NIM. 214102010007

## BIODATA PENULIS



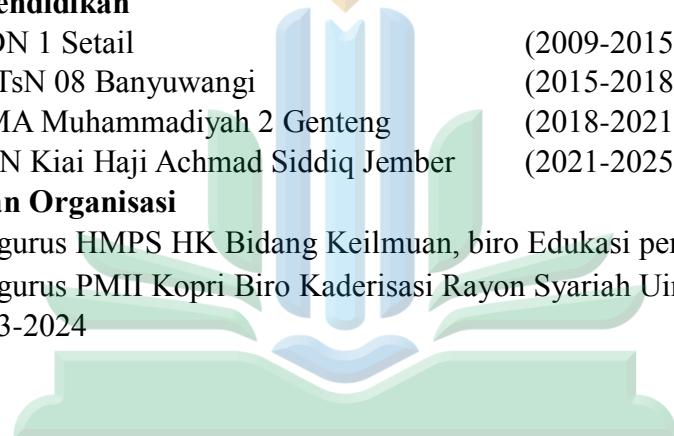
Nama: Nurul Badria Nila Agustiningsih  
 Tempat/tanggal lahir: Banyuwangi, 31 Agustus 2003  
 Jenis Kelamin: Perempuan  
 Agama : Islam  
 NIM: 214102010007  
 Prodi: Hukum Keluarga  
 Fakultas: Syariah  
 Alamat: Setail Kerajan (Rt 02) (Rw 08), Genteng, Banyuwangi  
 No.HP: 085648436815  
 Email : [nilanurulbadria@gmail.com](mailto:nilanurulbadria@gmail.com)

### **Riwayat Pendidikan**

SD	: SDN 1 Setail	(2009-2015)
SMP	: MTsN 08 Banyuwangi	(2015-2018)
SMA	: SMA Muhammadiyah 2 Genteng	(2018-2021)
S1	: UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember	(2021-2025)

### **Pengalaman Organisasi**

- Pengurus HMPS HK Bidang Keilmuan, biro Edukasi periode 2022-2023
- Pengurus PMII Kopri Biro Kaderisasi Rayon Syariah Uin KHAS Jember 2023-2024



**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
 KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ  
 J E M B E R**