

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

Oleh:

Ma'rifatus Solehah
NIM : S20181074

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER
FAKULTAS SYARIAH
JULI 2022**

**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

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
J E M B E R

Oleh:

Ma'rifatus Solehah
NIM : S20181074

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI HAJI ACHMAD SIDDIQ JEMBER
FAKULTAS SYARIAH
JULI 2022**

**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**

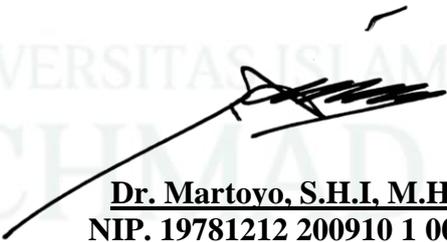
SKRIPSI

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:

Ma'rifatus Solehah
NIM : S20181074

Disetujui Pembimbing


Dr. Martoyo, S.H.I, M.H
NIP. 19781212 200910 1 001

**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

Telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu
Persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH)
Fakultas Syariah
Program Studi Hukum Keluarga

Hari : Kamis
Tanggal : 07 Juli 2022

Tim Penguji

Ketua



Inayatul Anisah, S.Ag., M.Hum
NIP. 19740329 199803 2 001

Sekretaris



Siti Muslifah, M.Si
NUP. 20160396

Anggota :

1. Dr. H. Rafid Abbas, MA
2. Dr. Martoyo, S.H.I, M.H

()
()

Menyetujui,
Dekan Fakultas Syariah




Prof. Dr. Muhammad Noor Harisudin, M.Fil.I
NIP. 197809252005011002

MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sungguh Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan suatu hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh Allah Maha Mendengar, Maha Melihat” (Q.S An-Nisa : ayat 58)



PERSEMBAHAN

Alhamdulillah, Skripsi ini saya persembahkan kepada:

1. Dua orang hebat dalam hidup saya, Umi dan Alm. Abi tercinta. Keduanyalah yang membuat segalanya menjadi mungkin
2. Terima kasih kepada Umi tersayang, telah mendukung dengan berbagai cara, upaya dan kerja kerasnya selama saya hidup serta memotivasi dengan segala kasih sayang
3. Terima kasih kepada alm. Abi, telah menjadi Ayah terbaik yang selalu mendukung dengan kasih sayangnya semasa hidup
4. Terima kasih kepada segenap keluarga yang telah banyak memberi motivasi kehidupan setiap harinya
5. Kepada kawan seperjuangan dalam perskripsian, Azalia. Terima kasih telah menjadi pendengar dan pemberi masukan dalam proses penyusunan skripsi ini.
6. Terima kasih kepada Lailia, Rizka, dan Habibah serta segenap kawan-kawan HMI Komisariat Al Fatih.
7. Segenap teman-teman yang telah berkenan untuk dipinjami laptopnya pada saat penyusunan, terkhusus Novita Ningsih terima kasih banyak.
8. Terima kasih kepada segenap teman-teman HK2 2018
9. Terakhir, terima kasih kepada saya yang telah berjuang keras selama ini, dan maaf jika selalu memaksa untuk kuat dan tegar, maaf jika sering menyalahkan diri atas semua keadaan. Terima kasih karena sudah bertahan dan tak pernah menyerah.

KATA PENGANTAR

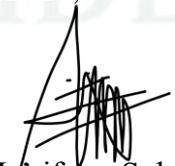
Alhamdulillah, penulis panjatkan segala puji bagi Allah atas hidayah dan rahmat-Nya, penyusunan skripsi sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan program sarjana, dapat terselesaikan.

Usaha yang keras dalam penyelesaian skripsi ini tidak dapat disangkal. Akan tetapi dengan dukungan banyak pihak penyusunan skripsi ini dapat menjadi sebuah karya yang dapat bermanfaat. Penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Babun Suharto, SE., MM selaku Rektor UIN KHAS Jember
2. Bapak Prof. Dr. Muhammad Noor Harisudin, M.Fil.I selaku Dekan Fakultas Syariah
3. Ibu Inayatul Anisah, S.Ag., M.Hum selaku ketua Program Studi Hukum Keluarga
4. Bapak Dr. Martoyo, S.H.I, M.H selaku dosen Pembimbing skripsi
5. Bapak Dr. Abdul Wahab, S.HI.,M.HI selaku dosen Pembimbing Akademik

Semoga segala ilmu dan kebaikan yang telah Bapak/Ibu berikan kepada penulis diberkahi dan memperoleh karunia baik dari Allah.

Jember, 11 Januari 2022
Peneliti,



Ma'rifatus Solehah
NIM. S20181074

ABSTRAK

Ma'rifatus Solehah, 2022: *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.*

Kata kunci: Keadilan, Pegawai Negeri sipil, Menjadi Istri kedua ketiga dan keempat

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum Indonesia. Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut salah satunya ialah memberikan perlindungan hukum. Namun usaha perlindungan hukum masih belum memadai terutama bagi perempuan. Dalam ketentuan pasal 4 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990 PNS wanita kehilangan haknya dalam memilih pasangan hidupnya dan haknya untuk memilih profesi yang diminatinya tidak didapatkan oleh perempuan.

Fokus masalah yang diteliti dalam penelitian ini adalah: 1) Bagaimana *Ratio legis* Pelarangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia? 2) Bagaimana akibat hukum implementasi Pasal 4 Ayat (2) tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat terhadap keadilan bagi perempuan? 3) Bagaimana konsep kedepan tentang pengaturan Pegawai Negeri Sipil perempuan menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia.

Tujuan penelitian ini adalah: 1) untuk mengetahui *Ratio legis* Pelarangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990. 2) untuk mengetahui Akibat Hukum implementasi Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990 terhadap keadilan bagi perempuan. 3) untuk mengetahui konsep kedepan tentang pengaturan PNS perempuan menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia.

Untuk mengidentifikasi permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan analisis yuridis normatif dengan penelitian kepustakaan. Adapun teknik pengumpulan datanya menggunakan analisis bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.

Penelitian ini memperoleh kesimpulan: 1) *ratio legis* Pelarangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990 ialah untuk meningkatkan disiplin PNS dalam melaksanakan proses perkawinan dan perceraian yang secara khusus diberlakukan dan didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan hukum bagi PNS. 2) Akibat Hukum implementasi Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990 terhadap keadilan bagi perempuan yaitu pemberian hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat, jelas sangat tidak mencerminkan keadilan bagi perempuan. 3) konsep kedepan tentang pengaturan PNS perempuan menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia yaitu sangat diperlukan untuk melakukan perbaikan dengan menambahkan atau mengganti dari ketentuan pada pasal 4 Ayat (2) bahkan jika perlu untuk dihapus, karena sifat konsistensi dengan pasal sebelumnya juga harus terpenuhi.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN TIM PENGUJI	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Sistematika Pembahasan	15
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	17
A. Penelitian Terdahulu	17
B. Kerangka konseptual	27
1. Tinjauan umum tentang Keadilan.....	27
a. Konsep Keadilan dalam Islam.....	27
b. Konsep Keadilan dalam Hukum.....	33
c. Konsep Keadilan terhadap Perempuan.....	36

2. Tinjauan umum tentang Pengaturan Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS	39
a. Pengertian Perkawinan dan perceraian.....	39
b. Pengaturan izin perkawinan dan perceraian PNS.....	43
BAB III METODE PENELITIAN.....	46
A. Metode Penelitian.....	46
1. Teknik Penelitian.....	46
2. Pendekatan Penelitian.....	47
3. Bahan Hukum.....	48
4. Analisis Bahan Hukum.....	50
5. Tahap-Tahap Penelitian.....	50
BAB IV PEMBAHASAN.....	51
A. <i>Ratio legis</i> Pelarangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia	51
1. <i>Ratio legis</i>	51
2. Pertimbangan Hukum Pelarangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat pada Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990	54
3. Analisis Yuridis Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990	57

B. Akibat Hukum implementasi Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat terhadap keadilan bagi perempuan	60
1. Akibat Hukum dan sanksi bagi pegawai negeri sipil yang melanggar Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.	60
2. Contoh Kasus pegawai negeri sipil yang melanggar Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990	64
3. Analisis akibat hukum dari pelanggaran Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990	66
C. Konsep kedepan tentang pengaturan PNS perempuan menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia	68
1. Konsep keadilan terhadap perempuan.....	68
2. Konsep kedepan tentang pengaturan Pegawai Negeri Sipil perempuan.....	71
3. Analisis konsep kedepan terhadap pelanggaran Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia	74
BAB V PENUTUP.....	78
A. Kesimpulan	78
B. Saran.....	79
DAFTAR PUSTAKA	81
MATRIK PENELITIAN	
Pernyataan Keaslian Tulisan	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Islam merupakan agama *rahmatan lil'alam* yang disyari'atkan untuk banyak memberikan kemaslahatan seperti dalam perkawinan. Banyak sekali ayat-ayat Allah maupun hadist Rasulullah yang memerintahkan untuk melaksanakan perkawinan serta keutamaannya dari perkawinan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa agama islam sangat menjaga kehidupan manusia terlebih dalam hal perkawinan yang disebut dengan *Mitsaqan galidan* atau ikatan yang kokoh.

Di indonesia segala sesuatunya telah ditetapkan dalam Undang-Undang maupun peraturan-peraturan. Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan rumusan UUD 1945 bab I pasal 1 ayat (3). Negara hukum dengan konsekuensi bahwa semua perbuatan yang dilaksanakan harus berlandaskan hukum dan perundang-undangan. Meskipun demikian, bukan berarti mengedepankan hukum dengan mutlak, tetapi juga mengedepankan nilai-nilai agama. Tanpa memandang apapun, setiap rakyat indonesia harus tunduk dan patuh terhadap hukum yang berlaku. Hukum agama dan perundang-undangan yang tertulis tidak dapat selalu diperselisihkan, meskipun ada beberapa perbedaan. Keduanya dapat menjadi satu kesatuan, misalnya Hukum Perkawinan.¹

¹ A. Qodri Azizy, *Hukum Nasional (elektisisme hukum islam & hukum umum)* (Jakarta: TERAJU. 2004), 103

Hukum Perkawinan serta akibat hukumnya tercantum dalam UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974. Nikah berasal dari kata *Nakaha* yang artinya “bergabung”. Bergabung dapat diartikan dengan 2 macam pengertian yaitu bergabung dalam artian akat atau perikatan laki-laki dan perempuan atau bergabung dalam artian hubungan kelamin.² Singkatnya, menggabungkan 2 insan manusia menjadi satu. Dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 1 disebutkan bahwa Perkawinan merupakan suatu ikatan lahir bathin antara seorang pria dan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal dengan berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa.

Anjuran untuk menikah terdapat dalam al-Qur’an dan hadist, salah satunya ada di surah An-Nur: 32

وَأَنْكِحُوا الْأَيَامَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَأَمْثَلِكُمْ ۚ إِن يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُغْنِهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ ۗ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ

Artinya: “*dan nikahkanlah orang-orang yang masih membujang diantara kamu, dan juga orang-orang yang layak (menikah) dari hamba-hamba sahayamu yang laki-laki dan perempuan. Jika mereka miskin, Allah akan memberikan kemampuan kepada mereka dengan karunia-Nya. Dan Allah Maha Luas (permemberian-Nya), Maha Mengetahui.*”³

Makna global dari ayat diatas ialah Allah Yang Maha Suci dan Maha Luhur, guna membentengi kehormatan diri, kaum muslimin di syariatkan untuk menikahkan seorang pemuda/laki-laki. Pemuda yang dimaksud ialah yang belum mempunyai kesanggupan untuk menikah baik disebabkan atas ketidakmampuan materi maupun persoalan lain guna tetap membentengi

²Umar Haris Sanjaya dan Aunur Rahim Faqih, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media.2017), 12

³ Al-Qur’an, 24:32

kehormatan diri maupun menjauhi diri atas sesuatu yang diharamkan oleh Allah sampai Allah melapangkan rezekinya dan melancarkan usaha yang berorientasi pada pernikahan. Jika seseorang senantiasa beriman kepada Allah maka Dia akan menunjukkan jalan kemudahan terhadap segala kesulitannya.⁴

Adapun Hadist tentang anjuran menikah:

عن عبد الله بن مسعود رضي الله عنه قال لمارسول الله صلى الله عليه وسلم: يَا مَعْشَرَ الشَّبَابِ مَنْ اسْتَطَاعَ مِنْكُمُ الْبَاءَةَ فَلْيَتَزَوَّجْ، فَإِنَّهُ أَغْضُ لِلْبَصْرِ وَأَخْصَنُ لِلْفَرْجِ، وَمَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَعَلَيْهِ بِالصَّوْمِ فَإِنَّهُ لَهُ وَجَاءٌ. متفق عليه.

Artinya: “*Abdullah Ibnu Mas’ud r.a. berkata: Rasulullah saw. Bersabda pada kami: ”wahai generasi muda, barangsiapa diantara kamu telah mampu berkeluarga hendaknya ia kawin, karen ia dapat menundukkan pandangan, dan memelihara kemaluan, barang siapa belum mampu hendaknya berpuasa, sebab ia dapat mengendalikanmu”*⁵

Dalam hadist tersebut, kata *baah* (بَاءَةٌ) adalah nikah dan perkawinan, diambilkan dari kata *muba’ah* yang berarti rumah karena orang yang memperisteri seorang perempuan, maka ia akan menempatkannya di sebuah rumah, atau karena ia berupaya untuk mandiri dan tidak bergantung dengan keluarga.⁶

Hukum dari menikah, dalam hal ini para ahli fiqih berbeda pendapat.

Pertama, menurut mazhab Zhahiri, nikah hukumnya wajib dan berdosa jika ditinggalkan. *Kedua*, menurut mazhab Syafi’i, 11 nikah hukumnya mubah dan

⁴Muhammad Ali Ash-Shabuni, *Terjemah Ayat-Ayat Ahkam Jilid 2*, (Depok: Keira Publishing. 2018), 195-196

⁵Ibnu Hajar Atsqolani, “*Bulughul Maram*”, 210

⁶Masdar Helmy, “*Terjemah Hadist Bulughul Maram*”, (Bandung: CV Gema Risalah Press. 1994), 325

tidak berdosa jika ditinggalkan. *Ketiga*, menurut mazhab Jumhur (Malikiyah, Ahnaf, dan Hanabilah), nikah hukumnya sunnah dan bukan wajib.⁷

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 Ayat (1), menjelaskan bahwa Perkawinan adalah sah apabila dilaksanakan dengan aturan agama dan kepercayaan masing-masing. Didalam hukum agama islam, menurut ulama Hanafi, hanya ijab dan qabul sebagai rukunnya, sementara dalam pandangan jumhur ulama, menyebutkan 5 rukun perkawinan yang harus terpenuhi, yaitu:⁸ Pengantin laki-laki dan wanita, wali, ijab, dan 2 orang saksi.

Perkawinan bukan sekedar sebagai media pembenaran suatu hubungan seksual suami istri. Namun terdapat hak dan kewajiban yang tidak mereka miliki sebelumnya. Suami berkewajiban menghidupi dan mencukupi kehidupan keluarga dengan kekuatan ekonomi yang cukup, sedangkan seorang istri berkewajiban menjaga kehormatan dirinya dan suami sesuai dengan syarat dan ketentuan Allah dan rasul-Nya.

UU Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 30-34 memaparkan dengan nyata adanya hak dan kewajiban antara suami dan istri. Pada pasal 31 ayat (1) menyatakan bahwa seorang istri memiliki kedudukan yang setara dengan suami. Dari Pasal 30 sampai Pasal 34 telah memberikan pemaparan dan penjelasan yang komplit mengenai hak istri dan hak suami.⁹

Islam mengajarkan akan suatu perkawinan yang seharusnya ialah tercipta keluarga yang sakinah, mawaddhah, warohmah. Aspek tersebut akan

⁷Muhammad Ali Ash-Shabuni, *Tafsir Ayat-ayat Ahkam jilid 2*, (Depok: Keira Publishing.2018), 203

⁸Iffah Muzammil, *Fiqh Munakahat*, (Tangerang: Tira Smart. 2019), 9

⁹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat 2*, (Bandung: Pustaka setia. 2016), 31

sulit tercipta apabila laki-laki memiliki istri lebih. Dalam bahasa arab, poligami disebut dengan kata “*ta’did al-zawjah*” yang artinya pasangan yang berbilang. Dalam bahasa yunani disebut “*polus gamein*”. *Polus* artinya banyak dan *gamein* artinya kawin. Jadi, makna dari poligami yaitu menikah banyak atau suami beristri lebih dari seorang.¹⁰ Meskipun dalam islam telah diberikan jalan bagi poligami, jalan tersebut telah dipersempit, yang mana semata-mata boleh diberlakukan pada situasi mendesak. Maka dari itu, praktik dari poligami hanya diperbolehkan dalam keadaan dan kondisi yang terpaksa serta yakin mampu untuk bersikap adil.

