

BAB IV

PAPARAN DAN ANALISIS DATA

A. Profil Informan

1. Dr. Suwandi, M.H.

Lahir di Malang, Alamat: Jl. Kolonel Sugiono IIIB No. 5 Malang. Beliau adalah Dosen di Fakultas Syari'ah S1 dan S2 dan sekarang sedang menjabat sebagai Wakil Dekan I Fakultas Syari'ah di UIN Maliki Malang

Riwayat Pendidikan beliau SD A. yani (1976), MtsN I Malang (1979), SMA MA Muallimin (1983), S1 IAIN SA Malang (1989), S2 Hukum Unisma (2005), S3 Hukum Unibraw (2012). Sedangkan pengalaman organisasi beliau adalah sebagai Penasehat dan Pembina Majelis ta'lim Al Islamy Kodya Malang, Penasehat dan Pembina Majelis ta'lim Al Islamy Kab. Malang, Ketua Remas Kodya Malang, Pengalaman Mengajar Dosen fakultas Syari'ah UIN Maliki Malang S1-S2.

2. Dr. H. Supriyadi, SH. MH.

Beliau sekarang menjabat sebagai Kepala Dinas Pertanahan Kota Batu.

3. Dr. H. Supriyadi, SH. MH.

Lahir di Gresik, 14/01/1960, Alamat: Jl. Irian Jaya No. 8 Malang. Riwayat pendidikan beliau SDN I Gresik (1972), SMP di Lampung (1975), SMAN I Gresik (1979), kemudian beliau melanjutkan di Fakultas Hukum UNAIR Surabaya (1985), kepmudian pada tahun 1991

melanjutkan Magister di Unpad Bandung, dan melanjutkan S3 di Unibraw Malang pada tahun 2007. Pengalaman mengajar beliau di Fakultas Hukum Unmer Malang pada tahun 1986 – sekarang, beliau juga mengajar di UMM di Fakultas Hukum pada tahun 2009 – sekarang, dan mengajar juga di UIN Maliki Malang dari 2010 – sekarang. Dan jabatan fungsional akademik beliau sekarang adalah sebagai Dekan Fakultas Hukum di Unmer Malang.

4. Prof. Dr. Isrok SH MH

Lahir di Malang 18/10/1946 (59 tahun) adalah sarjana hukum lulusan Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Brawijaya (1974), Magister sains ilmu hukum dari Universitas Airlangga (1987). Menjadi tenaga pengajar pada Jurusan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sejak 1976, kini mempunyai jabatan fungsional akademik Lektor Kepala, berpangkat Pembina Tingkat I, golongan IV/b. saat ini pula menjadi anggota Senat Universitas Brawijaya mewakili Fakultas Hukum. Sebelumnya, Isrok pernah menjabat sebagai Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara, Ketua Jurusan Hukum Tata Negara, dan Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Unibraw untuk beberapa periode.

Semenjak lulus, Isrok aktif dalam Biro Bantuan Hukum (dikemudian hari berubah nama menjadi Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum) Fakultas Hukum Unibraw, bahkan sempat menjadi ketuanya. Pada masa mudanya, Isrok dikenal sebagai aktivis mahasiswa, baik untuk level Senat Mahasiswa maupun Dewan Mahasiswa dan Unit Aktivitas.

Isrok menjabat ketua Umum Senat Mahasiswa Fakultas Hukum tahun 1971-1972, menjadi salah seorang Ketua Dewan Mahasiswa Universitas Brawijaya 1972-1973, aktif dalam Liga Film Mahasiswa 1973-1974, dan sebentar menjadi legislator pada Majelis Permusyawaratan Mahasiswa (1974-1975). Saat ini Isrok menjabat sebagai Sekretaris Jenderal Ikatan Alumni Universitas Brawijaya.

