

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pelaksanaan CEDAW di Indonesia

Dari hasil laporan CWGI pada bulan Mei 2007 bahwa Indonesia telah meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan sejak tahun 1984 melalui UU No. 7 tahun 1984. Peratifikasian tersebut diikuti dengan reservasi terhadap pasal 29 Konvensi. Ratifikasi tersebut tentu berakibat pada terikatnya Indonesia terhadap kewajiban sebagaimana diamanatkan oleh Konvensi yaitu mengadopsi seluruh strategi Konvensi, melaksanakan Rekomendasi Komite, dan terlibat secara terus menerus terhadap berbagai perkembangan dan keputusan internasional yang berhubungan dengan perempuan (seperti *Beijing Platform for Action*, hasil konferensi internasional tentang kependudukan, kesehatan reproduksi, kekerasan terhadap perempuan dan sebagainya).

Negara kita telah mulai melakukan berbagai langkah-langkah sebagaimana diamanatkan oleh Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Hanya saja, jika disoroti lebih mendalam, maka langkah-langkah tersebut belum berpengaruh secara langsung terhadap situasi dan kehidupan perempuan yang sarat dengan diskriminasi dan budaya patriarki. Adapun hal yang sangat krusial dalam pelaksanaan Konvensi Perempuan adalah upaya pengubahan budaya patriarki, yang mana budaya patriarki merupakan konsekuensi utama dari Konvensi Perempuan. Budaya ini

akan semakin kukuh dengan tidak diubahnya peraturan yang diskriminatif dan sikap pejabat pemerintah yang secara terang-terangan melegalkan posisi perempuan yang subordinat di depan publik (misalnya poligami secara terbuka oleh pejabat negara).

Melihat hal tersebut, patut disadari bahwa pelaksanaan Konvensi Perempuan di Indonesia masih belum memadai setelah hampir 30 tahun Konvensi tersebut diratifikasi. Meskipun ada langkah-langkah yang mulai dilakukan oleh pemerintah, namun langkah-langkah tersebut belum bersinergi dengan prakteknya. Langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah patut dihargai, namun tetap harus dikritisi. Kecendrungan pelaksanaan hak-hak perempuan yang 'menspesifikkan persoalan perempuan' sangat penting. Hal tersebut perlu didukung dengan pembenahan arah politik dan ekonomi makro, jika arah ini tidak disentuh tidak akan mengubah posisi perempuan. Keengganan menyoroti budaya patriarki secara mendalam dan mentolerir subordinasi yang dilakukan oleh para penegak dan aparatur pemerintahan akan membuat posisi perempuan semakin rentan, Artinya hak-hak yang telah diakui di dalam Konvensi Perempuan tidak dapat diakses oleh perempuan.

Konvensi Perempuan lahir sebagai sebuah proses panjang untuk mengupayakan pemenuhan hak. Sebagai sebuah proses dinamis, Konvensi perlu senantiasa dilengkapi dengan upaya-upaya yang ditemukan keefektifannya terus menerus. sehingga Konvensi perlu di *up grade* baik dari segi hak, kewajiban negara maupun mekanisme pemantauannya. Ada beberapa langkah yang dipandang sangat mengefektifkan CEDAW.

Diantaranya rekomendasi-rekomendasi komite CEDAW, Optional Protocol, Laporan Bayangan, Pengintegrasian cedaw ke berbagai instrumen yang dikeluarkan oleh badan-badan di bawah PBB dan kerja-kerja badan khusus. Komite CEDAW membuka kesempatan untuk berbagai pihak memberikan informasi terhadap situasi perempuan di negaranya masing-masing dengan membuat laporan bayangan secara rutin dilakukan 4 tahun sekali. Laporan ini merupakan informasi alternatif mengenai kepatuhan Negara kepada badan pemantau persetujuan PBB.

Laporan bayangan yang dipersiapkan oleh CEDAW Working Group Initiative (CWGI) tentang Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan pada bulan Mei Tahun 2007 ada 10 macam masalah yang dilaporkan kepada Komite CEDAW tentang Implementasi CEDAW di Indonesia, diantaranya:

1. Tanggungjawab negara menghapus diskriminasi (Pasal 1 – 5).
2. Perdagangan perempuan (Pasal 6)
3. Perempuan dalam politik dan kehidupan publik (Pasal 7)
4. Kewarganegaraan (Pasal 9)
5. Pendidikan perempuan (pasal 10)
6. Hak pekerja perempuan (Pasal 11)
7. Kesehatan reproduksi perempuan (Pasal 12)
8. Perempuan di pedesaan (Pasal 14)
9. Persamaan di muka hukum (Pasal 15)
10. Perkawinan dan hukum keluarga (Pasal 16)

Peraturan perundang-undangan Indonesia yang secara khusus mengatur perihal perkawinan dan hubungan kekeluargaan adalah Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 tahun 1974. Dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang diberlakukan sebelum Indonesia meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (konvensi CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 ini, terdapat sejumlah pasal yang mengatur perkawinan dan hubungan kekeluargaan di Indonesia yang bertentangan dengan pasal 16 ayat 1 dan 2 Konvensi CEDAW.

Diskriminasi masih terdapat dalam sejumlah pasal yang mengatur tentang hak untuk memasuki jenjang perkawinan, perkawinan anak dan penetapan usia minimum perkawinan, hak dan tanggung jawab istri dan suami selama perkawinan dan pada pemutusan perkawinan termasuk poligami.

Di samping itu, khusus untuk penganut agama Islam di Indonesia, pemerintah memberlakukan pula Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang didalamnya mengatur pula perihal perkawinan dan hubungan kekeluargaan yang dikhususkan bagi penganut agama Islam. Dengan diberlakukannya pula KHI ini, maka banyak putusan Hakim Pengadilan Agama mengenai masalah perkawinan dan keluarga Islam yang merujuk pada KHI dan mengesampingkan Undang-Undang Perkawinan.

Dari segi isinya KHI memang mengatur perihal yang sama dengan

Undang- Undang Perkawinan yakni mengenai perkawinan dan hubungan kekeluargaan, akan tetapi KHI lebih dipengaruhi oleh interpretasi ajaran Islam dengan mencantumkan pandangan Fiqih Islam. Departemen Agama pada tahun 2004 telah membuat Counter Legal Draft terhadap KHI (publikasi oleh tim Pengarus Utamaan Gender Departemen Agama). Namun setahun kemudian Counter Legal Draft tersebut dibekukan oleh Menteri Agama. Selanjutnya Pemerintah kembali berupaya memperkuat status hukum KHI dalam perundang-undangan dengan memasukkannya ke dalam Rancangan Undang-undang Hukum Terapan Peradilan Agama. Peraturan perundang-undangan tersebut diatas, masih memberlakukan pasal-pasal yang tidak menghormati dan tidak menjamin terselenggaranya persamaan hak antara perempuan dan laki-laki.

Agama dan adat sangat berperan dalam praktek dan tradisi poligami di Indonesia. Praktek poligami telah berlangsung lama sebelum agama Islam masuk ke Indonesia. Penelitian antropologi menunjukkan praktek poligami di pulau Jawa telah ada sejak sebelum agama Islam masuk, dimana masyarakat Bali yang beragama Hindu-Bali sudah mempraktekkan poligami. Agama Hindu-Bali pada mulanya berasal dari Jawa yang masuk ke Bali pada masa kerajaan Majapahit.¹ Poligami di pulau Bali juga dilegitimasi oleh agama Hindu.² Selanjutnya tradisi praktek poligami diperkuat oleh masuknya agama Islam dan penyebarannya di awal abad ke 13. Muncul ajaran Islam yang

¹James A. Boon, *The Antrophological Romance of Bali 1597-1972*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1977), halaman 1-7.

²R. Van Eck, *Nasib Kaum Wanita di bali dalam Marai Ulfah Subadio dan T.O. Ihromi (editor), Peranan dan Kedudukan Wanita Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1983), hlm. 56.

membolehkan suami berpoligami meskipun dengan batasan 4 orang istri dengan menggunakan penafsiran Al- Qur'an surat An-Nisa (4) ayat 3. Praktek tradisi poligami ini yang kemudian berabad-abad berlangsung di masyarakat karena memperoleh perlindungan yang kuat dari ajaran Islam dan selanjutnya dilegitimasi oleh negara melalui Undang- Undang yang membolehkannya sejak tahun 1974 hingga kini.

Dalam pasal 4 ayat 2 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan diatur mengenai alasan poligami dimana seorang suami dapat beristri lebih dari seorang dengan menggunakan salah satu dari 3 alasan yang disebabkan oleh kondisi istrinya, yakni:

1. Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;
2. Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
3. Istri tidak dapat melahirkan anak sebagai keturunan.

Permohonan suami untuk poligami tersebut dapat diajukan ke pengadilan dengan persetujuan istri dan jaminan akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya. Pengaturan tersebut jelas tidak memberikan perlindungan kepada kaum perempuan sebagai istri yang mempunyai kondisi-kondisi fisik tersebut diatas, dari perlakuan diskriminasi. Akan tetapi kondisi-kondisi tersebut dapat digunakan sebagai alasan untuk melegitimasi perlakuan diskriminasi terhadap perempuan, yang mengurangi penikmatan hak asasi perempuan dalam hubungan perkawinan.