Asal perkawinan ialah seorang suami untuk seorang istri, sedangkan poligami bukan asal ataupun pokok dari perkawinan, sebaliknya poligami bentuk ketidakwajaran yang dilaksanakan pada waktu keadaan tertentu dengan alasan logis yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dasar hukum poligami sesuai syariat tercantum dalam Al-Qur’an surah An-Nisa ayat (3):

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ مِثْلَىٰ مِثْلَىٰ وَثَلَاثَ وَرُبْعًا ۚ
فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۚ ذَٰلِكَ أَذَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۚ

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."¹¹

¹⁰ Saebeni, 151-152

¹¹ Al-Qur’an, 4:3

Dalam ayat 3 ini, Allah Swt membolehkan menikahi dua istri, tiga sampai empat istri, selain maksud perempuan yatim dari ayat 1 hingga 2. Akan tetapi, jika ia tak mampu berlaku adil, hendaknya satu istri saja. Selanjutnya, dijelaskan dalam Al-Qur'an surah An-Nisa ayat 129 tentang adil yang dimaksud:

وَلَنْ تَسْتَطِيعُوا أَنْ تَعْدِلُوا بَيْنَ النِّسَاءِ وَلَوْ حَرَصْتُمْ فَلَا تَمِيلُوا كُلَّ الْمَيْلِ فَتَذَرُوهَا كَمَا لَمَعَلَقَةٍ ۗ
وَإِنْ تُصْلِحُوا وَتَتَّقُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ غَفُورًا رَحِيمًا

Artinya: *“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.”*¹²

Dalam 2 ayat tersebut menjelaskan bahwa terdapat prinsip keadilan yang harus dijadikan tolok ukur dalam poligami. Dalam mewujudkan keadilan diantara istri-istri tentu sangat sukar dilakukan. Oleh karena itu islam mengisyaratkan suami untuk memilih seorang istri dan tidak berpoligami. Dalam hukum islam tidak seorang ulama pun menolak adanya poligami, namun ada beberapa yang menolak karena susahnya pelaksanaan keadilan dalam poligami. Ditegaskan bahwa pada asalnya poligami harus dihindari, kecuali adanya alasan-alasan yang mengharuskan dilaksanakannya poligami. Salah satu alasan utamanya yaitu istri mengalami kemandulan atau kecacatan ataupun penyakit yang mengakibatkan tidak dapat menjalankan kewajibannya dengan maksimal.

¹² Al-Qur'an, 4:129

Meskipun memiliki landasan hukum yang jelas dan kuat, dalam praktiknya Poligami hingga saat ini selalu menjadi daya tarik untuk didiskusikan hingga menjadi perdebatan yang tidak akan pernah habis. Poligami diperbolehkan jika berlandaskan undang-undang, syarat-syarat yang diberikan cukup memberatkan suami, hal ini juga mengisyaratkan bahwa Pengadilan Agama beracuan prinsip menutup pintu terbuka, yang artinya tidak membuka poligami kecuali dalam keadaan tertentu.

Ketentuan tentang poligami tidak kontradiktif dengan UU perkawinan jika melihat pada Kompilasi Hukum Islam (KHI). Hanya saja dalam KHI beristri terbatas hanya sampai empat istri saja tidak lebih. Tentunya dengan syarat yang paling utama ialah bertindak adil kepada semuanya, baik para istri maupun anak mereka. Jika didapati tidak melaksanakan syarat tersebut, maka dilarang untuk melaksanakan poligami sesuai dengan KHI Pasal 55.

Subjek poligami beragam, salah satunya dari aparatur negara. Berdasarkan pada PP 45 Tahun 1990, Pegawai negeri sipil adalah unsur perangkat negara dan abdi masyarakat yang patut sebagai panutan dan teladan untuk masyarakat baik pada sikap, langkah dan ketaatan kepada hukum yang berlaku, termasuk urusan berkeluarga.

Peraturan pengkhususan terkait poligami bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Adanya perbedaan antara Pegawai negeri Sipil dengan warga biasa disebabkan oleh

peran seorang PNS yang urgent dimata masyarakat yaitu sebagai panutan atas tindak dan perilakunya, sikap, langkah dan ketaatan kepada hukum yang berlaku, termasuk urusan berkeluarga serta guna memaksimalkan kinerja pegawai sebagai pelayan public.

Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa PNS laki-laki dapat berpoligami dengan memperoleh izin dari atasan. Sedangkan Pasal 4 Ayat (2) menyebutkan akan PNS perempuan tidak diperkenankan menjadi istri kedua atau lebih.

Dari ketetapan PP nomor 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat (2) tersebut dapat di artikan bahwa, *Pertama*, PNS wanita tidak boleh menjadi istri kedu ataupun lebih, jadi hanya bisa menjadi istri pertama saja. *Kedua*, wanita yang menjadi istri kedua atau lebih tidak dapat menjadi seorang PNS, maka tidak perlu mendaftar menjadi PNS. *Ketiga*, Pegawai Negeri Sipil yang terbukti menjadi istri kedua atau lebih akan mendapatkan sanksi disiplin yang bukan sekedar larangan biasa, melainkan dapat dipecat atau dibebastugaskan secara tidak hormat dari PNS. Sanksi pemecatan tersebut ditetapkan pada pasal 15 ayat (2), bahwa PNS wanita yang menyeleweng ketentuan Pasal 4 ayat (2) dijatuhi disipliner dipecat tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Dengan adanya PP Nomor 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2), pemerintah secara tegas telah melarang keras PNS dalam praktik poligami terkhusus PNS wanita. Peraturan yang telah ditetapkan ini berlaku terhadap semua pihak tanpa memandang jabatan, baik itu pejabat publik jika terbukti melanggar maka harus diberhentikan.

Beberapa contoh kasus PNS wanita yang melanggar peraturan dengan menjadi istri kedua. Yang pertama, yaitu pemecatan seorang Pegawai Negeri Sipil wanita di solo yang menjalin hubungan dengan suami orang lain dan menjadi istri kedua seorang ASN dengan status pernikahan siri.¹³ Yang kedua, pemecatan terhadap PNS wanita yang terbukti menjadi istri kedua di Sidoarjo, Jawa Timur. Ada dua orang PNS wanita, salah satu diantaranya ialah seorang staf Sekretariat DPRD Sidoarjo yang menjadi istri kedua seorang anggota DPRD Sidoarjo pada tahun 2010 dan 2011 lalu.¹⁴ Yang ketiga, pemecatan terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita yang terbukti menjadi istri kedua di Lebak. Mengacu pada PP 45 Tahun 1990 dan kemudian oleh Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BPKK) diberikan sanksi pemecatan / pemberhentian secara tidak hormat.¹⁵

Dalam surah an-Nisa ayat 3-4 tergambar bahwa pria maupun wanita mempunyai kesempatan yang membolehkan melaksanakan praktik dari poligami. namun terlihat adanya ketidakadilan PP tersebut, karena yang diperbolehkan melaksanakan praktik poligami hanya PNS pria saja, sedangkan PNS wanita tidak diperbolehkan bahkan disertai sanksi disiplin pemberhentian bagi yang melanggar seperti halnya pada pasal 15 ayat (2). Jika pertimbangan

¹³Labib Zamami, "Jadi Istri Kedua ASN, Seorang Guru di Solo Dicapot dari Jabatannya," *Kompas*, n.d., <https://amp.kompas.com/regional/read/2021/04/28/212954178/jadi-istri-kedua-asn-seorang-guru-pns-di-solo-dicapot-dari-jabatannya>. (Diakses pada tanggal 14 September 2021, pukul 18:45)

¹⁴Abdul Rouf, "Pilih Jadi Istri Kedua, Dua PNS Dipecat", *Okenews*, n.d.,<https://news.okezone.com/read/2012/01/15/340/557476/pilih-jadi-istri-kedua-dua-pns-dipecat>. (Diakses pada tanggal 14 September 2021, pukul 18:45)

¹⁵M. Arifin, "PNS Di Lebak Jadi Itri Kedua, Terancam Sanksi Pemecatan", *Fakta Banten*, n.d., <https://faktabanten.co.id/lebak/pns-di-lebak-jadi-istri-kedua-terancam-sanksi-pemecatan/>. (Diakses pada tanggal 14 September 2021, pukul 18:45)

dilarangnya PNS wanita menjadi istri kedua atau lebih adalah sebab sebagai abdi negara yang harus menjaga harkat dan martabatnya lalu bagaimana yang menerapkan praktik poligami adalah PNS pria, harkat dan martabatnya sebagai abdi negara juga pasti akan rusak sama halnya PNS wanita. Dan jika latar belakang lainnya yaitu dengan berstatus istri kedua dapat mengganggu konsentrasinya dalam hal bekerja sebagai abdi negara karena peran dan tugasnya menjadi bertambah ataupun dengan kemungkinan akan ada perkecokan dalam rumah tangga tersebut, maka bagaimana dengan PNS pria, yang tidak akan jauh dari perkecokan dalam rumah tangganya. Kedua ilustrasi tersebut merupakan standar minimalis dikalangan PNS, meskipun beberapa yang lainnya juga ada yang membuktikan adanya efek positif dalam rumah tangga dengan praktik poligami.

Dari PP No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat (2) yang membatasi PNS wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga, keempat tidak mencerminkan keadilan. Adanya ketidakadilan ini oleh peneliti dirasa tidak adil, sehingga peneliti tertarik untuk meneliti lebih dalam serta menuangkan dalam skripsi ini dengan judul : ***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***

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas maka dapat dirumuskan masalah yang akan mengarahkan pada pembahasan yang lebih tertuju pada penelitian yaitu :

1. Bagaimana *Ratio legis* Pelarangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia?
2. Bagaimana akibat hukum implementasi Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat terhadap keadilan bagi perempuan?
3. Bagaimana konsep kedepan tentang pengaturan Pegawai Negeri Sipil perempuan menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, ada beberapa tujuan yang harus dicapai oleh penulis, yaitu :

1. Untuk mengetahui *Ratio legis* Pelarangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia.
2. Untuk mengetahui Akibat Hukum implementasi Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat terhadap keadilan bagi perempuan.
3. Untuk mengetahui konsep kedepan tentang pengaturan PNS perempuan menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, peneliti mengharapkan penelitian ini mampu memberikan wawasan dan pengetahuan dalam memahami tentang teori keadilan dan hubungan tanpa diskriminatif, serta memperkuat asas *equality for the law* atau persamaan/kesetaraan dimata hukum.
2. Secara praktis, peneliti mengharapkan penelitian ini mampu memberikan manfaat bagi para praktisi hukum, akademisi maupun masyarakat pada umumnya dalam memahami tentang teori keadilan dan hubungan tanpa diskriminatif.

E. Definisi Istilah

Dalam hal pembahasan skripsi ini yang berjudul : “*Prinsip Keadilan Pada Ketentuan Larangan PNS Wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.*” Disini Penulis akan memberikan sekilas penegasan istilah terkait dengan definisi dari judul diatas agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap makna istilah sebagaimana maksud peneliti dan dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. Prinsip

Prinsip adalah kebenaran yang menjadi landasan pokok dalam berfikir dan bertindak. Bisa dibuat sebagai acuan dalam berproses ataupun acuan sebagai pedoman untuk mencapai suatu target.¹⁶

¹⁶ KBBI Daring, s.v. “prinsip”, diakses 17 Nov 2021, kbbi.kemdikbud.go.id/entri/prinsip

2. Keadilan

Keadilan merupakan menempatkan sesuatu pada tempatnya, dalam pengertian ini keadilan sebagai suatu yang selaras, sepadan dan harmonis serta tidak selalu sama rata, namun dengan pemahaman yang memiliki kesepadanan sehingga mewujudkan integritas yang selaras.¹⁷

3. Ketentuan

Ketentuan merupakan sesuatu yg sudah tentu atau yg telah ditentukan atau ketetapan. Kesadaran hukum oleh masyarakat yang tercermin dalam tercapainya kepastian hukum.¹⁸

4. Larangan

Larangan ialah perintah (aturan) yang melarang terhadap suatu tindakan atau perbuatan.¹⁹

5. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Pegawai Negeri Sipil ialah Aparatur negara, peyelenggara negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional dan menjadi teladan yang baik dalam tingkah laku maupun tindakan.²⁰

6. Istri kedua, ketiga, atau keempat

¹⁷ Rifyal Ka'bah, *Politik & Hukum dalam al-Qur'an*, (Jakarta: Khairul Bayaan. 2005), 87

¹⁸ KBBI Daring, s.v. "ketentuan", diakses 17 Nov 2021, kbbi.kemdikbud.go.id/entri/ketentuan

¹⁹ KBBI Daring, s.v. "larangan", diakses 17 Nov 2021, kbbi.kemdikbud.go.id/entri/larangan

²⁰ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika. 2014), 32

Istri adalah wanita yang telah menikah atau yang bersuami. Istri kedua, ketiga, atau keempat ialah wanita yang telah menikah dan manjadi istri nomor dua, tiga, atau empat dalam pernikahannya.²¹

7. Peraturan Pemerintah (PP)

Peraturan Pemerintah merupakan peraturan untuk membuat ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Menurut teori Hans Nawiasky Peraturan Pemerintah ini disebut sebagai peraturan pelaksana (*verordnung satzung*).²²

Prinsip Keadilan Pada Ketentuan Larangan PNS Wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Arah dari Judul tersebut ialah mengulik letak keadilan pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil yang mana dalam peraturan tersebut terdapat larangan PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat.

F. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah memahami alur pembahasan skripsi yang disusun secara sistematis. Pembagian bab dari skripsi ini dilakukan dengan urutan antar bab dari lima bab dengan bertujuan agar pembaca skripsi ini dapat memudahkan memahami keseluruhan hasil penelitian. Berikut sistematika penulisannya:

²¹ KBBI Daring, s.v. “istri”, diakses 17 Nov 2021, kbbi.kemdikbud.go.id/entri/istri

²² Lutfil Ansori, *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, (Depok: Rajawali Press. 2019), hm. 65

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai pendahuluan yang terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Fokus Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Definisi Istilah, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi mengenai penelitian terdahulu dan kerangka konseptual yang menjadi bahan teori dalam masalah yang sedang diteliti yaitu masalah Prinsip Keadilan pada ketentuan larangan Pegawai Negeri Sipil Wanita menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini merupakan penggunaan metode yang digunakan dalam penelitian dan berbagai bahan yang didapatkan guna memperoleh hasil penelitian mengenai prinsip keadilan pada ketentuan larangan Pegawai Negeri Sipil Wanita menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

BAB IV PEMBAHASAN

Bab ini merupakan pemaparan dari pembahasan mengenai prinsip keadilan pada ketentuan larangan Pegawai Negeri Sipil Wanita menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, dalam hal ini dimanakah letak keadilan dalam peraturan pemerintah tersebut

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan penyajian hasil dan temuan dari penelitian yang mengacu pada fokus penelitian yaitu kesimpulan yang disertai dengan saran dari penulis. Kemudian dikembangkan menjadi pokok pikiran baru atas analisis dari penelitian yang merupakan sebuah esensi temuan menjadi saran untuk peneliti berikutnya.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Setiap penelitian pasti memiliki kajian terdahulu, hal tersebut menjadi *procedural studies* dalam lingkungan akademisi. Kaderisasi keilmuan dalam pandangan informasi akan terus ada dan bertahan serta tidak akan terputus dari usaha karya para pendahulunya. Berbagai studi pengkajian telah diselesaikan dengan berbagai jenis komposisi keilmuan dengan berbagai judul dan masalah yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber data. Berikut penelusuran peneliti terkait kajian terdahulu yang berhubungan terhadap pembahasan terkait peraturan pelarangan PNS.

1. Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 45 Tahun 1990 Jo PP No 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil²³.

Penelitian ini membahas mengenai pandangan secara hukum terhadap perizinan PNS dalam melaksanakan suatu perkawinan hingga perceraian. Mulai dari kewenangan pemerintah, akibat hukum, serta prosedur mengenai perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian.

²³Muhammad Yusuf, “Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 45 Tahun 1990 Jo PP No 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil”, (Skripsi, Universitas Sumatera Utara Medan, 2018)

Adapun fokus penelitiannya yaitu terkait bagaimana tindak dan wewenang pemerintah dalam melaksanakan sistem peraturan apabila ada PNS yang melakukan pembatalan perkawinan maupun perceraian dengan tanpa izin pimpinan, apa saja akibat hukumnya, serta bagaimana tata cara atau prosedur perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian.

Metode yang dilakukan dalam penelitian tersebut ialah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif ialah penelitian hukum kepustakaan dengan prosedur melakukan riset terhadap bahan data sekunder yang bersifat teoritis rasional dengan memperhitungkan kecermatan, ketepatan, dan kejelasan. Jenis penelitian ini dalam menggabungkan berbagai sumber data dengan menggunakan penelitian kepustakaan.

Hasil dari penelitian tersebut ialah pemerintah berwenang menerima bahkan menolak izin perkawinan atau perceraian apabila tanpa disertai izin dari pimpinan maka dijatuhkan disipliner, akibat hukumnya serta prosedur terkait perizinan perkawinan maupun perceraian sesuai aturan dari pemerintah.

Letak persamaan dalam penelitian tersebut dengan penelitian penulis ialah sama-sama terkait dengan PP Nomor 45 Tahun 1990. Sedangkan letak perbedaannya ialah penelitian ini lebih menekankan pada penelitian hukum terhadap perizinan PNS dalam melaksanakan suatu perkawinan dan perceraian mulai dari kewenangan pemerintah, akibat hukum, serta prosedur perizinan perkawinan maupun perceraian untuk PNS,

sedangkan penulis lebih menekankan pada prinsip keadilan dalam menanggapi adanya perbedaan peraturan terhadap PNS.