5. Dr. M. Nur Yasin, M.H

Dr. M. Nur Yasin, M.H lahir di Blitar, 24 Oktober 1969. Menyelesaikan pendidikan di SDN 1 Genengan Doko Blitar (1982), kemudian nyantri di Pondok Pesantren Salafiyah Syafi'iyah Darul Ulum Selotumpuk Wlingi Blitar sambil menyelesaikan studi di Mts. Darul Huda Wlingi (1985) dan MAN Wlingi Blitar (1988). Melanjutkan S1 pada Jurusan Muamalah-Jinayah (perdata-pidana) Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Surabaya (1988-1993). Setelah menamatkan S1, beliau langsung diangkat sebagai Dosen Tetap fakultas Syari'ah IAIN Mataram (1995-2007). Melanjutkan studi S2-nya pada program Studi Hukum Islam Pascasarjana IAIN (kini UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta (1999-2001). Beliau pernah menjadi ketua OSIS MAN Wlingi Blitar (1986-1987) dan Pemimpin Redaksi Majalah Arrisalah Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Surabaya (1990-1992). Selama 12 tahun bertugas di IAIN Mataram sempat menjadi Pj. Dekan Fakultas Syari'ah IAIN Mataram (2004-2006). Sejak April 2007, beliau hijrah ke Malang dan menjadi Dosen Tetap Fakultas Syari'ah UIN Malang dan sekarang beliau menjabat sebagai

Ketua Jurusan Hukum Bisnis Syari'ah. Berbagai karya ilmiahnya pernah dipublikasikan media cetak nasional, antara lain: paradigma Ushul Fiqh dalam Wacana Politik Nasional (Republika, Jakarta), Model Poligami Islam Sasak, Mendialogkan KHI dan Tradisi Sasak (Jurnal Istiqro Jakarta), dan Mencermati Usulan Revisi UU Perkawinan (Jurnal Mimbar hukum, Jakarta).

B. Pandangan Pakar Hukum Tentang Diizinkan dan Tidak Dizinkannya PNS Wanita dipoligami

Dari penelitian yang telah dilakukan oleh penulis, maka diperoleh data-data yang dapat digunakan untuk menjawab rumusan masalah terkait dengan prinsip kesetaraan gender terhadap PP. No. 10 tahun 1983 Jo. PP. No. 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil (PNS) pasal 4 ayat (2). Adapun data-data tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pandangan Pakar Hukum Tentang Diizinkan dan Tidak Dizinkannya PNS Wanita Dipoligami Dengan Alasan Sesuai Dengan Ketentuan Teks Al-Qur'an.

Menurut Suwandi yang saat ini menjabat sebagai Wakil Dekan I Fakultas Syari'ah di UIN Maulana Malik Ibrahim Malang sebagai berikut:

"Islam tidak mempermasalahkan poligami selama seorang laki-laki PNS atau non PNS bisa berbuat adil, hal ini sesuai dengan QS. An-Nisa' ayat 3.¹

¹Suwandi, *Wawancara* (Kota Malang, 26 Desember 2013).

Suwandi memaparkan bahwa dalam islam tidak memperlakukan poligami selama laki-laki bisa berbuat adil. Hal ini terdapat dalam QS. An-Nisa' ayat 3:

وَأِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِّنَ
النِّسَاءِ مِثْنِي وَثُلُثَ وَرُبْعَ ۖ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا
مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۚ ذَٰلِكَ أَدْنَىٰ أَلَّا تَعُولُوا ۗ ﴿٤﴾²

"Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), Maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi : dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, Maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya."³

Sedangkan Supriyadi yang sekarang menjabat kepala Dinas Pertanahan Kota Batu ini juga mengungkapkan hal yang sama mengenai PNS Wanita dipoligami, adapun pendapat beliau sebagai berikut