Meskipun menurut undang-undang, permohonan poligami harus diajukan dan ditetapkan oleh Pengadilan Agama, namun kebanyakan

poligami dilakukan oleh suami tanpa penetapan Pengadilan. Sehingga jumlah kasus yang diperiksa dalam sidang pengadilan hanya sedikit. Bahkan sebuah gugatan sedang diajukan oleh seorang suami ke Mahkamah Konstitusi (2007),³ karena ia menolak aturan UU No. 1/1974 yang mewajibkan seorang suami untuk mendapatkan ijin Pengadilan Agama terlebih dahulu sebelum poligami. Dia beralasan bahwa Pengadilan Agama tidak berwenang mengatur hal tersebut karena menurut pendapatnya hukum Islam tidak mengatur demikian.

Di samping UU Perkawinan, Pemerintah memberlakukan ketentuan tentang perijinan perkawinan poligami dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yakni PP No. 10 tahun 1983 Jo. PP No. 45 tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil. PP tersebut jelas membuka intervensi pejabat Pemerintah yang menjadi atasan dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memberi ijin kepada suami yang akan poligami, dan juga intervensi berupa tidak mengizinkan PNS perempuannya yang bersedia untuk menjadi istri dengan suami berstatus poligami. Intervensi dari pemerintah tersebut jelas sangat diskriminatif terhadap perempuan dan tidak memberikan perlindungan kepada PNS perempuan dari diskriminasi berbentuk poligami.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1983 mengatur tentang:

- 1) Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh ijin lebih dahulu dari Pejabat.

³Harian Media Indonesia, Jakarta: tanggal 11 Mei 2007.

- 2) Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diijinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat.
- 3) Permintaan ijin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.
- 4) Dalam surat permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan ijin untuk beristri lebih dari seorang.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah secara nasional dan pemerintah lokal sangat beragam dan belum merespon isu kritis secara menyeluruh. Sedangkan upaya yang dilakukan oleh masyarakat sipil termasuk organisasi non pemerintah dan akademisi belum sepenuhnya didukung oleh Pemerintah. Beberapa catatan di bawah ini adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan Masyarakat Sipil :

1. Suatu perlindungan hukum yang terhadap perempuan yang diusulkan oleh masyarakat dan kemudian disetujui oleh Pemerintah dan Parlemen telah diterbitkan yaitu Undang-Undang No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama Pemulihan Korban KDRT. UU dan PP ini merupakan kerangka perlindungan hukum yang signifikan dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan khususnya dalam KDRT dan mendukung upaya organisasi perempuan dan Pemerintah dalam pelayanan pendampingan, pemulihan korban dan pusat krisis bagi perempuan (Women's Crisis Centre).

2. Upaya untuk merevisi Undang-Undang Perkawinan dan sejumlah Peraturan Pemerintah terkait dengannya telah menjadi rencana kegiatan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun yang diusulkan oleh masyarakat. Namun rancangan perubahan UU dan PP tersebut belum masuk dalam daftar prioritas perubahan legislasi nasional, yakni Prioritas Legislasi Nasional. Disisi lain, masyarakat sipil termasuk organisasi non pemerintah dan akademisi mendesakkan perubahan UU Perkawinan dan PP terkait dengannya kepada Pemerintah dan DPR.
3. Pemerintah melalui Departemen Agama di tahun 2004 telah membuat Counter Legal Draft terhadap KHI (publikasi Tim PUG) yang sarat dengan kritik dan usulan revisi terhadap KHI, namun setahun kemudian CLD tersebut dibekukan oleh Menteri Agama. Sebaliknya Pemerintah kembali berupaya memperkuat status hukum KHI dengan memasukkannya ke dalam Rancangan Undang-undang Hukum Terapan Peradilan Agama. Upaya ini sama sekali tidak merespon isu kritis dan menjadi sebuah kemunduran dalam upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Di sisi lain, masyarakat sipil dan organisasi non pemerintah mendukung Counter Legal Draft KHI dan mendesak perubahan pasalpasal KHI yang masih sarat dengan isu-isu kritis dan diskriminatif terhadap perempuan.
4. Tercatat sejumlah Peraturan Pemerintah di tingkat lokal yang melegitimasi praktek-praktek diskriminasi terhadap perempuan dalam perkawinan diantaranya Pemerintah Daerah di Lombok mengeluarkan Peraturan

Daerah tentang Poligami, dimana pada prakteknya laki-laki bisa berpoligami dengan membayar sejumlah uang.

5. Penelitian dan pengumpulan data masalah diskriminasi terhadap perempuan dan kekerasan terhadap perempuan banyak dilakukan baik oleh LSM maupun oleh lembaga peneliti dan universitas. Hasil penelitian tersebut banyak dimanfaatkan sebagai referensi advokasi perubahan

Kebijakan dan peraturan perundangan-undangan yang diusulkan oleh LSM maupun DPR. merekomendasi

1. Segera mempercepat perubahan UU Perkawinan, terutama pasal-pasal yang mengatur perkawinan anak dan batas usia perkawinan, hak untuk memasuki perkawinan, pembakuan peran dan tanggung jawab suami istri dalam perkawinan dan perceraian, asas monogami dengan menolak poligami.
2. Segera mempercepat perubahan dan mencabut Peraturan Pemerintah terkait dengan Perkawinan yang masih diskriminatif terhadap perempuan, diantaranya PP Nomor 9 tahun 1975, PP Nomor 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 serta KHI termasuk Rancangan UU Hukum Terapan Peradilan Agama.
3. Pemerintah bekerjasama dengan masyarakat melakukan pemantauan dan pencegahan terhadap praktek-praktek perkawinan perempuan dalam usia anak baik yang berlindung di balik alasan penerapan adat istiadat, agama maupun pemaksaan oleh orang tua dan lingkungan setempat.

B. Kesetaraan

1. Kesetaraan Gender

Konsep penting yang perlu dipahami dalam rangka membahas hubungan kaum laki-laki dan perempuan adalah membedakan antara konsep sex (jenis kelamin) dan konsep gender. Pemahaman dan perbedaan antara kedua konsep tersebut sangat diperlukan dalam melakukan analisis untuk memahami persoalan-persoalan ketidakadilan sosial yang menimpa kaum perempuan. Hal ini disebabkan karena ada kaitan yang erat antara perbedaan gender (*gender differences*) dan ketidakadilan gender (*gender inequalities*) dengan struktur ketidakadilan masyarakat secara luas. Pemahaman atas konsep gender sangatlah diperlukan mengingat dari konsep ini telah lahir suatu analisis gender.⁴

Pengertian sex⁵ menurut Elfi Mu'awanah dan Umi Sumbulah tidak ada perbedaan yang sangat berarti, mereka saling melengkapi tentang pengertian sex, seperti pemahaman mereka tentang gender⁶. Secara umum

⁴Mansour Fakhri, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hlm. 4.

⁵secara etimologi sex adalah jenis kelamin. Sedangkan secara istilah sex berhubungan dengan perbedaan secara biologis dan fisiologis antara laki-laki dan perempuan yang dilihat secara anatomis dan reproduksi. Lihat Elfi Mu'awanah, *Menuju Kesetaraan gender*, (Malang: KutubMinar, 2006), hlm. 1. Sedangkan menurut Umi Sumbulah sex diartikan sebagai atribut biologis yang melekat secara given/kodrati, misalnya laki-laki adalah makhluk yang memiliki penis, jakala dan memproduksi sperma, sedangkan perempuan adalah makhluk yang memiliki alat reproduksi seperti rahim, dan saluran untuk melahirkan, memproduksi sel telur, memiliki vagina dan alat menyusui. Lihat Umi Sumbulah, *Spektrum Inklusi gender di Perguruan Tinggi*. (Malang: UIN-Malang Prees, 2008), hlm. 5.

⁶gender secara terminologi merupakan konsep mengenai peran laki-laki dan perempuan disuatu masa dan kultur tertentu yang dikonstruksi sosial dan bukan biologis Lihat Elfi Mu'awanah. *Menuju Kesetaraan gender*, (Malang: KutubMinar, 2006), hlm. 1. Sedangkan menurut Umi Sumbulah gender adalah atribut yang melekat pada laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial maupun kultural. Sehingga dikenal laki-laki itu kuat, rasional, jantan dan perkasa, sedangkan perempuan dianggap lemah lembut, emosional dan keibuan. Umi Sumbulah, *Spektrum Inklusi gender di Perguruan Tinggi*, (Malang: UIN-Malang Prees, 2008), hlm. 5.

dapat dikatakan bahwa gender itu tidak berlaku universal, artinya setiap masyarakat pada waktu tertentu memiliki sistem kebudayaan (*cultural systems*) tertentu yang berbeda dengan masyarakat lain dan waktu yang lain. Sistem kebudayaan ini mencakup elemen deskriptif dan preskriptif, yaitu mempunyai citra yang jelas tentang bagaimana “sebenarnya” dan “seharusnya” laki-laki dan perempuan itu.⁷

Perbedaan gender sesungguhnya tidaklah menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender (*gender inequalities*). Namun yang menjadi persoalan adalah perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan bagi kaum laki-laki dan terutama bagi kaum perempuan. Ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur di mana baik kaum laki-laki dan perempuan menjadi korban dari sistem tersebut. Oleh karena itu pemahaman atas konsep gender sesungguhnya merupakan isu mendasar dalam rangka menjelaskan masalah kesetaraan hubungan, kedudukan, peran dan tanggung jawab antara kaum laki-laki dan perempuan.