2. Tinjauan Hukum Islam Terhadap PP No 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 4 Ayat 2 Tentang Larangan PNS Wanita menjadi Isteri kedua, ketiga atau keempat).²⁴

Penelitian ini membahas mengenai pandangan islam dalam aturan perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian yang melarang PNS untuk melaksanakan praktik poligami terutama PNS wanita. Dalam penelitian tersebut menjelaskan akan adanya perbedaan ketentuan syariat islam mengenai poligami, bahwasanya islam membolehkan adanya praktik poligami bagi perempuan, dengan tanpa memandang status pekerjaannya.

Adapun fokus penelitiannya yaitu bagaimana pandangan islam terkait aturan, dan bagaimana aturan dalam pengaturan perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian, serta status hukumnya jika dipandang menurut hukum islam.

Jenis penelitian ini dalam memperoleh data dengan menerapkan bentuk penelitian dokumentasi melalui proses menelusuri serta menggabungkan sumber data berbentuk peraturan-peraturan yang otentik. Dari penelitian ini diperoleh kesimpulan bahwa secara normatif pengateruan terkait PNS tersebut tidak kontradikdif dengan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun demikian, keberadaan peraturan terkait

²⁴Luqman Arifin, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap PP No 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 4 ayat 2 Tentang Larangan PNS wanita menjadi isteri kedua, ketiga, atau keempat)", (Skripsi, Institut Agama Islam Negeri Walisongo, 2007)

PNS tersebut dianggap kontradiktif dengan ketentuan syariat agama karena dianggap tidak mengedepankan keadaan yang krusial akan tetapi dan mengabaikan suatu kesulitan.

Letak persamaan dalam penelitian tersebut dengan penelitian penulis ialah sama-sama terfokus pada ketentuan PP Nomor 45 Tahun 1990. Sedangkan letak perbedaannya ialah penelitian ini hanya berfokus pada hukum islamnya saja, pada pandangan islam mengenai perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian sedangkan penulis selain menggunakan konsep pandangan islam, juga mengacu dengan hukum positifnya yang berfokuskan pembahasan letak dari prinsip keadilan bagi perempuan pada pengaturan perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian.

3. Prinsip Kesetaraan Gender Dalam PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan dipoligami bagi PNS Wanita (Studi Pandangan Pakar Hukum di Kota Malang)²⁵

Penelitian ini membahas mengenai suatu kesetaraan. Dengan berdasarkan pemikiran para ahli hukum. Tinjauan terhadap pengaturan PNS yang melarang praktik poligami bagi perempuan yang berstatus PNS, karena melihat dari isi peraturan tersebut peneliti mengkaji akan ada tidaknya kesetaraan dalam peraturan tersebut.

Adapun fokus penelitiannya yaitu bagaimana pandangan pakar hukum di Kota Malang tentang prinsip kesetaraan gender dalam PP dan

²⁵Mochammad Machfudz, "Prinsip Kesetaraan Gender dalam PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan dipoligami Bagi PNS Wanita (Studi Pandangan Pakar Hukum di Kota Malang), (Tesis, UIN Malik Ibrahim, 2014)

bagaimana pandangan pakar hukum di Kota Malang terhadap implikasi pasal 4 Ayat (2) tentang larangan dipoligami bagi PNS Wanita.

Metode yang diterapkan dalam pengkajian ini ialah bersifat penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah salah satu jenis penelitian hukum yang melakukan analisa dengan mengkaji bagaimana kerja hukum di dalam suatu masyarakat. Pengkajian ini dilaksanakan melalui proses penelitian data primer yang dikonsepsikan dengan perilaku nyata dari perbuatan serta akibatnya dalam bermasyarakat.

Hasil yang ditemukan dari penelitian ini ialah adanya perbedaan pandangan dan penilaian dari pakar hukum kota malang tentang kesetaraan gender. Dari pakar hukum ada beberapa yang menyetujui PP tersebut karena tidak kontradiktif dengan syariat islam. Dan ahli hukum tersebut tiada membenarkan PP tersebut karena bias gender, dalam artian tidak adanya kesetaraan gender dalam peraturan tersebut. Kedua pendapat pakar tersebut terdapat dua implikasi, *pertama* yaitu memperkuat harkat dan martabat sebagai PNS wanita yang merupakan bagian dari instrumen negara dan harus tunduk dengan peraturan yang ada. *Kedua* yaitu adanya ketidakjelasan maksud dan tujuan dari rumusan peraturan pemerintah tersebut sehingga menimbulkan kemungkinan PNS wanita untuk melakukan akibat hukum seperti hubungan seks tanpa adanya pernikahan maupun menjadi wanita simpanan dengan menikah dibawah tangan.

Letak persamaan dalam penelitian tersebut dengan penelitian penulis ialah berfokuskan untuk menggali kesetaraan pada PP Nomor 45

Tahun 1990. Sedangkan letak perbedaannya ialah penelitian tersebut lebih berfokus pada pandangan para pakar hukumnya saja. Sedangkan peneliti selain menggunakan konsep pandangan islam, juga mengacu dengan hukum positifnya yang berfokus pada pembahasan letak dari prinsip keadilan bagi perempuan pada pengaturan perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian.

4. Menakar batas Kesetaraan Gender Poligami dalam PP. No. 45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan dan Perceraian bagi PNS²⁶

Penelitian dalam jurnal ini berfokus pada kesetaraan gender. Munculnya perdebatan dengan adanya praktik poligami yang mana terdapat fenomena tarik menarik antara kedua pihak dengan cara mendukung dan menolak poligami itu sendiri khususnya dalam PP. No.45 Tahun 1990. Karena dalam PP tersebut hanya PNS pria yang diizinkan dalam melaksanakan praktik poligami sedangkan PNS wanita sebaliknya. Sehingga perlu dikupas tuntas untuk menimbang batasan dari kesetaraan.

Hasil dari penelitiannya adalah dalam PP tersebut khususnya dalam Pasal 4 yang terlihat memberi batas PNS wanita untuk terlibat dalam praktik poligami dan tidak mencerminkan kesetaraan gender karena hanya PNS pria yang diperbolehkan terlibat praktik poligami. Tanpa penyertaan kesetaraan tersebut berdampak tidak adanya keadilan gender yang memungkiri eksistensi kedudukan dan hak yang dimiliki antara pria dan wanita.

²⁶Awaliah Musgamy, "Menakar batas Kesetaraan Gender Poligami dalam PP. No. 45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan dan Perceraian bagi PNS", Jurnal. Al-daulah. Vol.6, No.2 (desember, 2017), UIN Alauddin Makassar

Persamaan dalam penelitian tersebut dengan penelitian penulis ialah berfokus untuk membahas terkait kesetaraan gender, namun perbedaannya adalah penulis lebih kepada implikasinya yaitu terkait prinsip keadilan, adakah prinsip keadilan pada pengaturan perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian.

5. Konsep Keadilan Pada Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Pandangan Hakim Di Pengadilan Agama Gorontalo)²⁷

Penelitian pada jurnal tersebut untuk mendeskripsikan problematika cerai yang terjadi pada Pegawai Negeri Sipil berdasarkan ulasan pendapat Hakim di Pengadilan Agama Gorontalo. Dalam penelitian ini menunjukkan bahwasanya alasan putusan Hakim kepada PNS yang bercerai tanpa izin atasan merupakan bentuk perlindungan hukum dari pengadilan dengan tujuan mewujudkan keadilan sosial untuk masyarakat.

Hasil dari Penelitiannya adalah dalam Peraturan Pemerintah, Pegawai Negeri Sipil apabila ingin bercerai maka wajib memenuhi syarat wajib terlebih dahulu yaitu mendapat izin dari atasannya, akan tetapi sesuai dengan asas praktik beracara di Pengadilan Agama, hakim akan tetap memeriksa dan mengadili permohonan cerai tersebut, serta menetapkan suatu putusan cerai, meskipun tanpa disertai dengan surat bukti dari pimpinannya mengenai izin cerai. Aspek keadilan (*equal*) haruslah menjadi dasar pertimbangan bagi seorang hakim dalam menetapkan suatu putusan, namun keadilan tersebut bukan menjadi

²⁷Abdur Rahman Adi Saputera, “Konsep Keadilan Pada Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Pandangan Hakim Di Pengadilan Agama Gorontalo)”, *Istinbath: Jurnal Hukum*, Vol. 15 No.2, November 2018

standar utama dan mutlak dalam parameter untuk menetapkan atau memutuskan permohonan cerai.

Persamaan dari penelitian tersebut dengan penelitian penulis ialah dalam pembahasannya, berfokus membahas tentang konsep keadilan bagi Pegawai Negeri Sipil, namun perbedaannya adalah penulis lebih kepada terkait prinsip keadilan bagi wanita PNS dalam pasal 4 ayat (2).

Dalam hal ini Penulis akan memaparkan atau membandingkan Mengenai persamaan dan perbedaan terkait dengan karya ilmiah penulis sendiri dengan karya ilmiah milik orang lain atau penulis lainnya sebagai berikut :

Tabel Perbandingan Penelitian Terdahulu

No.	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 45 Tahun 1990 Jo PP No 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil	Letak persamaan dalam penelitian tersebut dengan penelitian penulis ialah sama-sama terkait dengan PP Nomor 45 Tahun 1990	letak perbedaannya ialah penelitian ini lebih menekankan pada tinjauan yuridis terhadap perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian, mulai dari kewenangan pemerintah, akibat hukum, serta prosedur perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan

			perceraian, sedangkan penulis lebih menekankan pada prinsip keadilan dalam menanggapi adanya perbedaan peraturan terhadap PNS.
2.	Tinjauan Islam Terhadap PP No 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 4 Ayat 2 Tentang Larangan PNS Wanita menjadi Isteri kedua, ketiga atau keempat).	Letak persamaan dalam penelitian tersebut dengan penelitian penulis ialah sama-sama terkait dengan PP Nomor 45 Tahun 1990	Sedangkan letak perbedaannya ialah penelitian ini hanya berfokus pada hukum islamnya saja, pada pandangan islam mengenai perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian sedangkan penulis selain menggunakan konsep pandangan islam, juga mengacu dengan hukum positifnya yang berfokuskan pembahasan letak dari prinsip keadilan bagi perempuan pada pengaturan perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian.

3.	Prinsip Kesetaraan Gender Dalam PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan dipoligami bagi PNS Wanita (Studi Pandangan Pakar Hukum di Kota Malang)”	Letak persamaan dalam penelitian tersebut dengan penelitian penulis ialah sama-sama menggali kesetaraan dalam pengaturan perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian.	Penelitian tersebut lebih berfokus pada pandangan para pakar hukumnya saja. Sedangkan peneliti selain menggunakan konsep pandangan islam, juga mengacu dengan hukum positifnya yang berfokus pembahasan letak dari prinsip keadilan bagi perempuan pada pengaturan perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian
4.	Menakar batas Kesetaraan Gender Poligami dalam PP. No. 45 Tahun 1990 Tentang Perkawinan dan Perceraian bagi PNS	sama-sama membahas terkait kesetaraan gender dalam PP No.45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2)	penulis lebih kepada implikasinya yaitu terkait prinsip keadilan, adakah prinsip keadilan pada pengaturan perizinan PNS dalam

			melaksanakan perkawinan dan perceraian
5.	Konsep Keadilan Pada Cerai Bagi Pegawai Negeri Sipil (Studi Pandangan Hakim Di Pengadilan Agama Gorontalo)	berfokus membahas tentang konsep keadilan bagi Pegawai Negeri Sipil	penulis lebih berfokus kepada prinsip keadilan, adakah prinsip keadilan pada pengaturan perizinan PNS dalam melaksanakan perkawinan dan perceraian

B. Kerangka Konseptual

1. Tinjauan umum tentang Keadilan

a. Konsep keadilan dalam islam

Kata dasar adil berasal dari kata bahasa Arab *'adl* (عدل) yang berarti keadilan, tidak berat sebelah. Kata kerjanya *'adala* عدل, *ya'dilu* يعدل, yang berarti berlaku adil, tidak berat sebelah, sama, berimbangan.

Allah menciptakan manusia, membentuknya dan memperimbangkannya dengan memberinya keadilan. Dari semula, Allah telah menciptakan jagat raya ini berdasarkan hukum perimbangan atau keadilan. *'Adl* (adil) di sini adalah pembagian yang berimbang. Dalam sebuah riwayat Hadits disebutkan bahwa langit dan bumi ditegakkan atas keadilan (perimbangan). Bila salah satu sisinya

tidak berdasarkan keadilan, maka seluruh sistem jagat raya akan terganggu. Allah meminta kepada umat Islam untuk memperlakukan wanita dan anak yatim secara adil. Tentang hak-hak mereka menyangkut hukum waris, mahar, perkawinan dan lain-lain yang berhubungan ditetapkan dalam surah an-Nisa ayat 2-35. Semua itu ditetapkan agar keadilan tetap terpelihara dalam masyarakat. Seseorang yang beristeri lebih dari satu tidak akan mungkin adil antara sesama isterinya dalam hal kecintaan, dengan pengertian membagi cinta secara merata. Sesuatu yang ditetapkan oleh Allah sebagai hukum tidak mungkin tidak berdasarkan keadilan. Hal itu karena firman Allah berisikan kebenaran dan keadilan yang bersifat abadi. Allah memerintahkan para rasul-Nya untuk mewahyukan kitab dan timbangan hendaknya manusia untuk mengasaskan keadilan. Keputusan hukum yang diberikan manusia barangkali tidak dapat memuaskan rasa keadilan setiap orang. Namun pihak-pihak terkait dengan pembuat keputusan hukum harus berusaha secara maksimal dalam membuat keputusan yang ia yakini paling adil dan paling dekat kepada taqwa.²⁸

Suatu yang berimbang bukan dalam artian sama berat, akan tetapi bentuk kesepadanan yang membentuk kesatuan yang selaras. Dengan kata lain menempatkan sesuatu pada tempatnya dengan benar (*the right man on the right place*), hal tersebut membutuhkan

²⁸Rifyal Ka'bah, *Politik & Hukum dalam Al-Qur'an*, (Jakarta: Khairul Bayaan, sumber pemikiran islam. 2005), 86

kesadaran akan tanggungjawab dari semua pihak yang berperan serta dalam proses penyusunan setiap ketetapan. Dalam Al-Qur'an bagi yang tidak berperan serta dalam menegakkan keadilan disebut sebagai seseorang yang dholim, kemudian akan dikenai sanksi *ukhrawi* atau dosa, yang pertanggungjawabannya dia akhirat, serta sanksi duniawi yang bersifat normative yaitu hukuman tertentu melalui penetapan hukum yang berlaku berdasarkan keadilan.²⁹

Kesetaraan manusia menjadi dasar pertimbangan dalam islam pada penegakan keadilan. Pada Q.S An-Nisa': 1 dan Q.S Ar-Rum :21 menyebutkan adanya kesetaraan sejak penciptaan manusia. Alasan penegakan keadilan bukan hanya tentang kesetaraan tetapi juga karena manusia memiliki independensi serta memiliki kehendak bebas.³⁰

Hasil kajian dari M. Quraish Shihab bahwa para pakar agama mengemukakan setidaknya ada empat makna keadilan, yaitu:³¹

1) Adil dalam arti "sama"

Pengertian "Sama" disini ialah persamaan akan hak. Memperlakukan segalanya dengan sama tanpa membeda-bedakan seseorang dengan orang lain. Sejalan dengan Sayyid Qutb yang mana beliau menggaris bawahi kesetaraan secara langsung. Premis keseragaman adalah naluri manusia yang digerakkan oleh semua oran, bukan hanya kestaraan antara umatislam dan individu-

²⁹Ka'bah, 87

³⁰Zufi Imran, *Pandangan Quraisy Shihab Tentang Konsep Adil Dalam Praktik Poligami*, (Medan. Universitas Pembangunan Panca Budi. 2017), Vol. II, Nomor 01, 193

³¹M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan Pustaka. 2003), 114

individu itu sendiri. Pemerataan adalah hak setiap individu, berbagai golongan, gelap ataupun putih, serta arab maupun non-arab. Hal ini menunjukkan bahwa setiap orang memiliki hak yang sama. Maka sifat tersebut berubah menjadi premis keadilan dalam pelajaran Tuhan.³² Dalam surah An-Nisa' ayat 58 Allah Subhanahu Wa Ta'ala berfirman:

وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Artinya: *"..dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. "*

Adil dalam ayat ini diartikan "sama" dalam hal pengambilan putusan oleh hakim saja. Dengan maksud untuk mengarahkan sang hakim dalam memposisikan sikap dan putusan yang adil terhadap para pihak yang berperkara. Namun apabila bukan persamaan apa yang akan para pihak berperkara terima, maka hal itu merupakan suatu kezhaliman.