"Secara fitrah kondisi perempuan itu memungkinkan untuk dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat. Penyebutan isteri kedua/ketiga/keempat itu tidak boleh dimaknai sebagai stratafikasi, melainkan itu hanya menggambarkan urutan waktu terjadinya suatu perkawinan, sehingga isteri pertama tidak selalu dimaknai lebih dari isteri kedua/ketiga/keempat, akan tetapi bisa berarti sebaliknya. Dan dalam agama kita tidak masalah mempunyai isteri kedua/ketiga/keempat baik PNS ataupun non PNS apalagi isteri tersebut berprestasi dalam suatu bidang, akan tetapi yang harus dipermasalahkan adalah isteri simpanan atau wanita yang berzina (wanita tuna susila) yang secara nasabnya tidak jelas".⁴

² QS. al-Baqarah (2): 187.

³ Mahmud Junus, *Terjemahan al-Qur'an al-Karim*, (Bandung: AL-MA'ARIF, 1989), 70-71

⁴ Supriyadi, Wawancara (Kantor Pertanahan Kota Batu, 27 Januari 2014)

Dari pernyataan diatas Supriyadi menilai bahwa penyebutan isteri pertama, kedua, ketiga, dan keempat hanya menggambarkan urutan waktu yang terjadi dalam suatu perkawinan yang tidak selalu dimaknai isteri pertama lebih dari isteri kedua, ketiga, keempat. Akan tetapi yang harus dipermasalahkan adalah isteri simpanan atau wanita yang berzina yang secara nasabnya tidak jelas.

Adapun Ketua Jurusan Hukum Bisnis Syari'ah M. Nur Yasin dalam wawancaranya menyatakan bahwa:

"PP ini mengakomodasi fiqh munakahat, akan tetapi dalam pengkomodasiannya PP ini masih setengah-setengah, karena PP ini memberikan kesempatan Pria untuk berpoligami, sedangkan untuk Wanita tidak ada kesempatan untuk dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat. Saya setuju dengan adanya poligami, tetapi dengan syarat harus lebih diperketat lagi aturan-aturannya antara Pria dan Wanita".⁵

Menurut M. Nur Yasin PP ini mengakomodasi fiqh munakat secara setengah-setengah, Karena dalam PP tersebut pihak Pria diberikan kesempatan untuk melakukan poligami, sedangkan PNS Wanita dilarang untuk dipoligami.

⁵M Nur Yasin, *Wawancara* (Kota Malang, 3 Februari 2014).

Tabel 1.1
 Diizinkannya Wanita PNS Dipoligami
 Dengan Alasan Sesuai Dengan Ketentuan Teks Al-qur'an.

Pakar Hukum Kota Malang	Diizinkannya Wanita PNS Dipoligami Dengan Alasan Sesuai Dengan Ketentuan Teks Al- qur'an.
Suwandi Bias gender ayat 2 yang dirubah	Islam tidak mempermasalahkan poligami selama seorang laki-laki PNS atau non PNS bisa berbuat adil, hal ini sesuai dengan QS. An-Nisa' ayat 3.
Supriyadi Bias gender ayat 2 yang dirubah	dalam agama islam tidak masalah mempunyai isteri kedua/ketiga/keempat baik PNS ataupun non PNS apalagi isteri tersebut berprestasi dalam suatu bidang, akan tetapi yang harus dipermasalahkan adalah isteri simpanan atau wanita yang berzina (wanita tuna susila) yang secara nasabnya tidak jelas.
M. Nur Yasin Bias gender ayat 1/2 yang dirubah	PP ini mengakomodasi fiqh munakahat, akan tetapi dalam pengkomodasiannya PP ini masih setengah-setengah, karena PP ini memberikan kesempatan Pria untuk berpoligami, sedangkan untuk Wanita tidak ada kesempatan untuk dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat. Saya setuju dengan adanya poligami, tetapi dengan syarat harus lebih diperketat lagi aturan-aturannya antara Pria dan Wanita".