Ketimpangan sosial yang bersumber dari perbedaan gender itu sangat merugikan posisi perempuan dalam berbagai komunitas sosialnya. Dan akibat dari ketidakadilan gender tersebut antara lain:⁸

1. Marginalisasi perempuan

Proses marginalisasi terhadap perempuan dapat terjadi karena program pemerintah Orde Baru yang menyebabkan terpinggirnnya peran

⁷Siti Muslikhati, *Feminisme dan Pemberdayaan Perempuan dalam Timbangan Islam*, (Jakarta: GEMA INSANI, 2004), hlm. 20.

⁸Mufidah Ch, *Paradigma Gender* (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), hlm. 90.

perempun. Misalnya mereka menjadi salah satu sumber daya manusia, akibat ditetapkannya teknologi canggih, misalnya menjadi tenaga bagian linting rokok, pengepakan, dan proses produksi dalam suatu perusahaan dengan mesin-mesin yang lebih praktis dan ekonomis, sementara pekerjaan dibidang ini mayoritas ditekuni perempuan, sehingga program tersebut memupus harapan mereka untuk tetap dapat bekerja dalam rangka mengangkat derajat ekonomi.

Marginalisasi itu merupakan proses pemiskinan perempuan terutama pada masyarakat lapis bawah. Demikian pula dalam lingkungan keluarga biasa yang terjadi di tengah masyarakat. Misalnya, anak laki-laki memperoleh fasilitas, kesempatan dan hak-hak yang lebih dari pada anak perempuan. Budaya semacam itu selalu diperkuat oleh penafsiran agama dan adat istiadat sehingga perempuan selalu menjadi korban ketidakadilan gender yang berakibat marginalisasi perempuan.

2. Penempatan perempuan pada subordinasi

Sebuah pandangan yang tidak adil terhadap perempuan dengan anggapan dasar bahwa perempuan itu irasional, emosional, lemah dan lain-lainnya, yang menyebabkan penempatan perempuan dalam peran-peran yang dianggap kurang penting. Potensi perempuan sering dinilai tidak fair oleh sebagian besar masyarakat mengakibatkan sulitnya menembus posisi-posisi strategis dalam komunitasnya, terutama yang berhubungan dengan peran pengambil keputusan. Dan agama sering

juga dipakai sebagai pengukuhan dari pandangan semacam itu sehingga perempuan selalu menjadi bagian dari laki-laki.

3. Stereotype Perempuan

Stereotype adalah pelabelan terhadap kelompok, suku, bangsa tertentu yang selalu berkonotasi negatif sehingga sering merugikan dan timbul ketidakadilan. Pelabelan atau penandaan yang dikaitkan dengan perbedaan jenis kelamin tertentu (perempuan) akan menimbulkan kesan negatif yang merupakan keharusan disandang oleh perempuan. Stereotype itu merupakan salah satu bentuk ketidakadilan gender. Misalnya, suatu dugaan bahwa perempuan itu suka bersolek untuk menarik perhatian lawan jenis. Sehingga jika terjadi kasus perkosaan selalu disimpulkan bahwa kejadian tersebut berawal dari label perempuan tanpa harus menganalisis sisi-sisi lain yang menjadi factor penyebab terjadinya perkosaan tersebut. Dan keterpurukan itu semakin diperparah dengan mencari legitimasi agama yang disalah tafsirkan.

4. Kekerasan (*Violence*) Terhadap Perempuan

Salah satu bentuk ketidakadilan gender adalah tindakan kekerasan terhadap perempuan baik yang berbentuk kekerasan fisik maupun psikis. Kekerasan ini timbul akibat beberapa faktor diatas, termasuk anggapan bahwa laki-laki pemegang supremasi dan dominasi terhadap berbagai sektor kehidupan. Misalnya kekerasan terhadap perempuan adalah pemerkosaan, prostitusi sebagai bentuk eksploitasi perempuan, eksploitasi perempuan pada dunia kerja dan hiburan,

pemaksaan sterilisasi dalam keluarga berencana, dan pelecehan seksual dengan sentuhan maupun ungkapan yang merendahkan martabat perempuan.

Seluruh tindakan tersebut adalah dapat digolongkan pada pelanggaran hak asasi manusia yang semestinya dihormati oleh siapapun tanpa memandang gendernya. Tindakan yang paling rendah dari tingkatan kekerasan terhadap perempuan tersebut melahirkan berbagai ketidakharmonisan social yang menghambat perkembangan psikis perempuan. Selanjutnya akan memupuk subur inferioritas perempuan dengan sekian banyak ketidakberdayaannya.

5. Beban kerja yang tidak proporsional

Budaya patriarki beranggapan bahwa perempuan tidak punya hak untuk menjadi pemimpin rumah tangga. Sebaliknya, ia berhak untuk diatur. Pekerjaan domestik yang dibebankan kepadanya menjadi identik dengan dirinya sehingga sehingga posisi perempuan sarat dengan pekerjaan yang beragam macamnya dalam waktu yang tidak terbatas dan dengan beban yang cukup berat, misalnya memasak, mencuci, dan lain sebagainya. Sementara laki-laki dengan peran publiknya menurut kebiasaan masyarakat (konstruk sosial), tidak bertanggung jawab terhadap beban kerja domestik tersebut, karena hanya layak dikerjakan oleh perempuan.

Bentuk-bentuk ketidakadilan gender melalui marginalisasi, penempatan perempuan pada subordinat, stereotype, tindak kekerasan,

maupun beban kerja yang tidak proporsional dilakukan oleh laki-laki dalam segala komunitas yang ada. Hal itu dapat terjadi dalam lingkungan keluarga, ditempat-tempat umum, dan dapat pula dilakukan oleh siapa saja yang tidak peka pada persoalan gender dan kemanusiaan. Karena itu wawasan tentang gender tidak ditentukan oleh status sosial, tingkat pendidikan, maupun profesi seseorang, tetapi lebih dipengaruhi oleh wawasan tentang gender tersebut. Untuk mengikis konstruksi social budaya yang tidak berkeadilan gender, tentu saja harus memahami dulu konsep kesetaraan. Kesetaraan bukan dalam arti sama rata dan tidak ada perbedaan. Dalam konteks tersebut kesetaraan lebih tepat dimaknai dengan berkeadilan dan berkeseimbangan.

Kesetaraan gender adalah posisi yang sama antara laki-laki dan perempuan dalam memperoleh akses, partisipasi, control, dan manfaat dalam aktifitas kehidupan baik dalam keluarga, masyarakat maupun berbangsa dan bernegara. Keadilan gender adalah suatu proses menuju setara, selaras, seimbang, serasi, tanpa diskriminasi.⁹ Dalam Kepmendagri disebutkan kesetaraan dan keadilan gender adalah suatu kondisi yang adil dan setara dalam hubungan kerjasama antara perempuan dan laki-laki.

Kesadaran akan kesetaraan gender telah menjadi wacana publik terbuka, sehingga hampir tidak ada sudut kehidupan manapun yang tidak tersentuh wacana ini. Gender telah menjadi perspektif baru yang sedang diperjuangkan untuk menjadi kontrol bagi kehidupan sosial, sejauh mana

⁹ Mufidah, *Psikologi Keluarga Islam Berwawasan Gender*, (Malang: UIN-Malang Prees; 2008), hlm. 18.

prinsip keadilan, penghargaan martabat manusia dan perlakuan yang sama dihadapan apapun antara sesama manusia termasuk laki-laki dan perempuan tetapi bukan dalam takaran kodrat.

Berbicara tentang gender bukan ingin menyalahi kodrat, tetapi justru mengembalikan kodrat pada proporsinya. Kata kodrat, dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan : 1) kekuasaan Tuhan; manusia tidak akan mampu menentang (atas dirinya) sebagai makhluk Tuhan, 2) hukum alami; benih itu tumbuh menurut kodratnya, 3) sifat yang asli, sifat bawaan; kita harus bersikap dan bertindak sesuai dengan kodrat kita masing-masing. Jadi, kodrat alam sama artinya kekuasaan Allah.¹⁰ Dari pengertian ini, yang dimaksud dengan kodrat adalah hukum alam, atau dalam istilah agama islam disebut dengan hukum Allah atau Sunnatullah.

Sedangkan menurut Bustanuddin, kodrat bisa juga disebut fitrah¹¹. Fitrah manusia terdiri atas ruhani dan jasmani. Manusia dengan kodrat atau fitrahnya menyebabkan timbulnya dorongan untuk berfikir sedalam-dalamnya atau berfilsafat yang menyebabkan manusia dapat memahami segala sesuatu yang ada dan mungkin ada.