2) Adil dalam arti "seimbang"

Keseimbangan bukan berarti bahwa substansi dan kondisi setara untuk semua bagian yang akan disesuaikan. Kecil atau besar tidak ditentukan oleh kapasitas yang diharapkan darinya. Keadilan disini di identikan dengan keseimbangan yaitu proposional, bukan lawan kata kezhaliman. Segala isyarat dalam Al-Quran yang membatasi keadilan satu dengan yang lainnya seperti halnya sejauh kebebasan warisan dan kesaksian. Ini adalah perbedaan di

³²Sayyid Qutub, Tafsir Fi Zhilalil Qur'an. 397

antara orang-orang. Diferensiasi ini masuk akal bahwa keadilan dirasa berkaitan dengan kesetaraan. Kesetaraan dalam pemahaman ini meningkatkan keyakinan atas Allah yang Maha mengetahui serta bijaksana dalam membuat serta mengawasi semuanya dengan proporsi yang seimbang untuk mencapai suatu tujuan. Keyakinan ini akan mendorong pemahaman tentang Keadilan Ilahi. Seperti dalam Firmannya:

إِنَّا كُلَّ شَيْءٍ خَلَقْنَاهُ بِقَدَرٍ

Artinya: *"Sungguh, Kami menciptakan segala sesuatu menurut ukuran."³³*

- 3) Adil dalam arti "perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada setiap pemiliknya"

Pengertian adil dalam hal ini diartikan dengan "menempatkan sesuatu pada tempatnya" atau "memberikan kebebasan kepada orang lain melalui cara yang paling dekat". Kebalikannya adalah "penindasan", dalam arti mengabaikan kebebasan terhadap orang lain. Dengan cara ini, ia akan menghasilkan gagasan tentang keadilan bagi semuanya. Salah satu sendi kegiatan publik ialah keadilan. Keadilan merupakan prioritas yang lebih tinggi dari pada kedermawanan atau ihsan. Jenis ihsan dapat berupa bersikap adil dalam mencapai sesuatu yang bermanfaat. Akibatnya, melakukan keadilan adalah norma dasar

³³ Al-Qur'an, 54:49

untuk cara berperilaku manusia. Allah Subhanahu Wa Ta'ala berfirman:

إِنَّا اللَّهُ يَا مُرِيَ الْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ..

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan..."³⁴

4) Adil yang dinisbatkan kepada ilahi

Adil di sini berarti "memelihara kewajaran atas berlanjutnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu terdapat banyak kemungkinan untuk itu."³⁵

Semua makhluk tidak memiliki hak istimewa bagi Allah. Keadilan Ilahi pada dasarnya adalah keindahan dan kebaikan-Nya. Keadilan-Nya mengakibatkan kemurahan Allah swt. tak tertahankan untuk mendapatkan sejauh makhluk tersebut dapat mencapainya. Allah pemilik langsung dari segala semesta yang ada. Namun semesta yang ada tidak memiliki apapun selain Allah disisinya. Dalam artian tersebut, penting untuk memahami substansi integritas yang ditunjukkan oleh Allah swt. sebagai *qaiman bilqisth* (yang menjunjung tinggi keadilan). (Q.S. Ali Imran : 18) atau ayat lain yang mengandung arti keadilan-Nya seperti:

³⁴ Al-Qur'an, 16:90

³⁵ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan Pustaka. 2003), 116

وَمَا رُبُّكَ بِظَالِمٍ لِّلْعَبِيدِ ۝

Artinya: *"..Dan Tuhanmu sama sekali tidak menzalimi hamba-hamba-(Nya)."*³⁶

Sifat Allah sebagai Maha Adil, yakni *"Allah al-'Adl"* dan *"Allahu al-Muqsit"*. Dan sifat Allah yang paling hakiki adalah *"Adil"*. Untuk situasi ini, M. Quraish Shihab menekankan akan rencana orang-orang untuk mengamalkan dan menjadikan telatan atas sifat Allah tersebut. Selepas mengimani akan keadilan Allah, maka diperlukan meneladaninya dengan menjaga dan mengamalkannya kepada semuanya termasuk diri sendiri.

b. Konsep keadilan dalam Hukum

Keadilan tidak bisa dipisahkan dengan hukum. Ketidakadilan dalam hukum dapat dan harus ditolak untuk membentuk dan memiliki karakter hukum. Menurut St. Augustin *a nation without justice is no different than a band of robbers*, artinya bangsa tanpa keadilan tidak ada bedanya dengan gerombolan perampok. Tanpa keadilan, masyarakat politik akan berubah menjadi anarki. Tidak peduli seberapa efisien dan anggunnya hukum apabila tidak sesuai dan tidak adil, maka tidak perlu diterima dan harus diperbaiki karena mengacu pada hak kebebasan setiap individu. Keadilan menjadi dasar dalam penyusunan hukum yang ada. Prosedur pelaksanaan hukum juga harus menuju keadilan. Hal-hal yang sepenuhnya sama (hak, situasi,

³⁶ Al-Qur'an, 41:46

persoalan) wajib pula ada ketentuan dan penilaian yang sama, jadi *communicative*. Inilah yang menjadi dasar teori etis menuju keadilan yang menitikberatkan kepentingan umum sebagai kegunaan hukum.³⁷

Mengacu pada pemikiran John Rawl bahwa keadilan merupakan kebajikan pertama dalam kebebasan berfikir yang menjadi landasan norma sosial. Landasan dasar keadilan adalah susunan dasar masyarakat yang meliputi konstitusi, pemilikan pribadi atas sarana-sarana produksi, pasar kompetitif, dan susunan keluarga monogami. Susunan dasar masyarakat memiliki dominasi yang kuat atas kontinuitas realitas tersebut. Dan masalah utama dari keadilan adalah menguraikan dan menampilkan rangkaian prinsip yang perlu diwujudkan oleh susunan utama masyarakat yang adil.

Penyelesaian terhadap permasalahan dasar dari keadilan yaitu

- 1) Prinsip kebebasan yang seimbang (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini meliputi kebebasan dalam berperan di dunia politik, kebebasan menyampaikan pendapat, kebebasan beragama, kebebasan menjadi diri sendiri, dan hak untuk mempertahankan milik pribadi.
- 2) Prinsip yang terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*).³⁸

³⁷A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti, *Ilmu Hukum*, (Jakarta: KENCANA. 2021), 116

³⁸Damanguri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIS Vol.9 No.2 Juli-Desember 2013, 35

Rawls juga mengutarakan dua prioritas dalam menjalankan prinsip-prinsip tersebut. Prioritas ini ada karena diduga muncul prinsip yang lain dalam konflik:

1) Prioritas pertama menunjukkan akan prinsip kebebasan yang seimbang, sama rata, adil. Dilaksanakan paling utama dari pada prinsip perbedaan (*the difference principle*) maupun prinsip persamaan atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Dalam artian harus terlebih dahulu untuk memenuhi kewajiban prinsip pertama sebelum menyinambungkan pada prinsip kedua. Prioritas pertama pada keadilan sosial ialah kebebasan yang sama rata dan sepenuhnya. Dalam artian mendapatkan kebebasan yang menuju pada prinsip kedua dengan sepenuhnya. Tanpa adanya pembatas. Kebebasan hanya boleh dibatasi dengan dasar keseimbangan. Dengan kata lain pembatas tertentu yang diperkenankan dalam mencapai kebebasan yang seimbang bagi tiap individunya.

2) Prioritas kedua merupakan relevansi dari kedua prinsip keadilan kedua. Prinsip persamaan kesempatan yang adil menjadi acuan utama daripada prinsip perbedaan.

Dari berbagai prinsip keadilan yang telah diuraikan oleh John Rawl, memperlihatkan bahwa dalam penetapan peraturan hukum bukan hanya berdasarkan pada satu teori saja, melainkan juga dengan pertimbangan lainnya terutama keadilan yang menjadi sarana bagi

masyarakat sehingga dapat menjamin tercapainya ketertiban yang juga adil.³⁹ Tercapainya kepastian hukum memang karena dibentuk sesuai dengan sistem pengaturan peraturan perundangan-undangan, akan tetapi juga tetap harus memperhatikan dan berkolaborasi dengan berbagai kerangka ilmiah yang didalamnya mengandung ilmu alam dan ilmu sosial (sains positif).

c. Konsep Keadilan terhadap perempuan

Dalam hukum Indonesia terdapat perubahan posisi perempuan secara bertahap. Reformasi hukum yang berdasarkan pada *rule of law* serta penegakan demokrasi haruslah menjadi acuan utama untuk keadilan dan kesetaraan bagi perempuan. Perjuangan gerakan perempuan menjadi akses keadilan bagi perempuan. Keadaan ini bisa kita jumpai dalam setiap fase perjalanan bangsa Indonesia hingga kini. Bahkan perempuan juga sangat aktif terlibat dalam legislasi kemudian melahirkan peraturan perundang-undangan dan kritik hukum yang tidak sensitif bagi perempuan. Hasilnya, lahirlah produk hukum yang memberikan hak kesetaraan terhadap perempuan dan ramah terhadap perempuan terutama dalam perkawinan.⁴⁰ Meski demikian masih ada hukum yang tidak memberikan keadilan dan kesetaraan bagi perempuan. UU perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 ini terdapat banyak kritikan oleh gerakan perempuan, ada beberapa pasal yang dipandang

³⁹ Nur Solikin, *pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jember: STAIN Jember Press. 2014), 29

⁴⁰ Sulistyowati Irianto, *Pluralisme Hukum Waris dan Keadilan Perempuan*, (Jakarta: Pustaka Obor Indonesia), 6

merugikan perempuan, Pasal yang cukup mendapat pandangan keras ialah yang memberi peluang kepada suami untuk melakukan poligami.

Konstruksi sosial budaya yang dianut secara alamiah melahirkan anggapan bahwa terdapat disimilaritas peran antara laki-laki dan perempuan. Peran perempuan sengaja dianggap pada wilayah kerumahtanggaan semata sedangkan laki-laki berperan diluar wilayah kerumahtanggaan. Diskriminasi seperti ini dinamakan dengan diskriminasi gender, dimana dalam diskriminasi seperti ini tidak terdapat keadilan di dalamnya. Perempuan tersubordinasi oleh laki-laki, dikekang oleh patriarkisme dan dimarginalkan didalam lingkungan masyarakat.⁴¹ Diskriminasi tersebut berdampak pada perempuan, ketika mereka menyamai laki-laki dalam ranah publik dianggap sebagai manusia menyalahi kodrat sehingga mengakibatkan adanya perbedaan wilayah peran bahkan dibedakan pada aspek yang kaitannya dengan kebijakan hukum.⁴²

Menurut pandangan para feminis, relevansi hukum dengan kekuasaan yang tak setara dengan penyeteraan peran perempuan dan laki-laki. Para feminis meyakini akan hukum yang objektif dan netral yang kemungkinan adanya sangat kecil. Karena tanpa disadari, berbagai hukum yang disusun berdasarkan aspek patriarki yang menaungi laki-laki dibandingkan perempuan. Hukum semacam ini

⁴¹ Ahmad Fuad Hasan, *Otonomi Tubuh Perempuan dalam Pandangan KH. Husein Muhammad*, Vol.3, No.1 Rechtenstudent Journal Fakultas Syariah UIN KHAS Jember, April 2022

⁴² Lusya Palulungan, dkk, *Memperkuat Perempuan untuk Keadilan dan Kesetaraan*, (Makassar: Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia. 2016), 66

justru mengindahkan ketidaksetaraan yang pada akhirnya menjadi bentuk penindasan terhadap perempuan.⁴³

Mewujudkan kesetaraan gender dapat melalui persamaan hak hukum (*legal right*). Gagasan tersebut bermula atas pandangan liberalisme-klasik yang menyimpulkan bahwa hak hukum (*legal right*) milik setiap individu, tanpa adanya perbedaan gender.⁴⁴

Menumbuhkan pandangan keadilan dan kesetaraan tentang betapa fundamentalnya menghormati hak-hak setiap individu terutama hak perempuan, menjadi tantangan paling besar. Upaya nyata dalam menghormati dan penjaminan hak-hak perempuan yang mendasar terdapat pada penetapan PBB dalam konvensi penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang disebut konvensi CEDAW (*Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*) tahun 1979 dan Indonesia meratifikasinya melalui UU RI Nomor 7 Tahun 1984. Indonesia harus mempunyai komitmen untuk berkewajiban untuk membuat regulasi guna menghilangkan diskriminasi maupun perbedaan peran perempuan. Oleh karena itu, penting untuk menelaah peraturan-peraturan, instrumen hukum, keputusan pemerintah yang ada.⁴⁵

⁴³ Sulistyowati Irianto, *Perempuan dan hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2006), 7

⁴⁴ Sulistyowati Irianto, *Perempuan dan hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*, 10

⁴⁵ Romany Sihite, *Perempuan, kesetaraan, dan keadilan: Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2007), 178

Pada Konvensi Perempuan Pasal 11 secara tegas menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam ketenagakerjaan dan menjamin persamaan hak salah satunya ialah bebas dalam memilih profesi. Dasar hukum selanjutnya yang menaungi dan melindungi hak dan kesempatan perempuan atas pekerjaan terdapat pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 49 yang menjelaskan perempuan berhak memilih dan dipilih dalam pekerjaan.

2. Tinjauan tentang Perkawinan dan Perceraian bagi PNS

a. Pengertian perkawinan dan perceraian

Hukum Perkawinan serta akibat hukumnya telah dirumuskan dalam UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974. Nikah berasal dari kata *Nakaha* yang artinya “bergabung”. Bergabung dapat diartikan dengan 2 macam pengertian yaitu bergabung dalam artian akad antara pria dan wanita atau bergabung dalam artian hubungan kelamin.⁴⁶ Singkatnya, menggabungkan 2 insan manusia menjadi satu. Dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 1 disebutkan bahwa Perkawinan merupakan suatu ikatan lahir bathin antara seorang suami dan isteri dalam membangun keluarga bahagia dengan berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa.

Anjuran untuk menikah terdapat dalam al-Qur’an dan hadist, salah satunya ada di surah An-Nur: 32

⁴⁶Umar Haris Sanjaya dan Aunur Rahim Faqih, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media.2017), 12

وَأَنْكِحُوا الْأَيَامَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ ۚ إِنْ يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُعْطِهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ ۗ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ

Artinya: “dan nikahkanlah orang-orang yang masih membujang diantara kamu, dan juga orang-orang yang layak (menikah) dari hamba-hamba sahayamu yang laki-laki dan perempuan. Jika mereka miskin, Allah akan memberikan kemampuan kepada mereka dengan karunia-Nya. Dan Allah Maha Luas (peremberian-Nya), Maha Mengetahui.”⁴⁷

Makna global dari ayat diatas ialah Allah Yang Maha Suci dan Maha Luhur, guna membentengi kehormatan diri, kaum muslimin di syariatkan untuk menikahkan seorang pemuda/laki-laki. Pemuda yang dimaksud ialah yang belum mempunyai kesanggupan untuk menikah baik disebabkan atas ketidakmampuan materi maupun persoalan lain guna tetap membentengi kehormatan diri maupun menjauhi diri atas sesuatu yang diharamkan oleh Allah sampai Allah melapangkan rezekinya dan melancarkan usaha yang berorientasi pada pernikahan. Jika seseorang senantiasa beriman kepada Allah maka Dia akan menunjukkan jalan kemudahan terhadap segala kesulitannya.⁴⁸

Adapun Hadist tentang anjuran menikah:

عن عبد الله بن مسعود رضي الله عنه قال لمارسول الله صلى الله عليه وسلم: يَا مَعْشَرَ الشَّبَابِ مَنِ اسْتَطَاعَ مِنْكُمُ الْبَاءَةَ فَلْيَتَزَوَّجْ، فَإِنَّهُ أَعْضٌ لِلْبَصْرِ وَأَخْصَنُ لِلْفَرْجِ، وَمَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَعَلَيْهِ بِالصَّوْمِ فَإِنَّهُ لَهُ وَجَاءٌ. متفق عليه.

⁴⁷ Al-Qur'an, 24:32

⁴⁸ Muhammad Ali Ash-Shabuni, *Terjemah Ayat-Ayat Ahkam Jilid 2*, (Depok: Keira Publishing, 2018), 195-196

Artinya: “*Abdullah Ibnu Mas’ud r.a. berkata: Rasulullah saw. Bersabda pada kami: ”wahai generasi muda, barangsiapa diantara kamu telah mampu berkeluarga hendaknya ia kawin, karen ia dapat menundukkan pandangan, dan memelihara kemaluan, barang siapa belum mampu hendaknya berpuasa, sebab ia dapat mengendalikanmu”*⁴⁹

Dalam hadist tersebut, kata *baah* (بَاءَةٌ) adalah nikah dan perkawinan, diambilkan dari kata *muba’ah* yang berarti rumah karena orang yang memperisteri seorang perempuan, maka ia akan menempatkannya di sebuah rumah, atau karena ia berupaya untuk mandiri dan tidak bergantung dengan keluarga.⁵⁰

Hukum dari menikah, dalam hal ini para ahli fiqih berbeda pendapat. *Pertama*, menurut mazhab Zhahiri, nikah hukumnya wajib dan berdosa jika ditinggalkan. *Kedua*, menurut mazhab Syafi’i, nikah hukumnya mubah dan tidak berdosa jika ditinggalkan. *Ketiga*, menurut mazhab Jumhur (Malikiyah, Ahnaf, dan Hanabilah), nikah hukumnya sunnah dan bukan wajib.⁵¹

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 Ayat (1), menjelaskan bahwa Perkawinan adalah sah apabila dilaksanakan dengan aturan agama dan kepercayaan masing-masing. Didalam hukum agama islam, menurut ulama Hanafi, hanya ijab dan qabul sebagai rukunnya, sementara dalam pandangan jumhur ulama,

⁴⁹Ibnu Hajar Atsqolani, “*Bulughul Maram*”, 210

⁵⁰Masdar Helmy, “*Terjemah Hadist Bulughul Maram*”, (Bandung: CV Gema Risalah Press. 1994), 325

⁵¹Muhammad Ali Ash-Shabuni, *Tafsir Ayat-ayat Ahkam jilid 2*, (Depok: Keira Publishing.2018), 203

menyebutkan 5 rukun perkawinan yang harus terpenuhi, yaitu:⁵²
Pengantin laki-laki dan wanita, wali, ijab, dan 2 orang saksi.