2. Pandangan Pakar Hukum Tentang Tidak Diizinkannya PNS Wanita Dipoligami Dengan Alasan Sebagai Abdi Negara

Hasil wawancara dengan Supriyadi yang saat ini menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum di Unmer Malang ini menyatakan:

”Dilihat dari masyarakat yang ingin melakukan perkawinan, maka di Indonesia atau negara hukum ini ada 2 macam masyarakat yaitu PNS dan Non PNS. Perkawinan PNS diatur dalam PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS, yang mana peraturan ini menjalankan amanat dari UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Sedangkan untuk masyarakat Non PNS diatur dalam UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan dijalankan oleh PP. No. 9 tahun 1975 tentang Pelaksana UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Jadi mengenai perbedaan antara UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dengan PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pasal 4 ayat 2 tidak ada masalah, karena status PNS dan Non PNS yang membedakan keduanya. Berkaitan dengan ketidak setaraan dalam PP tersebut saya sepakat kalau pasal 4 ayat (2) lah yang harus direvisi karena PNS Wanita tersebut sebagai abdi negara”.⁶

Paparan diatas menyatakan bahwa dalam hal perbedaan status perkawinan masyarakat di Indonesia ini terdiri dari 2 macam, yakni masyarakat PNS dan masyarakat non PNS. Ketika masyarakat PNS akan melakukan perkawinan ada UU yang mengatur, yakni UU No. 43 tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian yang mana UU tersebut lebih dijelaskan secara detail dalam PP. No. 45 tahun 1990. Sedangkan masyarakat non PNS diatur oleh UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan dijalankan oleh PP No. 9 tahun 1975.

Dalam PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 terjadi ketimpangan gender. Karena dalam PP tersebut seorang PNS Wanita tidak diizinkan

⁶Supriyadi, *Wawancara* (Kota Malang, 20 Januari 2014)

menjadi isteri kedua/ketiga/keempat, sedangkan seorang PNS Pria diperbolehkan berpoligami dengan izin atasan. Sehingga Supriyadi lebih setuju dengan di revisinya pasal 4 ayat (1).

Hal senada juga diungkapkan oleh Isrok yang pernah menjadi Ketua Jurusan Hukum Tata Negara di Unibraw ini berpendapat bahwa:

”Menurut saya seorang PNS adalah abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam hal berkeluarga. Sehingga saya setuju dengan PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 dengan tidak dibolehkannya seorang PNS Wanita dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat. Karena ketika seorang PNS Wanita tersebut menjadi isteri kedua/ketiga/kempat, maka PNS Wanita tersebut tidak bisa menikmati hidupnya untuk menjalankan peran sebagai ibu rumah tangga dan menjalankan tugasnya sebagai PNS. Hal ini disebabkan karena banyak terganggunya dalam masalah keluarga. Sehingga saya setuju apabila aturan terhadap seorang PNS Pria lebih diperketat lagi aturannya”.⁷

Isrok menilai bahwa PNS 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 perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat melaksanakan kewajiban yang demikian itu, maka kehidupan PNS harus ditunjang oleh kehidupan berkeluarga yang serasi, sehingga setiap PNS dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya.

Sehubungan dengan keteladanan yang harus diberikan oleh PNS kepada bawahan dan masyarakat, maka kepada PNS dibebankan ketentuan disiplin yang tinggi untuk melakukan tindakannya dan memperjelas

⁷Isrok, *Wawancara* (Kota Malang, 30 Januari 2014)

muatan materi yang terdapat dalam ayat 1 dengan melarang juga PNS Pria untuk berpoligami atau memperketat aturan tersebut, sehingga kesetaraan dan keadilan dalam pasal 4 terwujud.