Di dalam Islam, eksistensi kodrat atau fitrah antara laki-laki dan perempuan ini mempunyai unsur tanggung jawab ibadah kepada Allah dengan melaksanakan pemenuhan kebutuhannya yang bersifat ruhani dan jasmani. Dari dua pemahaman di atas, yang dimaksud adalah kodrat yang

¹⁰Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hlm. 448.

¹¹Bustanuddin Salam, *Filsafat Manusia Antropologi Metafisika*, (Jakarta, Bina Aksara, 1988), hlm. 24.

bersifat umum. Hal ini seperti yang ditulis di dalam Eksiklopedi Indonesia bahwa kodrat artinya kekuatan.¹² Jadi, pengertian kodrat di sini adalah kodrat Tuhan, artinya kekuatan dan kekuasaan Tuhan.

Kedudukan perempuan dalam membangun Indonesia modern perlu ditingkatkan serta diarahkan sesuai dengan kodrat, harkat dan martabat perempuan. Untuk itu perempuan perlu mempertebal kepercayaan dirinya dengan meningkatkan pengetahuan, kemampuan, ketrampilan dalam menghadapi kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta agama. Kaum perempuan harus dapat menemukan konsep diri, serta mengidentifikasi dirinya, dia mau jadi apa dan mau kemana.

Pembangunan nasional dan perjuangan perempuan dan laki-laki merupakan suatu sistem, dimana perempuan dan laki-laki punya fungsi dan peranan masing-masing, jika perempuan tidak berperan secara optimal, tentu perjuangan bangsa menuju modernisasi tidak akan sukses. Kesempatan terbuka bagi perempuan. Agar kesempatan itu terisi secara optimal, maka perempuan perlu mempersiapkan diri.

2. Kesenjangan Gender Dalam Islam

Semenjak diturunkannya QS. an-Nisa' (4) ayat : 32, Islam telah memproklamkan kesetaraan laki-laki dan perempuan, serta adanya integrasi antara keduanya dalam memerankan fungsinya masing-masing¹³ Islam tidak mengenal diskriminasi antara kaum laki-laki dan perempuan,

¹²Hasan Sadily dkk, *Eksiklopedi Indonesia, Jilid III*, (Jakarta: Ichtiar baru Van Hoeve, 1990), hlm. 1476.

¹³Huzaemah Tahido Yanggo, *Fikih Perempuan Kontemporer*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hlm. 91.

dan islam menempatkan perempuan sebagai mitra sejajar kaum laki-laki. Kalaupun ada perbedaan, maka itu adalah akibat fungsi dan tugas-tugas utama yang dibebankan agama kepada masing-masing jenis kelamin, sehingga perbedaan yang ada tidak mengakibatkan yang satu merasa memiliki kelebihan atas yang lain. Keduanya saling melengkapi dan bantu membantu dalam memerankan fungsinya dalam hidup dan kehidupan. Hal ini telah ditegaskan dalam firman Allah SWT QS. an-Nisa' (4) ayat : 32 yang berbunyi :

وَلَا تَتَمَنَّوْا مَا فَضَّلَ اللَّهُ بِهِ بَعْضَكُمْ عَلَى بَعْضٍ لِّلرِّجَالِ نَصِيبٌ مِّمَّا أَكْتَسَبُوا وَلِلنِّسَاءِ نَصِيبٌ مِّمَّا أَكْتَسَبْنَ ۚ وَسَأَلُوا اللَّهَ مِنْ فَضْلِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمًا ۝¹⁴

Artinya: Dan janganlah kamu iri hati terhadap apa yang dikaruniakan Allah kepada sebagian kamu lebih banyak dari sebagian yang lain, karena bagi laki-laki ada bagian dari apa yang mereka usahakan dan bagi para perempuan pun ada bagian dari apa yang mereka usahakan, dan mohonlah kepada Allah sebagian dari karunia-Nya. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala sesuatu

Pada dasarnya semangat hubungan antara laki-laki dan perempuan dalam Islam bersifat adil (*equal*). Oleh karena itu subordinasi terhadap kaum perempuan merupakan suatu keyakinan yang berkembang di masyarakat yang tidak sesuai atau bertentangan dengan semangat keadilan yang diajarkan Islam. Salah satu misi Nabi Muhammad SAW sebagai pembawa islam adalah mengangkat harkat dan martabat perempuan,

¹⁴QS. an-Nisa' (4): 32.

karena ajaran yang dibawanya memuat misi pembebasan dari penindasan masyarakat Arab jahiliyyah. Kehadiran Nabi Muhammad dalam situasi seperti ini menjadi harapan bagi kaum perempuan islam yang diperkenalkan oleh beliau berisi pembebasan kaum tertindas, mengajarkan nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan kesetaraan. Dari misi beliau inilah islam menjadi diterima masyarakat Arab terutama dari kalangan marjinal, bahkan islam tercatat sebagai agama yang paling sukses dalam menyebarkan ajarannya.¹⁵

Konsep kesetaraan gender antara laki-laki dan perempuan dalam al-Qur'an, antara lain sebagai berikut:

- a. Laki-laki dan perempuan adalah sama-sama sebagai hamba. (Az-Zariyat: 56)

¹⁶ وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ ﴿٥٦﴾

Artinya: Dan Aku tidak menciptakan Jin dan Manusia melainkan supaya mereka menyembah-Ku.

Dalam kapasitasnya sebagai hamba, tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan. Keduanya mempunyai potensi dan peluang yang sama untuk menjadi hamba ideal. Hamba ideal dalam al-Qur'an biasa diistilahkan dengan orang-orang yang bertakwa (muttaqin).

- b. Laki-laki dan perempuan sebagai khalifah di bumi. Maksud dan tujuan penciptaan manusia di muka bumi ini adalah di samping untuk menjadi

¹⁵ Mufidah, *Psikologi Keluarga Islam Berwawasan Gender*, (Malang: UIN-Malang Prees; 2008), hlm. 20-21.

¹⁶QS. al-Zariyat (51): 56

hamba yang tunduk dan patuh serta mengabdikan kepada Allah, juga untuk menjadi khalifah di bumi, sebagaimana tersurat dalam Alqur'an (Al-An'am: 165).

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ
دَرَجَاتٍ لِّيُبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ
لَغَفُورٌ رَّحِيمٌ 17

Artinya: Dan Dialah yang menjadikan kalian penguasa-penguasa di bumi dan Dia meninggikan sebagian kalian atas sebagian yang lain beberapa derajat, untuk mengujimu tentang apa yang diberikan-Nya kepada kalian. Sesungguhnya Tuhan kalian amat cepat siksaan-Nya, dan sesungguhnya Dia Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.

Juga dalam Alqur'an (al-Baqarah: 30) disebutkan:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا
أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ
وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ 18

Artinya: Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kalian ketahui".

¹⁷QS. al-An'am (6): 165.

¹⁸QS. al-Baqarah (2): 30.

- c. Laki-laki dan Perempuan menerima perjanjian primordial. Menjelang sorang anak manusia keluar dari rahim ibunya, ia terlebih dahulu harus menerima perjanjian dengan Tuhannya. Disebutkan dalam Alqur'an (Al-A'raf: 172):

وَإِذْ أَخَذَ رَبُّكَ مِنْ بَنِي آدَمَ مِنْ ظُهُورِهِمْ ذُرِّيَّتَهُمْ وَأَشْهَدَهُمْ عَلَىٰ
أَنْفُسِهِمْ أَلَسْتُ بِرَبِّكُمْ ۖ قَالُوا بَلَىٰ ۗ شَهِدْنَا ۗ أَنْ تَقُولُوا يَوْمَ
الْقِيَامَةِ إِنَّا كُنَّا عَنْ هَذَا غَافِلِينَ ¹⁹

Artinya: Dan (ingatlah), ketika Tuhanmu mengeluarkan keturunan anak-anak Adam dari sulbi mereka dan Allah mengambil kesaksian terhadap jiwa mereka (seraya berfirman): "Bukankah Aku ini Tuhanmu?" Mereka menjawab: "Betul (Engkau Tuhan kami), kami menjadi saksi". (Kami lakukan yang demikian itu) agar di hari kiamat kamu tidak mengatakan: "Sesungguhnya kami (bani Adam) adalah orang-orang yang lengah terhadap ini (keesaan Tuhan)".

Dalam Islam tanggung jawab individual dan kemandirian berlangsung sejak dini, yaitu semenjak dalam kandungan. Sejak awal sejarah manusia dalam Islam tidak dikenal adanya diskriminasi kelamin. Laki-laki dan perempuan sama-sama menyatakan ikrar ketuhanan yang sama.

- d. Laki-laki dan perempuan berpotensi meraih prestasi. Tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan untuk meraih peluang prestasi. Disebutkan dalam Alquran (Al-Nisa: 124):

¹⁹QS. al-A'raf (7): 172.

وَمَنْ يَعْمَلْ مِنَ الصَّالِحَاتِ مِنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَىٰ وَهُوَ مُؤْمِنٌ
فَأُولَٰئِكَ يَدْخُلُونَ الْجَنَّةَ وَلَا يُظْلَمُونَ نَقِيرًا²⁰

Artinya: Barangsiapa yang mengerjakan amal-amal saleh, baik laki-laki maupun wanita sedang ia orang yang beriman, maka mereka itu masuk ke dalam surga dan mereka tidak dianiaya walau sedikitpun.