Perkawinan bukan sekedar sebagai media pembenaran suatu hubungan seksual suami istri. Namun hak dan kewajiban yang sebelumnya tidak mereka miliki. Suami berkewajiban menghidupi dan mencukupi kehidupan keluarga dengan kekuatan ekonomi yang cukup, sedangkan seorang istri berkewajiban menjaga kehormatan dirinya dan suami sesuai dengan syarat dan ketentuan Allah dan rasul-Nya.

Perceraian merupakan cerai hidup, perpecahan, talak dan perpisahan antara suami istri sebagai bentuk ketidakstabilan dan ketidakberhasilan dalam suatu perkawinan pada saat menjalankan hak kewajibannya masing-masing yang diakui oleh hukum yang berlaku.⁵³

Perceraian merupakan jalan terakhir dalam suatu perkawinan apabila kedua belah pihak sudah tidak memiliki kecocokan dalam menjalani suatu perkawinan. UU perkawinan Pasal 39 ayat (2) memaparkan secara umum tanpa rincian akan suatu pelaksanaan perceraian dengan alasan-alasan yang sesuai yaitu kematian ataupun perceraian atas putusan pengadilan.⁵⁴

⁵²Iffah Muzammil, *Fiqh Munakahat*, (Tangerang: Tira Smart. 2019), 9

⁵³ Masrur Huda, *Perceraian dan Hak Anak (dalam perspektif Undang-Undang dan Hukum Islam)*, (Surabaya: Global Aksara Press. 2021), 12

⁵⁴ Masrur Huda, *Perceraian dan Hak Anak (dalam perspektif Undang-Undang dan Hukum Islam)*,

b. Pengaturan izin perkawinan dan perceraian bagi PNS

Pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang diharapkan dapat menjadi teladan yang baik bagi masyarakat baik dalam tingkah laku, perbuatan, tindakan, ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Pernikahan yang bahagia merupakan fantasi setiap orang, namun tidak menutup kemungkinan perpisahan dalam tatanan kehidupan pernikahan tersebut terjadi. Pengaturan tentang perkawinan yang berlaku bagi semua penduduk Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, tanpa terkecuali penduduk dengan yang berstatus Pegawai Negeri Sipil.

Izin perkawinan dan perceraianya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Pemerintah mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tersebut pada tanggal 21 April 1983 yang kemudian mengalami perubahan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil. Sesuai dengan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan

Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.⁵⁵

PP Nomor 45 Tahun 1990 mengganti beberapa pasal dari beberapa ketetapan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yaitu:⁵⁶

- a. Ketentuan pasal 3 seluruhnya
- b. Pasal 4 seluruhnya
- c. Pasal 5 ayat (2)
- d. Pasal 8 yang diantara ayat (3) dan (4) disisipkan satua ayat yang dijadikan ayat (4) baru, serta ayat (4) lama dijadikan ayat (5) baru dan seterusnya,
- e. Pasal 9 ayat (1)
- f. Pasal II dihapuskan seluruhnya
- g. Pasal 12 dijadikan ketentuan Pasal 11 dengan mengubah ketentuan ayat (3)
- h. Pasal 13 dijadikan ketentuan Pasal 12
- i. Pasal 14 dijadikan ketentuan Pasal 13
- j. Pasal 15 dijadikan ketentuan Pasal 14
- k. Pasal 16 dijadikan ketentuan Pasal 15
- l. Pasal 17 dijadikan ketentuan Pasal 16

⁵⁵Cakra Satria Wibawa. dkk, “Kedudukan Pegawai Negeri Sipil Wanita Dalam Perkawinan Kedua”, (Artikel Ilmiah, Universitas Jember. 2012), 4

⁵⁶Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil

m. Sesudah pasal 16 baru ditambah satu ketentuan yang dijadikan
Pasal 17

Pada bagian Umum dalam PP 45 Tahun 1990 menyebutkan bahwa berdasarkan salah satu tugas dari seorang PNS dengan keteladanan tindak perilaku yang harus diberikan kepada masyarakat, maka ditetapkan disipliner yang tinggi. Salah satunya ialah harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Pimpinan apabila hendak melakukan perkawinan maupun perceraian. Bagi PNS pria yang hendak untuk beristeri lebih maka terlebih dahulu diharuskan untuk memperoleh izin dari Pimpinan. Mengingat kedudukan yang sangat urgent sebagai Pegawai Negeri Sipil sehingga adanya keharusan memperoleh izin.⁵⁷ Namun berbeda dengan PNS perempuan, lebih jelasnya perempuan yang berkedudukan sebagai istri kedua atau lebih tidak diperbolehkan untuk menjadi PNS. Dengan adanya penjelasan tersebut, sangat menampakkan bahwa PNS perempuan sangat dibatasi dalam perihal pernikahan, dilarang menjadi istri kedua atau lebih bahkan perempuan yang menjadi istri kedua atau lebih tidak diperbolehkan untuk menjadi PNS.

⁵⁷ Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Metode Penelitian

Metode adalah jalan kerja, prosedur atau cara dalam mencari pemahaman lebih dalam dari suatu objek sasaran yang diperlukan.⁵⁸ Penelitian adalah kegiatan ilmiah dengan cara mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisa yang didasarkan pada metode.⁵⁹ Jadi, Metode Penelitian ialah prosedur pengkajian dalam menganalisa suatu perundang-undangan yang terdapat pada penelitian. Pengetahuan yang benar pada dasarnya merupakan sesuatu yang sangat di cari dan dibutuhkan. Dalam penulisan penelitian ini, peneliti berupaya menyertakan bahan-bahan yang dapat dijadikan informasi untuk bahan dalam penulisan sehingga menjadi sebuah pengetahuan yang lebih tepatnya pengetahuan yang benar. Dan bahan-bahan tersebut tentu harus berkesinambungan. Oleh karena itu, peneliti menggunakan metode:

1. Teknik Penelitian

Metode yang diterapkan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif. Penelitian normatif merupakan penelitian yang dilaksanakan dengan menganalisis hukum yang di rancang sebagai norma atau kaidah yang berlaku dan menjadi acuan dalam masyarakat. Penelitian ini juga mengulas bahan pustaka sehingga dipahami juga penelitian

⁵⁸Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta. 2020), 96

⁵⁹Ishaq, 97

dogmatis/teoritis, juga penelitian hukum kepustakaan.⁶⁰ Teknik penelitian ini dengan cara mengidentifikasi dan mengkaji lebih dalam literatur yang telah dikumpulkan yaitu buku, jurnal hukum, artikel, catatan-catatan, e-book, penelitian terdahulu, serta bahan hukum yang berkaitan dengan larangan pegawai negeri sipil wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan suatu bentuk usaha atau metode dalam penelitan untuk mencapai pemahaman terkait permasalahan dalam penelitian.⁶¹ Tujuannya ialah untuk memperoleh data dan fakta atas beberapa sudut pandang tentang penelitian isu hukum.⁶²

a. Pendekatan Undang-undang (*statute approach*)

Pendekatan Undang-undang merupakan bentuk menganalisis semua undang-undang terkait isu hukum yang ditangani. Dalam penelitian ini memfokuskan terhadap pemahaman peneliti terkait *ratio legis* dan ontologis undang-undang, sehingga peneliti dapat mengetahui ada tidaknya dampak teori filosofis dari undang-undang maupun isu hukum yang dihadapi.

b. Pendekatan Konseptual (*case approach*)

Pendekatan Konseptual merupakan pendekatan yang mempelajari tinjauan dan teologi yang progresif dalam kajian hukum

⁶⁰Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta. 2020), 68

⁶¹Ishaq, 69

⁶²Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Tangerang: UNPAM PRESS. 2018), 82

dengan mempertimbangkan kesesuaian antara pendekatan dengan isu hukum.⁶³

c. Pendekatan Historis (*historical approach*)

Pendekatan Historis merupakan pendekatan yang dihasilkan dengan upaya menganalisis latar belakang mengenai perkembangan pengaturan teori filosofis dari undang-undang maupun isu hukum yang dihadapi.⁶⁴

3. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sumber data dalam penelitian hukum normatif yang dimanfaatkan dengan sasaran untuk mengkaji hukum yang berlaku. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber data bahan hukum yang terdiri atas konstitusi, ketetapan, ketentuan, perundang-undangan, naskah akademik dan putusan hakim. Bahan hukum primer dalam penelitian ini ialah:

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

⁶³Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press. 2020), 57

⁶⁴Muhaimin, 58

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa segala penerbitan tentang hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dan bukan merupakan naskah resmi. Bahan hukum sekunder merupakan bentuk deskripsi mendalam dari bahan hukum primer seperti buku ilmiah, buku-buku hukum, jurnal hukum tentang prinsip keadilan pada ketentuan larangan PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan sumber data yang menyertakan indikasi uraian dan penjabaran terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum dan argumentasi hukum tentang prinsip keadilan pada ketentuan larangan PNS wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan pengolahan maupun penganalisisan terhadap data maupun bahan yang diwujudkan dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Tujuannya adalah untuk melaksanakan analisis secara transendental akan rumusan dan istilah terminologi dalam aturan perundang-undangan, disertai implementasinya. Dalam menganalisis bahan hukum, peneliti menggunakan analisis yuridis normatif, yaitu studi literatur dengan cara memeriksa dan menelaah data pustaka atau data sekunder dan bersifat teoritis rasional dengan memperhitungkan kecermatan, ketepatan, dan kejelasan.⁶⁵

5. Tahap-tahap Penelitian

Penelitian yang dijalankan ialah penelitian pustaka sehingga dari data-data dan bahan hukum yang diperoleh lebih banyak pada buku, kajian terdahulu serta jurnal yang bersifat naratif. terdapat 3 tahapan dalam penelitian ini yaitu, tahapan pertama yaitu tahapan pengumpulan bahan data, tahapan kedua yaitu tahapan analisis dan kajian data, dan tahapan terakhir yaitu kesimpulan.

⁶⁵Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, (Bandung: ALFABETA. 2020), 66

BAB IV

PEMBAHASAN

A. *Ratio legis* Pelarangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia

1. *Ratio legis*

Aspek yang perlu harus diperhatikan pada saat penyusunan suatu perundang-undangan, tidak hanya merumuskan kalimat semata, namun juga soal esensi materi muatan sejauh mana dapat mendorong perubahan dimasyarakat tentunya dengan di sertakan keahlian dalam menyusun peraturan perundang-undangan (*legal drafting skill*) yang baik dan tepat.⁶⁶ Oleh karena itu, dibutuhkan kajian ilmiah terlebih dahulu dengan menganalisis *ratio legis* sebelum dilakukan penyusunan suatu perundang-undangan.

Ratio legis merupakan pemikiran hukum yang menjadi latar belakang atas terbitnya suatu peraturan. Suatu aturan hukum terbentuk bukan berdasarkan keinginan penguasa ataupun presiden dari suatu daerah, akan tetapi ada maksud serta tujuan berdasarkan sebuah konvensi antara pemerintah dengan rakyatnya. Pentingnya akan pemahaman atas hakikat maupun asas yang diberlakukan untuk diwujudkan, termasuk dalam Peraturan Pemerintah karena setiap aturan yang disusun diperuntukkan

⁶⁶ Lutfil Ansori, *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, (Depok: Rajawali Press. 2019), 12

untuk dapat dijadikan bahan penyempurnaan pada tatanan hukum yang kemudian diterapkan dalam kehidupan masyarakat.⁶⁷

Perancang Undang-undang tentunya menjumpai berbagai macam kesukaran yang kemungkinan dapat mempengaruhi sehingga adanya materi rancangan menjadi sedikit berubah. Dalam rangka mencegah terjadinya perubahan-perubahan pada suatu masa yang akan datang, maka menjadi salah satu pertimbangan sehingga dalam penyusunan peraturan dapat menyesuaikan. Dimensi waktu juga perlu diperhitungkan mengingat akan menghadapi berbagai permasalahan lanjutan yang kemungkinan terjadi.

Ratio legis hampir sama dengan intisari atau dasar suatu hukum. Untuk mengetahui *ratio legis* dari sebuah pembentukan aturan dapat diketahui dengan susunan naskah akademiknya. Naskah akademik sebagai konsep awal berupa gagasan tentang dasar pemikiran dari suatu RUU dan peraturan.⁶⁸ Akan tetapi tidak semua peraturan perundang-undangan dipersyaratkan dan disertai naskah akademik. Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang harus disertai naskah akademik ialah Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/kota.⁶⁹

Untuk mengetahui *Ratio legis* dari Pelarangan Pegawai Negeri Sipil pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dapat dilihat dalam konsideransnya, karena dalam konsiderans tersebut berisi tentang

⁶⁷Lutfil Ansori, *Legal Drafting:Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, 2

⁶⁸ Anshori, 234

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

pokok pikiran atau latarbelakang yang melandasi suatu peraturan dibentuk.⁷⁰ Disebutkan bahwa PNS harus ditunjang dengan kehidupan rumah tangga yang sejahtera, tanpa adanya konflik rumah tangga maupun masalah-masalah dalam keluarganya yang akan memengaruhi melaksanakan tugasnya; bahwa untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS dalam melaksanakan proses perkawinan dan perceraian yang secara khusus diberlakukan dan didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan hukum.

Kebijakan akan larangan PNS wanita, penulis menangkap bahwa segala urusan dalam rumah tangga tidak boleh mengganggu seorang aparat negara dalam menjalankan tugasnya. Tampak jelas pemerintah bertujuan untuk mengesampingkan seorang PNS perempuan dari ketidakharmonisan kehidupan rumah tangga, dengan alasan apabila PNS perempuan menjadi istri kedua atau lebih dapat menghadapi beberapa permasalahan rumah tangga yang pelik, bukan hanya dengan suami tetapi juga dengan beberapa istri lainnya. Hal tersebut tentunya akan mengganggu kinerja seorang PNS perempuan.

Dari berbagai alasan dan latar belakang perancangan peraturan tersebut sangat menggambarkan bahwa memang tidak mudah dalam prosedur perkawinan maupun perceraian bagi seorang PNS. Akan tetapi ketentuan seperti pelarangan PNS tersebut yang akan menghambat karena adanya takaran yang memperlebar adanya perbedaan. Segenap sikap dan

⁷⁰ Ansori, 151

tingkah lakunya selama 24 jam harus menjadi teladan bagi lingkungan sosialnya baik PNS laki-laki maupun perempuan.

Kajian historis lahirnya PP Nomor 45 Tahun 1990 merupakan sebagai langkah penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1983, yang juga merupakan peraturan pelaksana dari UU Nomor 1 Tahun 1974 maupun UU Nomor 8 tahun 1974 yang masih diperlukan peraturan-peraturan pelaksanaan secara efektif. Pemerintah beranggapan bahwa warga negara yang berstatus PNS mempunyai khususan terkait pengaturannya, maka dari itu ditetapkan dan dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983.⁷¹

2. Pertimbangan Hukum Pelarangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat pada Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

Pertimbangan hukum atas pemberlakuan PP tersebut merupakan bentuk sinkronisasi hukum dan penjabaran hukum dari UU No. 1 Tahun 1974 terhadap PP No. 9 Tahun 1975 yang berlandaskan dengan asas hukum perceraian, salah satunya yaitu asas mempersukar proses perceraian, serta asas perlindungan hukum yang seimbang selama dan setelah proses hukum perceraian.⁷²

Pengertian perkawinan yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1974 yang juga dipaparkan dalam PP No. 9 Tahun 1975 memaknai perkawinan

⁷¹ 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

⁷² Muhammad Syaifuddin, Sri Turatmiyah, Annalisa Yahanan, *Hukum Perceraian*, (Jakarta: Sinar Grafika. 2019), 444

merupakan suatu ikatan lahir bathin antara seorang suami dan istri dalam membangun keluarga bahagia dengan berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa. Karena tujuan dari perkawinan adalah keluarga bahagia, maka sejauh mungkin suatu perceraian itu haruslah dihindarkan kecuali dalam situasi dan kondisi yang urgent. Alasan dan sebab yang pasti, menjadi salah satu dibolehkan suatu perceraian sebagaimana disebutkan perundang-undangan yang ada. Hak dan kedudukan antara suami dan istri adalah seimbang sejak terlaksananya perjanjian dari awal akad hingga kedua belah pihak terikat ikatan yang tidak mereka miliki sebelumnya, baiknya segala sesuatunya dalam kehidupan berumah tangga maupun bermasyarakat.⁷³

Pertimbangan selanjutnya ialah institusional atau kelembagaan dengan maksud merefleksikan kedisiplinan dalam menjalankan kewajiban institusional. Secara doktrinal telah ditentukan kewajiban yang harus ditaati dalam pasal 3 PP No 53 Tahun 2010, yaitu menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan; menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat Pegawai Negeri Sipil; menaati peraturan kedisiplinan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang; serta tingkah laku diluar dinas tidak boleh mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap pegawai pada umumnya.⁷⁴

Sosial atau kemasyarakatan juga menjadi pertimbangan pemberlakuan peraturan PNS yang berkaitan dengan kedudukan pegawai negeri sipil yang mempunyai kewajiban untuk memberikan contoh yang

⁷³ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat 2*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016), 11

⁷⁴ Syaifuddin, Turatmiyah, Yahanan, *Hukum Perceraian*, 444

baik kepada masyarakat, dikarenakan merupakan salah satu pelaksana pemerintah untuk melaksanakan dan melancarkan berbagai tugas pembangunan dalam mencapai tujuan nasional. Pertimbangan tersebut bertujuan dapat mendukung pelaksanaan tugas kelembagaan dengan kehidupan keluarga yang pada akhirnya mampu merefleksikan sikap dan perbuatan dalam menunaikan kewajibannya serta kehidupan sehari-hari.