Tabel 1.2
 Tidak Setuju Wanita PNS Dipoligami
 Dengan Alasan Sebagai Abdi Negara

Pakar Hukum Kota Malang	Tidak Setuju Wanita PNS Dipoligami Dengan Alasan Sebagai Abdi Negara
Supriyadi UNMER Bias gender ayat 1/2 yang dirubah	Berkaitan dengan ketidak setaraan dalam PP tersebut saya sepakat kalau pasal 4 ayat (2) lah yang harus direvisi karena PNS Wanita tersebut sebagai abdi negara.
Isrok Bias gender ayat 1 yang dirubah	PNS adalah abdi Negara, yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam hal berkeluarga. Sehingga P. Isrok setuju dengan PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 dengan tidak dibolehkannya seorang PNS Wanita dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat. Karena ketika seorang PNS Wanita tersebut menjadi isteri kedua/ketiga/kempat, maka PNS Wanita tersebut tidak bisa menikmati hidupnya untuk menjalankan peran sebagai ibu rumah tangga dan menjalankan tugasnya sebagai PNS. Hal ini disebabkan karena banyak terganggunya dalam masalah keluarga. Sehingga saya setuju apabila aturan terhadap seorang PNS Pria lebih diperketat lagi aturannya.

3. Pandangan Pakar Hukum Tentang Prinsip Kesetaraan Gender Dalam Pasal 4 Ayat (2)

Menurut Suwandi yang pernah menjadi Penasehat dan Pembina Mejelis ta'lim Al Islamy Kodya Malang ini mengungkapkan:

"Negara kita adalah negara hukum, maka sudah seharusnya kita menjunjung tinggi segala bentuk perlindungan terhadap hak asasi manusia dengan memberi jaminan dan perlindungan agar setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dengan tidak ada pengecualiannya. Hukum adalah produk politik yang sarat dengan kepentingan politik. Maka ketika ada hukum yang mengatur aktivitas politik maka politikpun harus tunduk pada hukum. Sehingga hubungan tarik menarik antar hukum dan politik sesungguhnya politik mempunyai energi yang cukup kuat untuk mempengaruhi hukum. dan untuk mengetahui lebih jelasnya perubahan PP. No. 45 tahun 1990, maka anda harus menanyakan hal tersebut kepada legislator yang membuat pada waktu itu. Sehingga anda mengetahui revisi tersebut dan apakah pemerintah memang sengaja atau tidak untuk menutup peluang seorang PNS Wanita tidak diizinkan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat."⁸

Menurut Suwandi, dalam Negara kita dikenal asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Asa ini menjelaskan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Menurut beliau negara wajib melindungi setiap warga negara dari segala bentuk diskriminasi, baik dalam soal ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, dan lain sebagainya. Sedangkan hubungan antara hukum dan politik menurut beliau ketika ada hukum yang mengatur aktivitas politik maka politik pun harus tunduk pada hukum.

Adapun Supriyadi yang pernah juga mengajar di pascasarjana UIN Malang ini dalam wawancaranya menyatakan:

⁸Suwandi, *Wawancara* (Kota Malang, 26 Desember 2013)

”kesetaraan dan keadilan dalam PP No. 45 tahun 1990 harus ditindak lanjuti, karena dalam PP tersebut ada ketimpangan gender antara larangan terhadap PNS Wanita dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat dan dibolehkannya PNS Pria berpoligami. Sebenarnya dalam PP No. 10 Tahun 1983 Pasal 4 ayat 2 lebih baik dari perubahan PP. No. 45 tahun 1990 Pasal 4 ayat 2. Karena antara Pria diperbolehkan berpoligami dengan izin atasan dan wanita diperbolehkan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dengan izin atasan pula”.⁹

Dalam PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 terjadi ketimpangan gender. Karena dalam PP tersebut seorang PNS Wanita tidak diizinkan dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat sedangkan seorang PNS Pria diperbolehkan berpoligami dengan izin atasan.