Juga (Al-Nahl: 97):

مَنْ عَمِلَ صَالِحًا مِّنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَىٰ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّهٗ حَيٰوةً
طَيِّبَةً^ط وَلَنَجْزِيَنَّهُمْ أَجْرَهُمْ بِأَحْسَنِ مَا كَانُوا يَعْمَلُونَ²¹

Artinya: Barangsiapa yang mengerjakan amal saleh, baik laki-laki maupun perempuan dalam keadaan beriman, maka sesungguhnya akan Kami berikan kepadanya kehidupan yang baik dan sesungguhnya akan Kami beri balasan kepada mereka dengan pahala yang lebih baik dari apa yang telah mereka kerjakan.

Ayat-ayat tersebut mengisyaratkan konsep kesetaraan yang ideal dan memberikan ketegasan bahwa prestasi individual, baik dalam bidang spiritual maupun urusan karir profesional, tidak mesti dimonopoli oleh satu jenis kelamin saja. Keduanya berpeluang untuk memperoleh kesempatan yang sama meraih prestasi optimal.²² Namun, dalam kenyataan masyarakat, konsep yang ideal ini membutuhkan tahapan dan sosialisasi, karena masih terdapat sejumlah kendala, terutama kendala budaya yang sulit diselesaikan.

²⁰QS. an-Nisa (4): 124.

²¹QS. an-Nahl (16): 97.

²²Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan gender Perspektif Al-Qur'an*, (Jakarta selatan: Paramadina, 2001), hlm. 265.

Menurut Nasaruddin Umar, Islam memang mengakui adanya perbedaan (*distincion*) antara laki-laki dan perempuan, tetapi bukan pembedaan (*discrimination*). Perbedaan tersebut didasarkan atas kondisi fisik-biologis perempuan yang ditakdirkan berbeda dengan laki-laki, namun perbedaan tersebut tidak dimaksudkan untuk memuliakan yang satu dan merendahkan yang lainnya.²³

Sehingga perbedaan secara biologis antara laki-laki dan perempuan tidak ada yang perlu di persoalkan. Karena memang kodratnya seorang perempuan harus melahirkan, menyusui, mengasuh anak, dan lain sebagainya.²⁴ Problem baru yang muncul tatkala perbedaan jenis kelamin tersebut melahirkan ketidakadilan perlakuan sosial antara laki-laki dan perempuan. Misalnya, perempuan diposisikan sebagai makhluk yang hanya boleh bekerja dalam dunia domestik dan tidak dalam dunis publik, karena dunia publik merupakan area khusus bagi laki-laki. Perempuan tidak memiliki kewenangan untuk menjadi pemimpin di tingkat keluarga maupun masyarakat.

Ajaran Islam tidak secara skematis membedakan faktor-faktor perbedaan laki-laki dan perempuan, tetapi lebih memandang kedua insan tersebut secara utuh. Antara satu dengan lainnya secara biologis dan sosio kultural saling memerlukan dan dengan demikiann antara satu dengan yang lain masing-masing mempunyai peran. Boleh jadi dalam satu peran dapat

²³Nasaruddin Umar, *Kodrat Perempuan dalam Islam*, (Jakarta: Lembaga Kajian Agama dan Gender), 1999, hlm. 23.

²⁴Siti Musdah Mulia, *Muslimah Reformis: Perempuan Pembaru Keagamaan*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2004), hlm. 393.

dilakukan oleh keduanya, seperti pekerjaan kantoran, tetapi dalam peran-peran tertentu hanya dapat dijalankan oleh satu jenis, seperti; hamil, melahirkan, menyusui anak, yang peran ini hanya dapat diperankan oleh wanita. Di lain pihak ada peran-peran tertentu yang secara manusiawi lebih tepat diperankan oleh kaum laki-laki seperti pekerjaan yang memerlukan tenaga dan otot lebih besar.²⁵

Dengan demikian dalam perspektif normativitas Islam, hubungan antara lakilaki dan perempuan adalah setara. Tinggi rendahnya kualitas seseorang hanya terletak pada tinggi-rendahnya kualitas pengabdian dan ketakwaannya kepada Allah swt. Allah memberikan penghargaan yang sama dan setimpal kepada manusia dengan tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan atas semua amal yang dikerjakannya.

3. Perempuan dalam Konsep Islam

Ajaran Islam pada hakikatnya memberikan perhatian yang sangat besar serta kedudukan terhormat kepada perempuan. Muhammad Al-Ghazali, salah seorang ulama besar Islam kontemporer berkebangsaan Mesir, menulis: "Kalau kita mengembalikan pandangan ke masa sebelum seribu tahun, maka kita akan menemukan perempuan menikmati keistimewaan dalam bidang materi dan sosial yang tidak dikenal oleh perempuan-perempuan di kelima benua. Keadaan mereka ketika itu lebih baik dibandingkan dengan keadaan perempuan-perempuan Barat dewasa

²⁵Ibid.

ini, asal saja kebebasan dalam berpakaian serta pergaulan tidak dijadikan bahan perbandingan.²⁶

Almarhum Mahmud Syaltut, mantan Syaikh (pemimpin tertinggi) lembaga-lembaga Al-Azhar di Mesir, menulis: "Tabiat kemanusiaan antara lelaki dan perempuan hampir dapat (dikatakan) sama. Allah telah menganugerahkan kepada perempuan sebagaimana menganugerahkan kepada lelaki. Kepada mereka berdua dianugerahkan Tuhan potensi dan kemampuan yang cukup untuk memikul tanggung jawab dan yang menjadikan kedua jenis kelamin ini dapat melaksanakan aktivitas-aktivitas yang bersifat umum maupun khusus. Karena itu, hukum-hukum Syari'at pun meletakkan keduanya dalam satu kerangka. Yang ini (lelaki) menjual dan membeli, mengawinkan dan kawin, melanggar dan dihukum, menuntut dan menyaksikan, dan yang itu (perempuan) juga demikian, dapat menjual dan membeli, mengawinkan dan kawin, melanggar dan dihukum serta menuntut dan menyaksikan."²⁷

Banyak faktor yang telah mengaburkan keistimewaan serta memerosotkan kedudukan tersebut. Salah satu di antaranya adalah kurangnya pengetahuan keagamaan, sehingga tidak jarang agama Islam diatasnamakan untuk pandangan dan tujuan yang tidak dibenarkan. Al-Quran berbicara tentang perempuan dalam berbagai ayatnya. Pembicaraan tersebut menyangkut berbagai sisi kehidupan. Ada ayat yang berbicara tentang hak dan kewajibannya, ada pula yang menguraikan keistimewaan-

²⁶Muhammad Al-Ghazali, *Al-Islam wa Al-Thaqat Al-Mu'attalat*, (Kairo, Dar Al-Kutub Al-Haditsah), 1964, hlm. 138.

²⁷Mahmud Syaltut, *Min Taujihat Al-Islam*, (Kairo, Al-Idarat Al-'Amat lil Azhar, 1959), hlm. 193.

keistimewaan tokoh-tokoh perempuan dalam sejarah agama atau kemanusiaan. Berikut ini penulis kemukakan sebagian dari beberapa hak yang dimiliki oleh kaum perempuan menurut pandangan ajaran Islam.

a. Perempuan sebagai individu

Al-qur'an menyoroti perempuan sebagai individu. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara perempuan dalam kedudukannya sebagai individu dengan perempuan sebagai anggota masyarakat. Al-qur'an memperlakukan baik individu perempuan dan laki-laki adalah sama, karena hal ini berhubungan antara Allah dan individu perempuan dan laki-laki tersebut, sehingga terminologi kelamin (sex) tidak diungkapkan dalam masalah ini.²⁸

Dalam Al-qur'an tidak dijelaskan secara tegas bahwa Hawa diciptakan dari tulang rusuk Nabi Adam, sehingga atas dasar itu prinsip al-Qur'an terhadap kaum laki-laki dan perempuan adalah sama, dimana hak istri adalah diakui secara adil (*equal*) dengan hak suami. Dengan kata lain laki-laki memiliki hak dan kewajiban atas perempuan, dan kaum perempuan juga memiliki hak dan kewajiban atas laki-laki. Karena hal tersebutlah maka al-Qur'an dianggap memiliki pandangan yang revolusioner terhadap hubungan kemanusiaan, yakni memberikan keadilan hak antara laki-laki dan perempuan.²⁹

²⁸Amina Wadud-Muhsin, *Qur'an and Woman, dalam Liberal Islam a Sourcebook*, Charles Kurzman (ed), (New York: Oxford University Press, 1998), hlm. 127-138.