Dengan adanya peraturan terkait pelarangan PNS wanita yang berkewajiban untuk patuh terhadap kewajiban termasuk dalam hal perkawinan, menjadi isteri kedua atau lebih, dan memiliki niat untuk bercerai, sebab aparat negara yaitu PNS. Segala urusan dalam rumah tangga tidak boleh mengganggu seorang aparat negara didalam menjalankan tugasnya mempersembahkan representasi yang baik kepada masyarakat didalam setiap kondisi.

Pembahasan terkait perlindungan atas keteraturan disiplin PNS, diperlukan aturan kedisiplinan yang tercantum pada Pasal 29 UU pokok-pokok Kepegawaian Nomor 8 Tahun 1974. Pemerintah mengeluarkan aturan berupa peraturan disiplin PNS agar memastikan ekualitas dalam rangka menyelenggarakan jalannya suatu pemerintahan dengan efektif.

Dari semua pertimbangan yang ada haruslah tanpa mengesampingkan hak-hak dan kebebasan setiap individu. Karena menumbuhkan pandangan keadilan dan kesetaraan tentang betapa fundamentalnya menghormati hak-hak setiap individu terutama hak perempuan, menjadi tantangan paling besar. Dijelaskan pada Undang-

Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 49 yang menjelaskan perempuan berhak memilih dan dipilih dalam pekerjaan. Namun, peraturan tentang pelarangan seperti ini, menampakkan adanya ketidaksetaraan laki-laki dan perempuan.

3. Analisis Yuridis Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

Pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang diharapkan dapat menjadi teladan yang baik bagi masyarakat baik dalam tingkah laku, perbuatan, tindakan, ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga dalam menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.⁷⁵ Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 yang melarang perempuan yang menjadi istri kedua atau lebih menjadi pegawai negeri sipil memperlihatkan bahwa tujuan pemerintah adalah untuk mencegah pegawai negeri sipil perempuan menjalani kehidupan keluarga yang harmonis dengan menjadi istri kedua, karena diduga PNS perempuan yang menjadi istri kedua, ketiga, keempat, akan menghadapi beberapa masalah keluarga yang pelik, serta bahwa PNS dan masyarakat biasa itu berbeda, yang merupakan aparatur sipil negara, menjadi contoh dalam semua tingkah perbuatannya dan kehidupan bermasyarakat.

Pada bagian Umum dalam PP 45 Tahun 1990 menyebutkan bahwa PNS dibebankan disiplin yang tinggi guna penyelenggaraan segala tindak

⁷⁵Cakra Satria Wibawa. dkk, "Kedudukan Pegawai Negeri Sipil Wanita Dalam Perkawinan Kedua", (Artikel Ilmiah, Universitas Jember. 2012), 4

perilaku dan tugasnya yang akan diberikan kepada masyarakat. Salah satunya ialah harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Pimpinan apabila hendak melakukan perkawinan maupun perceraian. Bagi PNS pria yang hendak untuk beristeri lebih dari maupun PNS wanita yang hendak menjadi isteri kedua atau lebih maka terlebih dahulu diharuskan untuk memperoleh izin dari Pimpinan. Keharusan adanya izin dahulu mengingat yang bersangkutan mempunyai kedudukan yang sangat urgent sebagai Pegawai Negeri Sipil.⁷⁶

Sesuai dengan undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan penerapan asas monogami yaitu seorang pria hanya memiliki seorang istri dan begitupun sebaliknya, seorang istri mempunyai seorang suami. Akan tetapi Pasal 4 ayat (1) yang mengklasifikasikan bahwa PNS Pria dapat berpoligami dengan memperoleh izin dari pimpinan dan Pasal 4 Ayat (2) menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil Wanita tidak diizinkan menjadi istri kedua atau lebih. Dari ketentuan Pasal 4 ayat (2) tersebut dapat di artikan bahwa:

- a. PNS wanita tidak boleh menjadi istri kedua atau lebih, jadi hanya bisa menjadi istri pertama saja. Namun PNS pria diperbolehkan melakukan praktik poligami dengan memiliki istri lebih dari seorang selama mendapat izin tertulis dari atasannya.
- b. Seorang wanita yang menjadi istri kedua atau lebih tidak dapat menjadi seorang PNS, maka tidak perlu mendaftar menjadi PNS.

⁷⁶ Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1990

- c. PNS yang terbukti menjadi istri kedua atau lebih akan menerima sanksi disipliner bukan sekedar larangan biasa, melainkan dapat dipecat dengan tidak hormat yang ditetapkan pada pasal 15 ayat (2). Namun PNS pria tidak akan mendapatkan sanksi apabila memiliki istri lebih seorang selama mendapat izin tertulis pimpinannya.

Mengacu pada Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, yang didalamnya tidak menjelaskan maupun menguraikan akan adanya larangan perempuan dalam jenjang jabatan untuk menjadi isteri kedua maupun lebih. Namun pada pasal 4 ayat (2) yang telah di analisis diatas, sangat menampakkan ketidakadilan bagi perempuan. Terlihat dengan jelas adanya diskriminasi dalam perlakuan terhadap PNS laki-laki dan PNS perempuan, secara tegas pemerintah telah melarang keras PNS perempuan menjadi istri kedua atau lebih sedangkan PNS laki-laki boleh beristri lebih dari satu orang selama mendapat izin tertulis dari atasannya. Jika PNS perempuan melanggar ketentuan tersebut, maka akan dikenai sanksi yaitu pemberhentian secara tercela sebagai PNS (pemberhentian).

Melihat latar belakang penyusunan peraturan tersebut, maka tidak menjabarkan akan kebebasan serta hak dari Pegawai Negeri Sipil perempuan. Pasal 4 ayat (2) juga mengartikan bahwa wanita yang menjadi istri kedua tidak diperbolehkan untuk menjadi PNS. Jika pertimbangannya adalah menjaga harkat martabat seorang perempuan, namun pelarangan tersebut telah membatasi perempuan untuk memilih profesinya secara bebas. Mengacu pada konsep Pada Konvensi Perempuan Pasal 11 secara

tegas menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam ketenagakerjaan dan menjamin persamaan hak salah satunya ialah bebas dalam memilih profesi. Dasar hukum selanjutnya yang menaungi dan melindungi hak dan kesempatan perempuan atas profesinya terdapat pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 49 yang menjelaskan perempuan memiliki hak untuk memilih pekerjaan mereka. Ketentuan pasal 4 ayat 2 pada PP 45/1990 ini juga sangat bertentangan dengan Hak Asasi Manusia. Jika sudah menyangkut hak asasi, tentu yang berwenang mengaturnya adalah Undang-undang.

Perempuan juga memiliki Hak Asasinya sebagai perempuan dalam suatu perkawinan dan keluarga, hal tersebut mengacu pada teori keadilan terhadap perempuan dan dalam konvensi CEDAW bahwasanya perempuan mempunyai hakikat yang sama dengan laki-laki untuk memilih pasangan hidupnya. Namun, melihat dari sanksi yang diberikan kepada PNS perempuan yang melanggar, tentunya sangat merugikan bagi PNS perempuan yang terikat oleh peraturan yang menampakkan ketidakadilan dan menghilangkan hak-hak perempuan.

B. Akibat hukum implementasi pengaturan pelarangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat terhadap keadilan bagi perempuan

1. Akibat Hukum dan Sanksi bagi pegawai negeri sipil yang melanggar Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

Akibat hukum merupakan suatu akibat yang terjadi dikarenakan adanya segala perbuatan yang berhubungan dengan hukum dengan mewujudkan hak-hak dan kewajiban berdasarkan ketentuan undang-undang.⁷⁷ Akibat hukum juga dipahami sebagai akibat dari suatu tindakan hukum yang diatur oleh hukum.⁷⁸ Wujud dari akibat hukum ialah *pertama*, lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu keadaan hukum. *Kedua*, lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu hubungan hukum, antara dua atau lebih subjek hukum. *Ketiga*, lahirnya sanksi apabila dilakukan tindakan yang melawan hukum.

Dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan norma hukum yang mengatur tingkah laku manusia yang berupa perintah atau larangan lazimnya selalu disertai sanksi yang bertujuan untuk memastikan pelaksanaan suatu hukum tersebut.⁷⁹ Berdasarkan aturan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah diatur tentang hukuman disiplin PNS, pada Pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa tingkat hukuman disiplin terdiri dari:⁸⁰

a. Hukuman disiplin ringan

Hukuman disiplin ringan berupa teguran secara langsung (lisan), teguran secara tidak langsung (tertulis), dan pernyataan tidak puas secara tertulis

⁷⁷ Soedjono Disdjosisworo, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2005), 131

⁷⁸ R. Soeroso, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, (Jakarta: Sinar Grafika. 2011), 295

⁷⁹ Lutfil Ansori, “*Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*”, (Depok: Rajawali Press. 2019), 220

⁸⁰ Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

b. Hukuman disiplin sedang

Hukuman disiplin sedang dapat berupa penundaan kenaikan gaji selama 1 tahun secara berkala, penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun, dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun

c. Hukuman disiplin berat

Hukuman disiplin berat dapat berupa penurunan jabatan 3 tahun lebih rendah, pemindahan tugas dalam hubungannya penurunan pangkat setingkat lebih rendah, pembebasan jabatan, pemberhentian/pemecatan tidak dengan hormat dan tidak atas permintaan sendiri.

Sanksi bagi Pegawai Negeri Sipil wanita yang terbukti melakukan penyelewengan terhadap ketentuan pada Pasal 4 Ayat (2) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Pasal 16 dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan sesuai pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Pasal 16 dan selanjutnya dijadikan ketentuan Pasal 15 baru, sehingga Pegawai Negeri Sipil wanita yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2) dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.⁸¹

Melihat dari akibat hukum dan sanksi yang diberikan terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita yang menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat dikenai hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat, jelas sangat tidak mencerminkan keadilan bagi perempuan dan bertentangan dengan

⁸¹ Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 atas perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983

konsep keadilan dari Quraish Shihab yaitu persamaan Hak. Dalam usaha perlindungan hukum seharusnya juga melibatkan persamaan hak secara adil. Karena setiap individu juga memiliki hak yang sama tanpa terkecuali peran laki-laki dan perempuan. Salah satu sendi dari kegiatan publik ialah keadilan. Kontruksi sosial budaya yang mempengaruhi dan melahirkan anggapan bahwa terdapat perbedaan antara peran laki-laki dan perempuan. Perempuan sengaja dianggap berperan dalam ranah domestik sedangkan laki-laki berperan dalam ranah publik.

Diskriminasi seperti ini dinamakan dengan diskriminasi gender, dimana dalam diskriminasi seperti ini tidak terdapat keadilan di dalamnya. Perempuan tersubordinasi oleh laki-laki, dikekang oleh patriarkisme dan dimarginalkan didalam lingkungan masyarakat.⁸² Diskriminasi tersebut berdampak pada perempuan, ketika mereka menyamai laki-laki dalam ranah publik dianggap sebagai manusia menyalahi kodrat sehingga mengakibatkan tidak dihargai bahkan dibedakan dengan laki-laki dalam berbagai aspek kehidupan bahkan dalam aspek kebijakan hukum.⁸³

Kebijakan pemberian sanksi berat semata tanpa memperhatikan segala aspeknya, tentu tidak akan memberikan keadilan, karena bertentangan dengan konsep keadilan. Dalam konsep keadilan Quraish Shihab yang menjelaskan adil dalam arti "perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada setiap pemiliknya".

⁸² Ahmad Fuad Hasan, *Otonomi Tubuh Perempuan dalam Pnadangan KH. Husein Muhammad*, Vol.3, No.1 Rechtenstudent Journal Fakultas Syariah UIN KHAS Jember, April 2022

⁸³ Lusya Palulungan, dkk, *Memperkuat Perempuan untuk Keadilan dan Kesetaraan*, (Makassar: Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia. 2016), 66

Pengertian tersebut bermakna dengan tanpa mengabaikan kebebasan orang lain dan hak-hak mereka. Mewujudkan kesetaraan gender dapat melalui persamaan hak hukum (*legal right*) antara laki-laki dan perempuan. Gagasan tersebut berasal dari pandangan liberalisme-klasik yang menyimpulkan bahwa hak hukum (*legal right*) milik setiap individu, tanpa adanya pembedaan gender.⁸⁴

2. Contoh kasus pegawai negeri sipil yang melanggar Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990.

Terdapat beberapa contoh kasus PNS wanita yang terbukti menjadi istri kedua ketiga, ataupun keempat. Berikut salah satu kasusnya:

- a. Pemecatan seorang Pegawai Negeri Sipil wanita di solo yang menjalin hubungan dengan suami orang lain dan menjadi istri kedua seorang ASN dengan status pernikahan siri. PNS tersebut di berikan sanksi pembebasan jabatan atau disipliner dengan peraturan disiplin pegawai yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010. Sanksi tersebut termasuk dalam salah satu kategori hukuman berat. Dalam pemerintah kota, jika sanksi pemberhentian dengan tidak hormat itu ialah yang tidak masuk kerja lebih 46 hari.⁸⁵
- b. Pemecatan terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita yang terbukti menjadi istri kedua di Sidoarjo, Jawa Timur. Ada dua orang PNS

⁸⁴ Sulistyowati Irianto, *Perempuan dan hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*, 10

⁸⁵ Labib Zamami, "Jadi Istri Kedua ASN, Seorang Guru di Solo Dicapot dari Jabatannya," *Kompas*, n.d., <https://amp.kompas.com/regional/read/2021/04/28/212954178/jadi-istri-kedua-asn-seorang-guru-pns-di-solo-dicapot-dari-jabatannya>. (Diakses pada tanggal 14 September 2021, pukul 18:45)

wanita, salah satu diantaranya ialah seorang staf Sekretariat DPRD Sidoarjo yang menjadi istri kedua seorang anggota DPRD Sidoarjo tahun 2010-2011 lalu.⁸⁶

- c. Pemberhentian terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita yang terbukti menjadi istri kedua di Lebak. Mengacu pada PP Nomor 45 Tahun 1990, yang kemudian oleh Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BPKK) memberikan sanksi pemecatan / pemberhentian secara tidak hormat.⁸⁷

Berikut putusan yang menetapkan pemberhentian secara tidak hormat bagi PNS wanita yang melanggar:

- a. Putusan Nomor 165 PK/TUN/2016
- b. Surat Keputusan Kepala Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 42/KEP-3.11/II/2013, Tanggal 06 Februari 2013 Tentang Penjatuhan Hukuman Disiplin berupa Pemberhentian Tidak dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Dari kasus-kasus tersebut sangat menggambarkan bahwa pasal 4 ayat (2) memang dan menampakkan ketidakadilan karena pemerintah dengan keras melarang dan sangat mempersempit bagi wanita PNS untuk berperan sebagai istri kedua atau lebih. Dalam usaha perlindungan hukum seharusnya juga melibatkan hak perempuan tanpa mengabaikan kebebasan

⁸⁶ Abdul Rouf, "Pilih Jadi Istri Kedua, Dua PNS Dipecat", *Okenews*, n.d., <https://news.okezone.com/read/2012/01/15/340/557476/pilih-jadi-istri-kedua-dua-pns-dipecat>. (Diakses pada tanggal 14 September 2021, pukul 18:45)

⁸⁷ M. Arifin, "PNS Di Lebak Jadi Itri Kedua, Terancam Sanksi Pemecatan", *Fakta Banten*, n.d., <https://faktabanten.co.id/lebak/pns-di-lebak-jadi-istri-kedua-terancam-sanksi-pemecatan/>. (Diakses pada tanggal 14 September 2021, pukul 18:45)

terhadap hak-hak perempuan yang memiliki hak hukum (*legal rights*) yang sama dengan laki-laki, bukan hanya sekedar memberikan sanksi.

3. Analisis akibat hukum dari pelarangan Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990

Dalam rangka melancarkan aktualisasi kerja pegawai negeri sipil, maka disusun ketentuan peraturan disiplin pegawai negeri sipil yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 dan ketentuan pelaksanaannya ditetapkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara No.23/SE/1980 Tahun 1980. Dijelaskan bahwa Peraturan disiplin tersebut merupakan peraturan yang mengatur segala kewajiban PNS yang disertai dengan peraturan larangan serta sanksi yang melanggar kewajiban dan larangan. Pelanggaran disini disebutkan yaitu setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang melanggar ketentuan yang ada.⁸⁸

Kebijaksanaan akan memberikan kebijakan. Kebijakan pemberian sanksi berat semata tanpa memperhatikan segala aspeknya, tentu tidak akan memberikan keadilan, karena bertentangan dengan konsep keadilan. Dalam konsep keadilan Quraish Shihab yang menjelaskan adil dalam arti "perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada setiap pemilikinya". Pengertian tersebut bermakna dengan tanpa mengabaikan kebebasan orang lain dan hak-hak mereka. Mewujudkan kesetaraan gender dapat melalui persamaan hak hukum (*legal right*) antara

⁸⁸ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika. 2014), 129

laki-laki dan perempuan. Gagasan tersebut berasal dari pandangan liberalisme-klasik yang menyimpulkan bahwa hak hukum (*legal right*) milik setiap individu, tanpa adanya perbedaan gender.⁸⁹

Penjatuhan hukuman disiplin yang ditetapkan oleh atasan dan Badan Perimbangan Kepegawaian sifatnya mengikat dalam artian wajib dilaksanakan dan tidak dapat mengajukan keberatan. Semua pihak tidak dapat mengajukan keberatan meskipun pemimpin yang mengajukannya untuk bawahannya.⁹⁰ Salah satu bentuk hak asasi setiap individu ialah membela kepentingan umum, untuk itu hak untuk membela kepentingan umum, khususnya dalam hubungannya dengan keputusan PTUN telah ditetapkan dalam pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No.5 Tahun 1986 *jo* Undang-Undang No.9 Tahun 2004 tentang PTUN. Didalam peraturan tersebut menjelaskan bahwa apabila keputusan PTUN merugikan kepentingan seseorang atau badan hukum perdata, maka diperbolehkan untuk mengajukan gugatan tertulis agar keputusan TUN yang disengketakan dapat dinyatakan batal atau tidak sah. Pengajuan gugatan tersebut dapat diajukan kepada pengadilan yang berwenang dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi.⁹¹

Dari contoh kasus yang telah dipaparkan sebelumnya menunjukkan bahwa pemberian disiplin oleh pemerintah sangat mempersempit bagi PNS perempuan untuk berperan sebagai istri kedua atau lebih. Serta

⁸⁹ Sulistyowati Irianto, *Perempuan dan hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*, 10

⁹⁰ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, 114

⁹¹ Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, 115

menampakkan akan ketimpangan keadilan antara PNS laki-laki dan PNS perempuan. Secara tegas pemerintah telah melarang keras PNS perempuan menjadi istri kedua atau lebih sedangkan PNS laki-laki boleh beristri lebih dari satu orang selama mendapat izin tertulis dari atasannya. Jika PNS perempuan melanggar ketentuan tersebut, maka akan dikenai sanksi yaitu pemberhentian secara tidak hormat sebagai PNS. Sangat bertentangan dengan konsep keadilan dari Quraish Shihab yaitu persamaan Hak. Dalam usaha perlindungan hukum seharusnya juga melibatkan persamaan hak secara adil. Karena setiap individu juga memiliki hak yang sama tanpa terkecuali peran laki-laki dan perempuan. Salah satu sendi dari kegiatan publik ialah keadilan.⁹² Dalam usaha perlindungan hukum seharusnya juga melibatkan hak perempuan tanpa mengabaikan kebebasan terhadap hak-hak perempuan yang memiliki hak hukum (*legal rights*) yang sama dengan laki-laki, bukan hanya sekedar memberikan sanksi.

C. Konsep kedepan tentang pengaturan Pegawai Negeri Sipil wanita menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia

1. Konsep keadilan terhadap perempuan

Menurut teori keadilan dalam hukum, Keadilan tidak bisa dipisahkan dengan hukum. Keadilan yang menjadi arah hukum ialah keadilan distributif, yang menuju pada keharmonian dan seimbang antar segala relevansi sesuai dengan haknya.⁹³ Tanpa keadilan, masyarakat politik akan berubah menjadi anarki. Sehingga keadilan menjadi dasar

⁹² M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan Pustaka. 2003), 114

⁹³ Nur Solikin, "*Pengantar Ilmu Hukum & Tata Hukum Indonesia*", (Jember: STAIN Press. 2014), 24

dalam penyusunan hukum yang ada. Prosedur pelaksanaan hukum juga harus menuju keadilan.

Dalam hukum Indonesia terdapat perubahan posisi perempuan secara bertahap. Reformasi hukum yang berdasarkan pada *rule of law* serta penegakan demokrasi haruslah menjadi acuan utama untuk keadilan dan kesetaraan bagi perempuan. Perjuangan gerakan perempuan menjadi akses keadilan bagi perempuan. Keadaan ini bisa kita jumpai dalam setiap fase perjalanan bangsa Indonesia hingga kini. Bahkan perempuan juga sangat aktif terlibat dalam legislasi kemudian melahirkan peraturan perundang-undangan dan kritik hukum yang tidak sensitif bagi perempuan. Hasilnya, lahirlah produk hukum yang memberikan hak kesetaraan terhadap perempuan dan ramah terhadap perempuan terutama dalam perkawinan. Meski demikian masih ada hukum yang tidak memberikan keadilan dan kesetaraan bagi perempuan. UU perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 ini terdapat banyak kritikan oleh gerakan perempuan, ada beberapa pasal yang dipandang merugikan perempuan, Pasal yang cukup mendapat pandangan keras ialah yang memberi peluang kepada suami untuk melakukan poligami.⁹⁴

Kontruksi sosial budaya yang dianut secara alamiah melahirkan anggapan bahwa tampak adanya kontras peran antara laki-laki dan perempuan. Perempuan sengaja dianggap berperan dalam ranah domestik sedangkan laki-laki berperan dalam ranah publik. Diskriminasi seperti ini

⁹⁴Sulistyowati Irianto, "*Pluralisme Hukum Waris dan Keadilan Perempuan*", (Jakarta: Pustaka Obor Indonesia,), 6

dinamakan dengan diskriminasi gender, dimana dalam diskriminasi seperti ini tidak terdapat keadilan di dalamnya. Diskriminasi tersebut berdampak pada perempuan, ketika mereka menyamai laki-laki dalam ranah publik dianggap sebagai manusia menyalahi kodrat sehingga mengakibatkan tidak dihargai bahkan dibedakan dengan laki-laki dalam berbagai aspek kehidupan bahkan dalam aspek kebijakan hukum.⁹⁵

Adanya ketimpangan gender pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 ini sangat memperlihatkan bahwa adanya mis-interpretasi atas faktor budaya patriarki yang kuat. Jika gender dipahami sebagai konstruksi sosial yang melihat kedudukan laki-laki dan perempuan, maka kesejajaran merupakan kesetaraan untuk memperoleh hak-hak dan kesempatannya sebagai laki-laki dan perempuan agar berperan serta dalam segenap aktivitas manusia.⁹⁶ Akibat relasi yang tidak setara sehingga membentuk ketimpangan yang dimungkinkan timbul. Yang amat fundamental ialah belum keseluruhan perempuan mendapatkan karakter sosial yang konstruktif dalam menggapai kesetaraan berperan. Dalam PP tersebut pada Pasal 4 Ayat (2) tersebut termasuk dalam diskriminasi sehingga menimbulkan ketimpangan berupa ketidakadilan. Di jelaskan pada Pasal 1 konvensi CEDAW bahwasanya bentuk diskriminasi terhadap

⁹⁵ Lusia Palulungan, dkk, “*Memperkuat Perempuan untuk Keadilan dan Kesetaraan*”, (Makassar: Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia. 2016), 66

⁹⁶ Nanda Amalia, “*Kesetaraan Gender di Universitas Malikussaleh (Baseline Study dan Analisis Instiusional Pengarusutamaan Gender Pada Universitas Malikussaleh)*”, (Aceh: Unimal Press. 2014), 2

perempuan salah satunya ialah pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin.⁹⁷

2. Konsep kedepan Pengaturan Pegawai Negeri Sipil wanita

Dalam peraturan Islam, apabila laki-laki yang mempunyai istri lebih (poligami) maka diperbolehkan dengan persyaratan yang ketat yaitu suami harus adil, dan dalam aturan Islam laki-laki boleh mempunyai istri dengan dibatasi sampai empat orang saja. Namun islam sendiri berpegang teguh dengan asas monogami. Ada beberapa ayat yang dapat dikemukakan sebagai landasan dalam aturan untuk beristri lebih yaitu Qur'an surah An-Nisa': 23, 129. Namun demikian dalam melaksanakan praktik poligami dalam islam haruslah didasarkan dengan totalitas kesetaraan dan keadilan di dalamnya. Disebutkan dalam surah An-Nisa ayat 3:

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ مِثْلَىٰ مِثْلَىٰ وَثَلَاثَ وَرُبْعًا ۚ
فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۚ ذَٰلِكَ أَدْنَىٰ أَلَّا تَعُولُوا ۚ

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."*⁹⁸

Dalam ayat 3 ini, Allah Swt membolehkan menikahi dua istri, tiga sampai empat istri, selain yang dimaksud dalam ayat 1 sampai 2 yaitu perempuan (yatim). Akan tetapi, jika ia tak mampu berlaku adil,

⁹⁷ Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ISBN: 978-979-3247-68-7, Cetaan ke-2 Tahun 2012, 28

⁹⁸ Al-Qur'an, 4:3

hendaknya satu istri saja. Poligami ini dijadikan alternatif jika ada unsur syara, bukan sebagai kewajiban sehingga tidak ada masalah jika berpoligami namun tentunya dengan syarat harus adil.

Prinsip keadilan yang harus dijadikan tolok ukur dalam poligami. Dalam mewujudkan keadilan diantara istri-istri tentu sangat sulit dilaksanakan. Oleh sebab itu islam memperingatkan suami untuk memilih seorang istri dan tidak berpoligami. Dalam hukum islam tidak seorang ulama pun menolak adanya poligami, namun ada beberapa yang menolak karena susahnya pelaksanaan keadilan dalam poligami. Ditegaskan bahwa praktik poligami harus dihindari, kecuali adanya sebab dan pertimbangan yang mengharuskan dilaksanakannya poligami. Salah satu alasan utamanya yaitu istri mengalami kemandulan atau kecacatan ataupun keterbatasan lainnya yang menyebabkan ketidakmampuan untuk melaksanakan kewajibannya dengan maksimal.⁹⁹

Untuk perkawinan menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, pengadilan dapat menurunkan izin akan seorang laki-laki yang hendak beristri lebih dengan syarat harus tunduk pada kehendak pimpinan, tetapi dalam PP Nomor 45 Tahun 1990, perempuan dilarang untuk menjadi istri kedua atau lebih berdasarkan aturan Pasal 4 Ayat (2). Selanjutnya adalah firman Allah SWT, yang menyatakan bahwa manusia berhak atas persamaan dan kebebasan terdapat dalam Qur'an Surah An-

⁹⁹ Muhammad Ali Ash-Shabuni, "*Tafsir Ayat-ayat Ahkam jilid 1*", (Depok: Keira. 2016), 434

nisa ayat 58, 105, 107, 135, dan Qur'an Surah Ali Imran ayat 104, 110, 159.

Mengacu pada konsep keadilan terhadap perempuan, perempuan memiliki hak dan peran yang sama dalam berbagai aspek kehidupan, namun terlihat adanya ketidakadilan PP tersebut, karena yang diperbolehkan melaksanakan praktik poligami hanya PNS pria saja, sedangkan PNS wanita tidak diperbolehkan bahkan disertai sanksi disiplin pemberhentian bagi yang melanggar seperti halnya pada pasal 15 ayat (2). Jika pertimbangan dilarangnya PNS wanita menjadi istri kedua atau lebih adalah sebab sebagai abdi negara yang harus menjaga harkat dan martabatnya lalu bagaimana yang menerapkan praktik poligami adalah PNS pria, harkat dan martabatnya sebagai abdi negara juga pasti akan rusak sama halnya PNS wanita. Dan apabila yang menjadi pertimbangan lainnya adalah PNS wanita dengan menjadi istri kedua dapat mengganggu konsentrasinya dalam hal bekerja sebagai abdi negara karena peran dan tugasnya menjadi bertambah ataupun dengan kemungkinan akan ada percekocokan dalam rumah tangga tersebut, maka bagaimana dengan PNS pria, yang tidak akan jauh dari percekocokan dalam rumah tangganya.

Usaha perlindungan hukum terhadap PNS masih belum memadai dan hak perempuan untuk menjadi PNS sebagai istri kedua tidak sesuai dengan syariat agama. Pada PP ini ada beberapa ketentuannya yang tidak jelas sehingga dapat mengakibatkan penafsiran sendiri-sendiri. PNS yang terbukti melanggar ketentuan PP Nomor 45 tahun 1990 mampu

mengingkari karena hal tersebut. Lebih-lebih lagi ada pejabat atau pimpinan yang tidak menerapkan sikap tegas karena adanya ambiguitas pada rumusan ketentuan PP Nomor 45 Tahun 1990. PP tersebut seharusnya memperbolehkan bagi Pegawai Negeri Sipil wanita untuk menjadi istri kedua atau lebih. Pasal 4 Ayat (2) pada prinsipnya perlu adanya revisi kembali untuk kedepannya, bahkan jika diperlukan untuk dihapus, karena selain bertentangan dengan berbagai konsep keadilan juga karena sifat konsistensi dengan pasal sebelumnya juga harus terpenuhi.

3. Analisis konsep kedepan terhadap pelarangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia

Banyak aspek yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, tidak hanya soal bagaimana merumuskan kalimat semata, namun juga soal esensi materi muatan sejauh mana dapat mendorong perubahan dimasyarakat. Dengan memahami isu-isu kemasyarakatan sehingga menghasilkan peraturan yang baik yang dapat menciptakan keadilan.¹⁰⁰

Hukum memberikan keadilan dan kepastian hukum sebagai sistem penggerak pengaturan dalam masyarakat. Perancang perundang-undangan harus meletakkan hukum bukan sebagai pembatas kebebasan, tetapi untuk mendorong perubahan. Hukum harus dapat menjamin berbagai persoalan yang berkaitan dengan rasa keadilan. Dan hukum juga membutuhkan masyarakat dalam mengembangkan teoritik konseptualnya melalui

¹⁰⁰ Lutfil Ansori, *“Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan”*, (Depok: Rajawali Press. 2019), 11

pengujian kasus nyata yang ada di dalam masyarakat. Namun demikian masih ada hukum yang tidak memberikan keadilan dan kesetaraan bagi perempuan. UU perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 ini terdapat banyak kritikan oleh gerakan perempuan, ada beberapa pasal yang dipandang merugikan perempuan, Pasal yang cukup mendapat pandangan keras ialah yang memberi peluang kepada suami untuk melakukan poligami.

Berbagai instrumen hukum telah menjamin hak-hak perempuan, namun praktek di lapangan menunjukkan hal yang berbeda. Dalam peraturan pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 telah menghapus peluang perempuan untuk maju setara dengan laki-laki. Perempuan memiliki hak dan peran yang sama dalam berbagai aspek kehidupan, namun terlihat adanya ketidakadilan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990, karena yang diperbolehkan melaksanakan praktik poligami hanya PNS laki-laki saja, sedangkan PNS perempuan tidak diperbolehkan bahkan disertai sanksi disiplin pemberhentian bagi yang melanggar seperti halnya pada pasal 15 ayat (2). Peraturan tersebut juga telah membatasi perempuan untuk memilih profesinya secara bebas. Mengacu pada konsep keadilan terhadap perempuan, Pasal 11 konvensi CEDAW, secara tegas menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam ketenagakerjaan dan menjamin persamaan hak salah satunya ialah bebas dalam memilih profesi. Namun dalam PP tersebut menjelaskan bahwasanya perempuan yang menjadi istri kedua atau lebih tidak diperbolehkan untuk mendaftar menjadi pegawai negeri sipil. Hal tersebut mudah untuk ditutup hanya karena alasan

perannya sebagai perempuan. Didalam peraturan tersebut memperlihatkan adanya bentuk diskriminatif dengan aturan yang ambigu terhadap perempuan yang berpengaruh dalam kehidupan perkawinan. Di satu sisi perkawinan didasarkan pada asas monogami, tetapi di sisi lain perkawinan poligini diperbolehkan meski dengan bersyarat.¹⁰¹

Penjaminan hak-hak mendasar perempuan saat ini dapat dilihat dari penetapan oleh PBB yang menetapkan konvensi penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang disebut konvensi CEDAW (*Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*) tahun 1979 dan Indonesia meratifikasinya melalui UU RI Nomor 7 Tahun 1984. Indonesia harus mempunyai komitmen untuk berkewajiban menyusun berbagai peraturan untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan. Pada Pasal 1 konvensi CEDAW menyebutkan bahwasanya bentuk diskriminasi terhadap perempuan salah satunya ialah pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin.¹⁰²

Sangat diperlukan untuk melakukan perbaikan dengan menambahkan atau mengganti dari ketentuan dalam PP Nomor 45 Tahun 1990. Salah satu perbaikan yang dimaksud ialah pada Pasal 4 ayat (2) yang menyebutkan tentang pembatasan bagi Pegawai Negeri Sipil perempuan akan istri kedua atau lebih. Karena hal tersebut tidak menjabarkan keadilan bagi kaum perempuan. Muatan materi suatu peraturan pemerintah harus

¹⁰¹ Sulistyowati Irianto, *Pluralisme Hukum Waris dan Keadilan Perempuan*, (Jakarta: Pustaka Obor Indonesia), 249

¹⁰² Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ISBN: 978-979-3247-68-7, Cetaan ke-2 Tahun 2012, 28

dirumuskan dengan tanpa mengabaikan asas keadilan karena keadilan merupakan prinsip yang paling tinggi dibanding dengan yang lainnya untuk mencapai kepastian hukum serta kesetaraan sesuai dengan hak asasi manusia tanpa adanya diskriminasi.¹⁰³ Ketentuan maupun peraturan perundang-undangan yang tidak menjunjung keadilan sudah saatnya dicabut, dan disubstitusikan dengan peraturan dan ketentuan yang memposisikan antara laki-laki dan perempuan pada kesetaraan dengan adil. Jika diperlukan, perubahan pasal yang dimaksud ialah, pada pasal 4 ayat (2) untuk diganti kembali dengan pasal yang berbunyi “Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat, wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat”. Dengan adanya usulan perubahan isi pasal tersebut, maka untuk sanksi (pasal 15 ayat 2 PP No. 45) secara tidak langsung juga harus dihapuskan, dengan pertimbangan selain guna konsistensi dan kesesuaian dengan pasal sebelumnya juga dengan pertimbangan akan keadilan terhadap hak PNS perempuan untuk mendapatkan hak hukum (*legal right*) yang sama.