²⁹M.Hidayat Nur Wahid, *Kajian atas Kajian Dr. Fatima Mernissi tentang Hadis Misogini*, dalam Mansour Fakih (ed), *Membincang Feminisme Diskursu Gender Perspektif Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti), 1996, hlm.3-35.

b. Perempuan dan Hak Kepemilikan

Islam sesungguhnya lahir dengan suatu konsepsi hubungan manusia yang berlandaskan keadilan atas kedudukan laki-laki dan perempuan. Selain dalam hal pengambilan keputusan, kaum perempuan dalam Islam juga memiliki hak-hak ekonomi, yakni untuk memiliki harta kekayaannya sendiri, sehingga dan tidak suami ataupun bapaknya dapat mencampuri hartanya. Hal tersebut secara tegas disebutkan dalam (An-Nisa': 32)

وَلَا تَتَمَنَّوْا مَا فَضَّلَ اللَّهُ بِهِ بَعْضَكُمْ عَلَى بَعْضٍ لِلرِّجَالِ نَصِيبٌ مِّمَّا أَكْتَسَبُوا وَلِلنِّسَاءِ نَصِيبٌ مِّمَّا أَكْتَسَبْنَ وَسَأَلُوا اللَّهَ مِنْ فَضْلِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمًا ۝³⁰

Artinya: Dan janganlah kamu iri hati terhadap apa yang dikaruniakan Allah kepada sebagian kamu lebih banyak dari sebagian yang lain, karena bagi laki-laki ada bagian dari apa yang mereka usahakan dan bagi para perempuan pun ada bagian dari apa yang mereka usahakan, dan mohonlah kepada Allah sebagian dari karunia-Nya. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala sesuat

Kepemilikan atas kekayaannya tersebut termasuk yang didapat melalui warisan ataupun yang diusahakannya sendiri. Oleh karena itu mahar atau maskawin dalam Islam harus dibayar untuknya sendiri, bukan untuk orang tua dan tidak bisa diambil kembali oleh suami.³¹

³⁰QS. an-Nisa' (4): 32.

³¹Mansour Fakih, *Membincang Feminisme Diskursu Gender Perspektif Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti), 1996, hlm. 37-67.

Sayyid Qutb menegaskan bahwa tentang kelipatan bagian kaum pria dibanding kaum perempuan dalam hal harta warisan, sebagaimana yang tertulis dalam al-Qur'an, maka rujukannya adalah watak kaum pria dalam kehidupan, ia menikahi wanita dan bertanggung jawab terhadap nafkah keluarganya selain ia juga bertanggung jawab terhadap segala sesuatu yang berkaitan dengan keluarganya itu. Itulah sebabnya ia berhak memperoleh bagian sebesar bagian untuk dua orang,

Sementara itu kaum wanita, bila ia bersuami, maka seluruh kebutuhannya ditanggung oleh suaminya, sedangkan bila ia masih gadis atau sudah janda, maka kebutuhannya terpenuhi dengan harta warisan yang ia peroleh, ataupun kalau tidak demikian, ia bisa ditanggung oleh kaum kerabat laki-lakinya. Jadi perbedaan yang ada di sini hanyalah perbedaan yang muncul karena karakteristik tanggung jawab mereka yang mempunyai konsekuensi logis dalam pembagian warisan.³²

Bahkan Islam memberi jaminan semua hak kepada kaum wanita dengan semangat kemanusiaan yang murni, bukan disertai dengan tekanan ekonomis atau materialis. Islam justru memerangi pemikiran yang mengatakan bahwa kaum wanita hanyalah sekedar alat yang tidak perlu diberi hak-hak. Islam memerangi kebiasaan penguburan hidup anak-anak perempuan, dan mengatasinya dengan semangat

³²Sayyid Quthb, *Keadilan Sosial Dalam Islam*, (Bandung, Penerbit Pustaka, 1984), hlm. 71-74.

kemanusiaan yang murni, sehingga ia mengharamkan pembunuhan seperti itu.³³

c. Perempuan dan Pendidikan

Islam memerintahkan baik laki-laki maupun perempuan agar berilmu pengetahuan dan tidak menjadi orang yang bodoh. Banyak wanita yang sangat menonjol pengetahuannya dalam berbagai bidang ilmu pengetahuan dan yang menjadi rujukan sekian banyak tokoh lelaki. Istri Nabi, Aisyah r.a., adalah seorang yang sangat dalam pengetahuannya serta dikenal pula sebagai kritikus. Sampai-sampai dikenal secara sangat luas ungkapan yang dinisbahkan oleh sementara ulama sebagai pernyataan Nabi Muhammad saw.:

Ambillah setengah pengetahuan agama kalian dari Al-Humaira' (Aisyah).

Demikian juga Sayyidah Sakinah putri Al-Husain bin Ali bin Abi Thalib. Kemudian Al-Syaikhah Syuhrah yang digelar Fakhr Al-Nisa' (Kebanggaan Perempuan) adalah salah seorang guru Imam Syafi'i.³⁴ (tokoh mazhab yang pandangan-pandangannya menjadi anutan banyak umat Islam di seluruh dunia).

Imam Abu Hayyan mencatat tiga nama perempuan yang menjadi guru-guru tokoh mazhab tersebut, yaitu Mu'nisat Al-Ayyubiyah (putri Al-Malik Al-Adil saudara Salahuddin Al-Ayyubi), Syamiyat Al-Taimiyah, dan Zainab putri sejarawan Abdul-Latif Al-

³³Ibid.

³⁴Jamaluddin Muhammad Mahmud, *Huquq Al-Mar'at fi Al-Mujtama' Al-Islamiy*, (Kairo, Al-Haiat Al-Mishriyat Al-Amat, 1986), hlm. 77.

Baghdadi.³⁵ Kemudian contoh wanita-wanita yang mempunyai kedudukan ilmiah yang sangat terhormat adalah Al-Khansa', Rabi'ah Al-Adawiyah, dan lain-lain.

C. PNS Perspektif PP. No. 10 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990

1. PNS Pria Perspektif PP. No. 10 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 10 tahun 1983 Jo. PP. No. 45 tahun 1990 tentang tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil dalam bagian menimbang PP No. 45 Tahun 1990 ditegaskan:³⁶

- a. Bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, maka beristri lebih dari seorang dan perceraian sejauh mungkin harus dihindarkan.
- b. Bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundangundangan yang berlaku, termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga.

³⁵Abdul Wahid Wafi, *Al-Musawat fi Al-Islam*, (Kairo, Dar Al-Ma'arif, 1965), hlm. 47.

³⁶Undang-undang Perkawinan R.I. No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam, (Cet. II; Bandung: Citra Umbara, 2013), hlm. 84-85.

- c. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera, dan bahagia, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya.
- d. Bahwa dalam rangka usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan dipandang perlu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.

Dalam UU. No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian pasal 2 disebutkan ruang lingkup pengertian Pegawai Negeri yaitu sebagai berikut:

- 1) Pegawai Negeri terdiri dari:
 - a. Pegawai Negeri Sipil;
 - b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
 - c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- 2) Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, terdiri dari:
 - a. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan
 - b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

- 3) Di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.³⁷

Dan dalam UU. No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian bagian keempat Pegawai Negeri yang Menjadi Pejabat Negara, pasal 11 disebutkan:

- 1) Pejabat Negara terdiri atas:
- a. Presiden dan Wakil Presiden;
 - b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
 - d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan
 - e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
 - f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
 - g. Menteri, dan jabatan yang setingkat Menteri;
 - h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
 - i. Gubernur dan Wakil Gubernur
 - j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
 - k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.

³⁷Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tahun 2011 tentang Pegawai negeri Sipil, (Cet. II; Bandung: Citra Umbara, 2011), hlm. 4.

- 2) Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri.
- 3) Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu diberhentikan dari jabatan organiknya.
- 4) Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, setelah selesai menjalankan tugasnya dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya.³⁸

Berdasarkan Surat Edaran Nomor: 48/SE/1990 yang ditetapkan dan diundangkan di Jakarta oleh Presiden Republik Indonesia Soeharto bersama Menteri atau Sekretaris Negara pada tanggal 22 Desember 1990 tentang petunjuk pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS pada bagian III diatur tentang PNS Pria yang akan beristri lebih dari seorang terdapat beberapa ketentuan, yakni:

1. PNS yang akan beristri lebih dari seorang wajib memperoleh izin tertulis lebih dahulu dari Pejabat.
2. Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan kepada Pejabat.
3. Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang, wajib menyampaikannya kepada Pejabat melalui saluran

³⁸Ibid., hlm. 6-7.

hirarki selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima surat permintaan izin tersebut.

4. Setiap Pejabat harus mengambil keputusan selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima surat permintaan izin tersebut.
5. Membantu Pejabat dalam melaksanakan kewajibannya agar dibentuk tim pelaksana Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 dilingkungan masing-masing.
6. Apabila dalam waktu yang telah ditentukan Pejabat tidak menetapkan keputusan yang sifatnya tidak mengabulkan atau tidak menolak permintaan izin Pegawai Negeri Sipil dilingkungannya untuk beristri lebih dari seorang, maka Pejabat tersebut dianggap telah menolak permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang yang disampaikan oleh PNS bawahannya.
7. Apabila hal tersebut dalam angka 6 diatas ternyata merupakan kelalaian dari Pejabat, maka Pejabat yang bersangkutan dikenakan hukuman disiplin.