¹⁰³ Lutfil Ansori, “*Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*”, (Depok: Rajawali Press. 2019), 116

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa, *Ratio legis* Pelarangan PNS wanita menjadi istri kedua atau lebih ialah bahwa untuk meningkatkan disiplin PNS dalam melaksanakan proses perkawinan dan perceraian yang secara khusus diberlakukan dan didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan hukum bagi PNS. Hal tersebut dikarenakan PNS wanita merupakan sebagai salah satu aparat negara yang berkewajiban untuk patuh terhadap kewajiban termasuk dalam hal perkawinan ataupun menjadi isteri kedua atau lebih. Segala urusan dalam rumah tangga tidak boleh mengganggu seorang aparat negara didalam menjalankan tugasnya. Tampak jelas pemerintah bertujuan untuk mengesampingkan seorang PNS perempuan dari ketidak harmonisan kehidupan rumah tangga, dengan alasan apabila PNS perempuan menjadi istri kedua atau lebih dapat menghadapi beberapa permasalahan rumah tangga yang pelik, bukan hanya dengan suami tetapi juga dengan beberapa istri lainnya. Hal tersebut tentunya akan mengganggu kinerja seorang PNS perempuan.
2. Bahwa, akibat dan sanksi yang diberikan terhadap Pegawai Negeri Sipil wanita yang menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat dikenai hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat, jelas sangat tidak mencerminkan keadilan bagi perempuan. Karena telah mengabaikan hak-

hak perempuan. Karena semua orang memiliki hak hukum yang sama, perempuan memiliki hak hukum (*legal rights*) yang sama dengan laki-laki.

3. Bahwa, konsep kedepan tentang pengaturan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia ialah diperlukan adanya revisi kembali bahkan jika krusial maka dihapus, karena sifat konsistensi dengan pasal sebelumnya juga harus terpenuhi. Perubahan pasal yang dimaksud ialah, pada pasal 4 ayat (2) untuk diganti kembali dengan pasal yang berbunyi “Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat, wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat”. Dengan adanya perubahan isi pasal tersebut, maka secara tidak langsung sanksi yang diberikan juga harus dihapuskan guna konsistensi dengan pasal sebelumnya.

B. Saran

Kepada Pemerintah dan DPR

1. Hendaknya diperjelas kembali *ratio legis* dari pelarangan PNS dalam menjadi istri kedua, ketiga, ataupun keempat. Agar tidak menimbulkan penafsiran yang salah.
2. Hendaknya dalam menentukan sanksi dari pelanggaran PNS untuk lebih tanpa mengabaikan kebebasan terhadap hak-hak setiap individu, terutama hak perempuan, karena perempuan memiliki hak hukum (*legal rights*) yang sama dengan laki-laki.

3. Hendaknya diadakannya revisi kembali Pasal 4 Ayat (2) pada PP Nomor 45 Tahun 1990 bahkan jika perlu untuk dihapus karena Pasal tersebut memperlihatkan adanya ketidakadilan, yakni seharusnya memperbolehkan bagi wanita PNS yang berperan untuk menjadi istri kedua atau lebih. Bahkan jika krusial maka dihapus, karena sifat konsistensi dengan pasal sebelumnya juga harus terpenuhi.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amalia, Nanda. 2014. *Kesetaraan Gender di Universitas Malikussaleh (Baseline Study dan Analisis Institusional Pengarusutamaan Gender Pada Universitas Malikussaleh)*. Aceh: Unimal Press.
- Ansori, Lutfil. 2019. *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*. Depok: Rajawali Press.
- Ash-Shabuni, Muhammad Ali. 2018. *Terjemah Ayat-Ayat Ahkam Jilid 2*. Depok: Keira Publishing.
- Atsqolani, Ibnu Hajar. *Bulughul Maram*
- Azizy, A. Qodri. 2004. *Hukum Nasional (elektisisme hukum islam & hukum umum)*. Jakarta: TERAJU.
- Bachtiar. 2018. *Metode Penelitian Hukum*. Tangerang: UNPAM PRESS.
- Disdjosisworo, Soedjono. 2005. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Efendi, A'an. Susanti, Dyah Ochtorina. 2021. *Ilmu Hukum*. Jakarta: KENCANA.
- Hartini, Sri. Kadarsih, Setiajeng. Sudrajat, Tedi. 2014 *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Helmy, Masdar. 1994 *Terjemah Hadist Bulughul Maram*. Bandung: CV Gema Risalah Press.
- Irianto, Sulistyowati. *Pluralisme Hukum Waris dan Keadilan Perempuan*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia
- Ishaq. 2020. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Bandung: Alfabeta.
- Ka'bah, Rifyal. 2005. *Politik & Hukum dalam al-Qur'an*. Jakarta: Khairul Bayaan.
- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.
- Muzammil, Iffah. 2019. *Fiqh Munakahat*. Tangerang: Tira Smart.

- Palulungan, Lusia dkk. 2016. *Memperkuat Perempuan untuk Keadilan dan Kesetaraan*, (Makassar: Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia).
- Saebani, Beni Ahmad 2016. *Fiqh Munakahat 2*. Bandung: Pustaka setia.
- Sanjaya, Haris. Faqih, Ainur Rahim. 2017. *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Santoso, Agus. 2012. *Hukum, moral, & Keadilan*. Jakarta: KENCANA Prenada Media Group.
- Shihab, M. Quraish. 2003. *Wawasan Al-Qur'an*. Bandung: Mizan Pustaka.
- Solikin, Nur. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum & Tata Hukum Indonesia*. Jember: STAIN Press.
- Syaifuddin, Muhammad, Sri Turatmiyah, Annalisa Yahanan, 2019. *Hukum Perceraian*. Jakarta: Sinar Grafika
- Zed, Mestika. 2014. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

B. Skripsi

- Yusuf, Muhammad “Tinjauan Yuridis Terhadap Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan PP No 45 Tahun 1990 Jo PP No 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil”, (Skripsi, Universitas Sumatera Utara Medan, 2018)
- Arifin, Luqman. “Tinjauan Hukum Islam Terhadap PP No 45 Tahun 1990 (Studi Analisis Pasal 4 ayat 2 Tentang Larangan PNS wanita menjadi isteri kedua, ketiga, atau keempat)”, (Skripsi, Institut Agama Islam Negeri Walisongo, 2007)

C. Tesis

- Machfudz, Mochammad. “Prinsip Kesetaraan Gender dalam PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) Tentang Larangan dipoligami Bagi PNS Wanita (Studi Pandangan Pakar Hukum di Kota Malang), (Tesis, UIN Malik Ibrahim, 2014)

Rofi'i, Hilmi Yusron. "Analisis Hukum Keluarga Islam terhadap Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Larangan PNS wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat, (Tesis: UIN Raden Intan Lampung. 2021)

SR, Zakris. "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)

D. Jurnal

Imran, Zufi. *Pandangan Quraisy Shihab Tentang Konsep Adil Dalam Praktik Poligami*, (Medan. Universitas Pembangunan Panca Budi. 2017), Vol. II, Nomor 01

Hasan, Ahmad Fuad. *Otonomi Tubuh Perempuan dalam Pandangan KH. Husein Muhammad*, *Rechtenstudent Journal Fakultas Syariah UIN KHAS Jember*, April 2022, Vol.3, No.1

Musgamy, Awaliyah. Menakar Batas Kesetaraan Gender Poligami dalam PP. No.45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian PNS, (UIN Alauddin Makassar. 2017), Vol.6 No.2

Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ISBN: 978-979-3247-68-7, Cetaan ke-2 Tahun 2012

E. Artikel Ilmiah

Wibawa, Cakra Satria, dkk, "Kedudukan Pegawai Negeri Sipil Wanita Dalam Perkawinan Kedua", (Artikel Ilmiah, Universitas Jember. 2012)

F. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan
perceraian

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan
perceraian bagi PNS

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri
Sipil

G. Halaman Internet

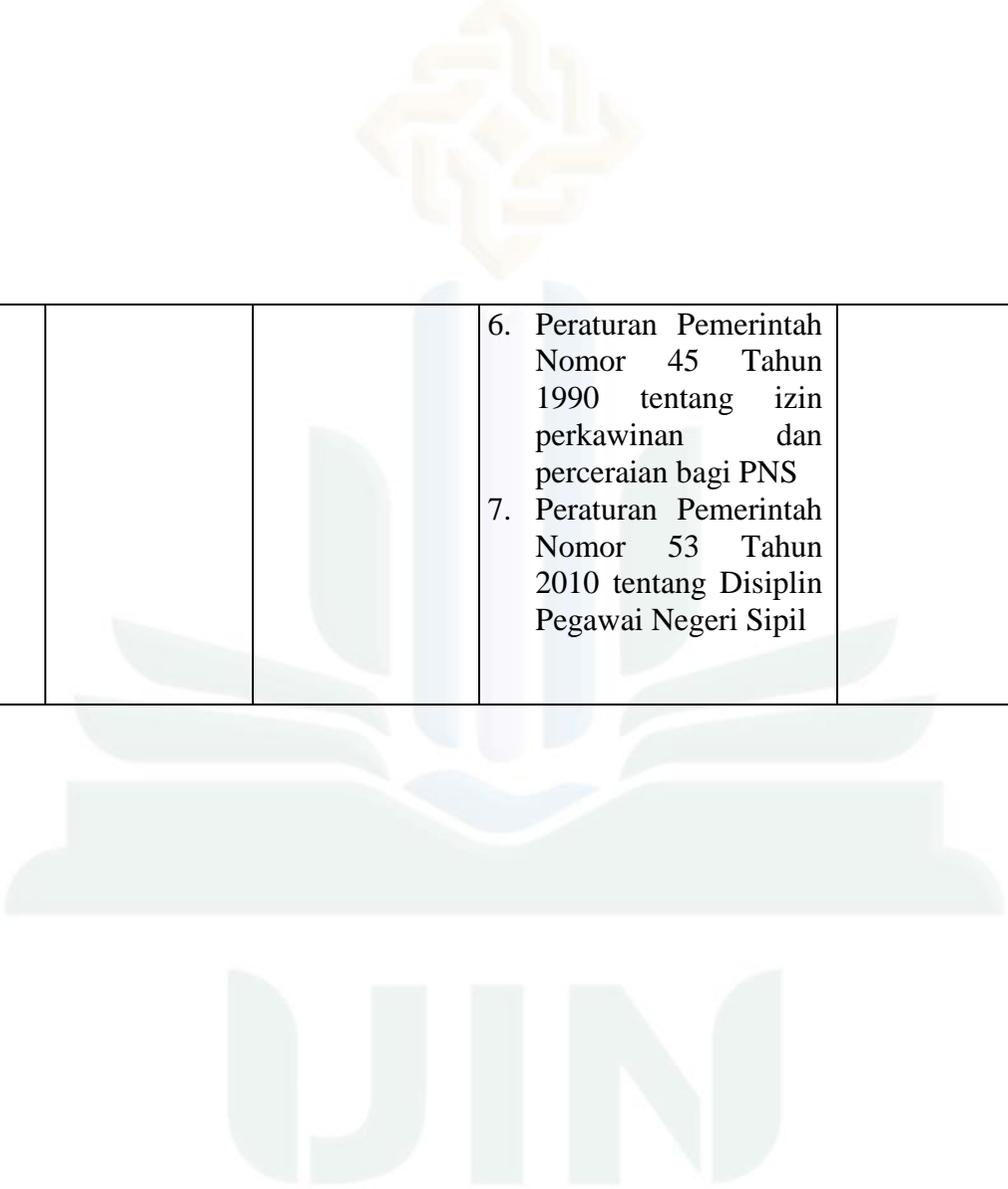
Abdul Rouf, "Pilih Jadi Istri Kedua, Dua PNS Dipecat", *Okenews*, n.d.,
<https://news.okezone.com/read/2012/01/15/340/557476/pilih-jadi-istri-kedua-dua-pns-dipecat>. (Diakses pada tanggal 14 September 2021,
pukul 18:45)

Labib Zamami, "Jadi Istri Kedua ASN, Seorang Guru di Solo Dicapot dari
Jabatannya," *Kompas*, n.d., <https://amp.kompas.com/regional/read/2021/04/28/212954178/jadi-istri-kedua-asn-seorang-guru-pns-di-solo-dicapot-dari-jabatannya>. (Diakses pada tanggal 14 September 2021,
pukul 18:45)

M. Arifin, "PNS Di Lebak Jadi Itri Kedua, Terancam Sanksi Pemecatan",
Fakta Banten, n.d., <https://faktabanten.co.id/lebak/pns-di-lebak-jadi-istri-kedua-terancam-sanksi-pemecatan/>. (Diakses pada tanggal 14
September 2021, pukul 18:45)

Matrik Penelitian

JUDUL	VARIABEL	SUB VARIABEL	INDIKATOR	SUMBER BAHAN HUKUM	METODE PENELITIAN	FOKUS PENELITIAN
Prinsip Keadilan Pada Ketentuan Larangan PNS Wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil	Larangan PNS Wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990	Keadilan Pada Ketentuan Larangan PNS Wanita menjadi istri kedua, ketiga, atau keempat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990	Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan 2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. 3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian 4. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan 5. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peneliatan Hukum Normatif 2. Pendekatan Undang- Undang (<i>statute approach</i>) 3. Pendekatan Konseptual (<i>case approach</i>) 4. Pendekatan Historis (<i>historical approach</i>) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana <i>Ratio legis</i> Pelarangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia. 2. Bagaimana akibat hukum implementasi Pasal 4 Ayat 2 PP No.45 Tahun 1990 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat terhadap keadilan bagi perempuan. 3. Bagaimana konsep kedepan tentang pengaturan PNS perempuan menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat di Indonesia



				<p>6. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS</p> <p>7. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil</p>		
--	--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KH ACHMAD SIDDIQ
JEMBER

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ma'rifatus Solehah
NIM : S20181074
Program Studi : Hukum Keluarga
Fakultas : Syariah
Institusi : Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dalam hasil penelitian ini tidak terdapat unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau dibuat orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata hasil penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan ada kalim dari pihak lain, maka saya bersedia untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Jember, 11 Mei 2022

Saya yang menyatakan



Ma'rifatus Solehah
NIM. S20181074

BIODATA PENULIS



Nama : Ma'rifatus Solehah
Tempat/tanggal lahir : Jember, 14 Oktober 1999
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
NIM : S210181074
Prodi : Hukum Keluarga
Fakultas : Syariah

Alamat : Jl. Tempurejo dsn. Cangkring Baru, Rt/Rw 002/015,
Kecamatan Jenggawah, Kabupaten Jember

No.HP : 085232801244

Email : marifatussolehah@gmail.com

Riwayat Pendidikan

SD : SDN Cangkring 02 (2005-2011)
SMP : SMP Terpadu Madinatul Ulum (2011-2014)
SMA : SMK Baitul Hikmah (2014-2017)
S1 : UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember (2018-2022)

Pengalaman Organisasi

Pengurus HMPS AS Bidang *Networking* periode 2019-2020
Dept. PSDP Bidang PP HMI Komisariat Al Fatih periode 2020-2021
Pengurus KOMPAS Bidang KOMINFO Periode 2021-2022
Wakil Sekretaris Umum Bidang KPP HMI Komisariat Al Fatih periode 2021-2022