Sedangkan berdasarkan Pasal 4 PP No. 45 Tahun 1990 Jo. PP. No. 10 tahun 1983 menyatakan bahwa:

1. Pegawai Negeri Sipil Pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat.
2. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua atau ketiga atau keempat.

3. Permintaan izin sebagaimana dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.
4. Surat permintaan izin sebagaimana dalam ayat 3, harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang.³⁹

Dan Pasal 5 PP No. 45 Tahun 1990 menyatakan bahwa:

1. Permintaan izin sebagaimana dalam pasal 3 dan pasal 4 diajukan kepada Pejabat melalui saluran hirarki.
2. Setiap atasan yang menerima permintaan izin dari PNS dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian, dan atau untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada Pejabat melalui saluran hirarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin dimaksud.⁴⁰

Bagi PNS Pria yang akan beristri lebih dari seorang harus memenuhi aturan-aturan sebagaimana tercantum dalam PP No. 45 Tahun 1990 Jo. PP. No. 10 tahun 1983 Pasal 10, yang antara lain isinya:

1. Izin untuk beristri lebih dari seorang hanya dapat diberikan oleh Pejabat apabila memenuhi sekurang-kurangnya salah satu syarat alternatif dan ketiga syarat kumulatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) Pasal ini.
2. Syarat alternatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah
 - a. Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;

³⁹Undang-undang Perkawinan R.I. No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam, (Cet. II; Bandung: Citra Umbara, 2013), hlm. 87.

⁴⁰Ibid.

- b. Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; atau
 - c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan.
3. Syarat kumulatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah
- a. Ada persetujuan tertulis dari isteri
 - b. Pegawai Negeri Sipil Pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan; dan
 - c. Ada jaminan tertulis dari PNS yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.⁴¹

Dalam rangka usaha untuk mencapai tujuan nasional, diperlukan adanya Pegawai Negeri Sipil yang penuh kesetiaan dan ketaataan kepada Pancasila dan UUD 1945. Sehingga untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan, maka Negara dan Pemerintah bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berdaya guna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat.

2. PNS Wanita Perspektif PP. No. 10 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990

Produk hukum UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan peraturan pelaksanaannya PP No. 9 Tahun 1975 berlaku untuk semua

⁴¹Ibid. hlm. 70-71.

warga Indonesia, untuk PNS selain kedua produk hukum tersebut, juga tunduk pada PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No.45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Hal ini dimaksudkan agar Pegawai Negeri Sipil dapat menjadi contoh yang baik kepada bawahannya dan menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat, termasuk dalam membina kehidupan berkeluarga. PP tersebut secara tidak langsung dimaksudkan untuk memperketat dan mempersulit izin perceraian dan izin poligami.⁴² Sanksi pelanggarannya terdapat dalam pelanggaran disiplin berat yang ada di PP No. 30 Tahun 1980 tentang disiplin PNS, yang kemudian diganti dengan PP No. 53 Tahun 2010.

Berdasarkan Surat Edaran Nomor: 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 diatur di dalam bagian IV dan V surat edaran ini.

1. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan menjadi istri kedua, ketiga atau keempat
 - a. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan menjadi istri kedua, ketiga atau keempat.
 - b. Seorang wanita yang berkedudukan sebagai istri kedua, ketiga atau keempat dilarang menjadi Pegawai Negeri Sipil.
2. Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan tertentu:

⁴²Setiawan Budi Utomo, *Fiqh Aktual*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), hlm. 266.

Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan perceraian dan PNS Pria yang akan beristri lebih dari seorang yang berkedudukan sebagai:

- a. Pimpinan Lembaga Tertinggi atau Tinggi Negara, Menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan, Lembaga Tertinggi atau Tinggi Negara, Gubernur Bank Indonesian di Luar Negeri, dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Presiden.
- b. Bupati atau Walikota madya Kepala daerah Tingkat II termasuk wakil Bupati atau Walikota madya kepala Daerah Tingkat II dan Walikota didaerah khusus ibu kota Jakarta serta walikota administratif, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Menteri dalam negeri.
- c. Pimpinan atau Direksi Bank Milik Negara dan Pimpinan Badan Usaha Milik Daerah, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Presiden.
- d. Pimpinan atau Direksi Bank Milik Daerah dan Pimpinan Badan Usaha Milik Daerah , wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Kepala Daerah tingkat I atau Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan.
- e. Anggota Lembaga Tertinggi atau Tinggi Negara wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Menteri atau pimpinan instansi induk yang bersangkutan.

- f. Kepala Desa, Perangkat desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Tata cara permintaan ijin, begitu juga tentang ketentuan-ketentuan lain yang harus dipenuhi dan ditaati adalah sama dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana tersebut dalam angka III, angka IV Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1083 tanggal 26 April 1983 dan angka II, III, IV Surat Edaran ini.

Dalam PP. No. 45 Tahun 1990 ini menganut asas monogami, serta mengatur alasan boleh tidaknya seorang PNS pria beristri lebih dari satu dan syarat boleh atau tidaknya seorang PNS wanita menjadi istri kedua/ketiga/keempat. Namun demikian, dalam keadaan yang sangat terpaksa masih dimungkinkan seorang pria beristri lebih dari seorang. Akan tetapi seorang wanita dilarang untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat. Hal ini termaktub dalam PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Pasal 4. Adapun isi dari pasal 4 tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat.
2. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat.

3. Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.
4. Dalam surat permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang.”

Dalam pasal 4 ayat 2 sangat jelas bahwa seorang PNS wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat. Dan apabila seorang PNS wanita tersebut melanggar ketentuan itu, dan mengingat faktor pelanggaran terhadap PP. No. 45 Tahun 1990 berbeda-beda, maka PP. No. 53 tahun 2010 tentang disiplin Pegawai Negeri Sipil telah mengatur dengan jelas kewajiban yang harus ditaati dan dilarang yang tidak boleh dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil. Apabila seorang PNS wanita tersebut melanggar ketentuan PP. No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Pasal 4 ayat (2), maka seorang PNS wanita tersebut akan diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS. Hal ini termaktub dalam PP. No. 45 tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil pasal 15 ayat (2) “Pegawai Negeri Sipil wanita yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2), dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil”.

Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, Abdi Masyarakat dan sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan, maka ia harus mempunyai kesetiaan dan ketaatan penuh terhadap Pancasila sebagai falsafah dan Ideologi Negara dan UUD 1945, sehingga dapat

memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengarahkan segala daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas Pemerintahan, bahwa Pegawai Negeri berada sepenuhnya dibawah pimpinan Pemerintah. Oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati dan dapat memberikan contoh yang baik dalam mentaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab

3. Sangsi Bagi PNS Pria dan PNS Wanita yang melanggar Disipli PNS

Untuk menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas perlu diadakan peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Peraturan disiplin adalah suatu peraturan yang memuat keharusan, larangan dan sanksi perlu dimuat dalam peraturan. Tujuan hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidik Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran. Pelanggaran disiplin bisa berbentuk lisan maupun tulisan, atau perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang bertentangan dengan norma etik Pegawai Negeri Sipil. Pelanggaran disiplin tidak hanya berlaku di dalam tugas jam kerja tetapi juga diluar tugas jam kerja.⁴³

Sanksi disiplin merupakan penerapan disiplin setelah adanya kejadian dikarenakan cara preventif tidak bisa dilakukan. Sanksi disiplin atau sanksi administratif diberikan bagi Pegawai yang melanggar, sehingga yang lain tidak meniru dan yang bersangkutan akan jera dan insyaf.⁴⁴ Terhadap PNS yang melanggar disiplin Pegawai baik karena tidak

⁴³Ditjen Pendidikan Islam Departemen Agama, *Pedoman Kepegawaian*, 2006, hlm. 54.

⁴⁴Ibid., hlm. 5.

melaksanakan kewajiban atau karena mengerjakan larangan, mereka akan dikenakan sanksi. Besar kecilnya sanksi terkait dengan berat ringannya pelanggaran.

Sanksi pelanggaran dalam PP No. 45 Tahun 1990 dijelaskan di dalam pasal 15 yang antara lain isinya:⁴⁵

1. Pegawai Negeri Sipil yang melanggar salah satu atau lebih kewajiban atau ketentuan pasal 2 ayat (1), ayat (2), pasal 3 ayat (1), pasal 4 ayat (1), pasal 14, tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dan tidak melaporkan perkawinannya yang kedua, ketiga, atau keempat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun terhitung sejak perkawinan tersebut dilangsungkan, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. PNS wanita yang melanggar ketentuan pasal 4 ayat (2), dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.
3. Atasan yang melanggar ketentuan pasal 5 ayat (2), dan Pejabat yang melanggar ketentuan pasal 12, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan Surat Edaran Kepala BAKN Nomor K.26-30/V.252.2535/99 tentang Hukuman Disiplin Bagi PNS yang melanggar

⁴⁵Undang-undang Perkawinan R.I. No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam, (Cet. II; Bandung: Citra Umbara, 2013), hlm. 90.

PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS telah diubah dengan PP. No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁴⁶

1. Sehubungan dengan beberapa pertanyaan mengenai penerapan hukuman disiplin bagi PNS yang melanggar ketentuan PP. No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan PP. No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dengan hormat disampaikan hal-hal sebagai berikut:

a. Dalam Pasal 2, Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990, antara lain ditentukan :

- 1) Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melangsungkan perkawinan pertama, wajib memberitahukannya secara tertulis kepada Pejabat melalui saluran hirarki dalam waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah perkawinan itu dilangsungkan.
- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1) berlaku juga bagi PNS yang telah menjadi duda/janda yang melangsungkan perkawinan lagi.
- 3) PNS yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari Pejabat.

⁴⁶Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.252.2535/99 tentang Hukuman Disiplin Bagi PNS yang melanggar PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS

- 4) PNS Pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin dahulu dari pejabat.
- 5) PNS Wanita tidak dizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat.
- 6) PNS dilarang hidup bersama dengan wanita yang bukan istrinya atau dengan pria yang bukan suaminya sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah.
- 7) PNS yang melanggar salah satu atau lebih kewajiban/ketentuan Pasal 2 ayat (1), ayat (2), Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), Pasal 14, tidak melaporkan perceraianya dalam jangka waktu selambat-lambatnya 1 (satu) bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dan tidak melaporkan perkawinannya yang kedua/ketiga/keempat dalam jangka waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun terhitung sejak perkawinan tersebut dilangsungkan, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP. No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.
- 8) PNS Wanita yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2), dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.
- 9) Atasan yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (2), dan pejabat yang melanggar Pasal 12, dijatuhi salah satu hukuman disiplin

berat berdasarkan PP. No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS

10) PNS yang menolak melaksanakan ketentuan pembagian gaji sesuai dengan ketentuan Pasal 8, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP. No. 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.

11) Tata cara penjatuhan hukuman disiplin berdasarkan ketentuan Pasal 15 dan atau Pasal 16 Peraturan Pemerintah ini dilaksanakan sesuai dengan PP No. 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.

b. Dalam Pasal 50 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS ditentukan bahwa, pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, PP. No. 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

c. Dalam angka X No. 5 Peraturan Kepala BKN No. 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ditentukan bahwa dengan berlakunya PP. No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, PNS yang melanggar ketentuan dalam PP. No. 10 Tahun 1983 Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil Jo. PP. No. 45 Tahun 1990, dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin tingkat berat berdasarkan PP. No. 53 Tahun 2010.

2. Berdasarkan hal-hal tersebut, dapat kami tegaskan bahwa dengan dicabutnya PP. No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS dan berlakunya PP. No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, maka PNS yang melanggar PP. No. 10 tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin tingkat berat berdasarkan PP. No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS, kecuali bagi PNS wanita yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Bagi Pegawai Negeri Sipil yang melanggar kewajiban-kewajiban dan larangan dapat dijatuhi sanksi atau hukuman pelanggaran disiplin Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan PP. No. 53 Tahun 2010 tentang perubahan PP. No. 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 7 yang menjelaskan mengenai tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin.

Adapun isinya sebagai berikut: ⁴⁷

- a. Tingkat Hukuman disiplin terdiri dari:
 - 1) Hukuman disiplin ringan
 - 2) Hukuman disiplin sedang; dan
 - 3) Hukuman disiplin berat
- b. Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
 - 1) Teguran lisan
 - 2) Teguran tertulis; dan

⁴⁷Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tahun 2011 tentang Pegawai negeri Sipil, (Cet. II; Bandung: Citra Umbara, 2011), hlm. 86-87

3) Pernyataan tidak puas secara tertulis.

c. Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

huruf b terdiri dari :

1) Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun

2) Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan

3) Penundaan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun

(sebelumnya di PP Nomor 30 tahun 1980 merupakan hukuman disiplin berat).

d. Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

huruf c terdiri dari:

1) Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;

2) Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;

3) Pembebasan dari jabatan

4) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

5) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Dalam UU No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8

Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian pasal 23 disebutkan:⁴⁸

1. PNS diberhentikan dengan hormat karena meninggal dunia.

2. PNS dapat diberhentikan dengan hormat karena:

a. Permintaan sendiri;

⁴⁸Ibid., hlm. 10-11.

- b. Mencapai batas usia pension;
 - c. perampingan organisasi pemerintah; atau
 - d. Tidak cakap jasmani atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai PNS.
3. PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena:
- a. Melanggar sumpah/janji PNS, dan Sumpah/janji jabatan selain pelanggaran sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan karena tidak setia kepada pancasila, UUD 1945, Negara, dan Pemerintah; atau
 - b. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya kurang dari 4 (empat) tahun.
4. PNS dapat diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat karena:
- a. dihukum penjara berdasarkan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hokum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya 4 (empat) tahun atau lebih; atau
 - b. Melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat

5. PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena:

- a. Melanggar sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan karena tidak setia kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah.
- b. Melakukan penyelewengan terhadap ideology Negara, Pancasila, Undang-undang Dasar 1945 atau terlibat dalam kegiatan yang menentang Negara dan Pemerintah; atau
- c. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.

D. Teori *Equilibrium*

Pembahasan mengenai *gender*, melahirkan tiga teori yaitu teori *nature*, teori *nurture* dan teori *equilibrium*. Dan antara teori *nature* dan *nurture* adalah teori yang berlawanan. Teori *nature* yang disokong oleh teori biologis dan teori fungsionalisme struktural mengatakan bahwa perbedaan peran gender bersumber dari perbedaan biologis laki-laki dan perempuan. Sedangkan teori *nurture* yang disokong oleh teori konflik dan teori feminisme mengandaikan bahwa perbedaan peran gender antara laki-laki dan perempuan bukan merupakan konsekuensi dari perbedaan biologis yang kodrati, namun lebih sebagai hasil konstruksi manusia, yang pembentukannya sangat dipengaruhi

oleh kondisi sosio-kultural yang melingkupinya.⁴⁹

Selain dua teori yang bertolak belakang tersebut, terdapat teori yang berusaha memberikan kompromi yang menekankan pada konsep kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan laki-laki dan perempuan namun menuntut perlunya kerjasama yang harmonis antara keduanya. Disamping kedua aliran tersebut, terdapat paham kompromistis yang dikenal dengan keseimbangan (equilibrium) yang menekankan pada konsep kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan antara perempuan dan laki-laki. Pandangan ini tidak mempertentangkan antara kaum perempuan dan laki-laki karena keduanya harus bekerjasama dalam kemitraan dan keharmonisan dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, dan berbangsa. Karena itu, penerapan kesetaraan dan keadilan gender harus memperhatikan masalah kontekstual (yang ada pada tempat dan waktu tertentu) dan situasional (sesuai situasi/keadaan), bukan berdasarkan perhitungan secara matematis (jumlah/quota) dan tidak bersifat universal.⁵⁰

Jadi, dalam pembahasan gender dikenal tiga pendekatan, yaitu teori nature, teori nurture, dan teori equilibrium. Dan dalam pengertian identitas gender adalah defenisi seseorang tentang dirinya, khususnya dirinya sebagai perempuan dan berbagai karakteristik perilakunya yang ia kembangkan sebagai hasil proses sosialisasi. Sehingga dari defenisi tersebut, konsep gender tampak berlaku fleksibel, berbeda-beda dalam ruang dan waktu dan

⁴⁹Umi Sumbulah, *Spektrum Gender (Kilasan Inklusi Gender di Perguruan Tinggi)*. (Malang, UIN Malang Press, 2008), hlm. 27

⁵⁰Purwieningrum, E. *Gender dan permasalahannya*. (2004).

bisa diubah. Identitas gender diperoleh melalui proses belajar, proses sosialisasi dan melalui kebudayaan masyarakat yang bersangkutan. Karena tidak heran apabila identitas gender telah memberi label tentang jenis pekerjaan yang boleh atau layak dan tidak boleh atau tidak layak dilakukan oleh jenis kelamin tertentu. Sebagai contoh pembagian kerja seksual dirumah tangga yang berlaku umum paling tidak ditingkat ideology tugas perempuan adalah mengurus rumah tangga dan tugas laki-laki adalah mencari nafkah.

Hilary M. Lips, mengartikan Gender sebagai harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan. Misalnya: Perempuan dikenal dengan lemah lembut, cantik, emosional, dan keibuan. Sementara laki-laki dianggap kuat, rasional, jantan dan perkasa. Ciri-iri dari sifat itu merupakan sifat yang dapat dipertukarkan, misalnya ada laki-laki yang lemah lembut, ada perempuan yang kuat, rasional dan perkasa. Perubahan ciri dari sifat-sifat tersebut dapat terjadi dari waktu ke waktu dan dari tempat ke tempat yang lain. Hubungan laki-laki dan perempuan bukan dilandasi konflik dikotomis, bukan pula struktur fungsional, tetapi lebih dilandasi kebutuhan kebersamaan guna membangun kemitraan yang harmonis. Setiap pihak memiliki kelebihan maupun kekurangan, kekuatan maupun kelemahan yang perlu diisi dan dilengkapi oleh pihak lain dalam kerjasama yang setara.⁵¹

⁵¹ Nurlaila, S. *Isu gender dalam kesehatan reproduksi*. (Jakarta: BKKBN, 2005).