Sedangkan Supriyadi yang juga mengajar di fakultas hukum UMM ini menyatakan bahwa:

”Kesetaraan gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, sedangkan PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat 2 bertentangan dengan pengertian kesetaraan gender, karena PP tersebut memang sengaja menutup celah untuk wanita PNS dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat, sedangkan dipasal lain laki-laki PNS diperbolehkan berpoligami dengan syarat-syarat tertentu sehingga PP tersebut harus direvisi”.¹⁰

Beliau berpendapat bahwa kesetaraan dan keadilan gender dalam pasal tersebut akan terlaksana ketika seorang PNS Pria dibolehkan berpoligami dengan syarat tertentu dan PNS wanita juga diperbolehkan dipoligami dengan syarat-syarat tertentu, atau keduanya sama-sama dilarang berpoligami dan dipoligami.

⁹Supriyadi, Wawancara (Kantor Pertanahan Kota Batu, 27 Januari 2014)

¹⁰Supriyadi, Wawancara (Kota Malang, 20 Januari 2014)

Adapun menurut Isrok yang dulu sewaktu jadi mahasiswa menjadi aktivis ini menyatakan bahwa:

”Dalam PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2) ini bias gender. Karena tidak ada kesetaraan antara Pria dan Wanita dalam PP tersebut. Dan tidak dipungkiri ketika PNS Wanita dipoligami, maka akan muncul masalah lain yakni keadilan dari suami. sehingga Pasal 4 ayat 1 ini lah yang perlu direvisi”.¹¹

Menurut Isrok, Sehubungan dengan bolehnya PNS Wanita dipoligami, maka keyakinan beliau akan muncul masalah baru yakni keadilan dari suami. Sehingga PP tersebut harus direvisi agar kesetaraan dan keadilan antara pria dan wanita terwujud.

Sedangkan menurut M. Nur Yasin yang pernah menjadi Pemimpin Redaksi Majalah Arrisalah Fakultas Syari’ah IAIN Sunan Ampel Surabaya ini mengatakan:

”Sehingga dilihat dari aspek kesempatan untuk menikah, maka PP No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ini tidak ada kesetaraan atau menutup rapat-rapat tentang PNS Wanita untuk dipoligami. Sedangkan tujuan dibentuknya suatu hukum adalah supaya keadilan hukum, kemanfaatan hukum, dan kepastian hukum tercapai. dilihat dari segi keadilan PP ini tidak adil karena seorang PNS Pria dibolehkan berpoligami sedangkan PNS Wanita dilarang. Dilihat dari kepastian hukum, maka PP ini sangat jelas bahwa seorang PNS Pria dibolehkan poligami sedangkan PNS Wanita dilarang. Sedangkan dilihat dari manfaatnya, maka bagi negara sangat manfaat karena PNS Wanita lebih bermartabat. Sedangkan bagi masyarakat ada yang merasakan manfaatnya dan ada yang tidak”.¹²

Menurut Nur Yasin dilihat dari segi kesempatan untuk menikah, maka PP yang mengakomodasi fiqh munakat secara setengah-setengah ini tidak memberikan kesempatan kepada PNS Wanita. Karena dalam PP

¹¹Isrok, *Wawancara* (Kota Malang, 30 Januari 2014)

¹²M Nur Yasin, *Wawancara* (Kota Malang, 3 Februari 2014).

tersebut pihak laki-laki diberikan kesempatan untuk melakukan poligami, sedangkan PNS Pria dilarang untuk dipoligami.

Tabel 1.3
 Pandangan Pakar Hukum Tentang Prinsip Kesetaraan Gender
 Dalam Pasal 4 Ayat (2)

Pakar Hukum Kota Malang	Pandangan Pakar Hukum Tentang Prinsip Kesetaraan Gender Dalam Pasal 4 Ayat (2)
Suwandi Bias gender ayat 2 yang dirubah	Negara kita adalah negara hukum, maka sudah seharusnya kita menjunjung tinggi segala bentuk perlindungan terhadap hak asasi manusia dengan memberi jaminan dan perlindungan agar setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dengan tidak ada pengecualiannya.
Supriyadi UNMER Bias gender ayat 1/2 yang dirubah	kesetaraan dan keadilan dalam PP No. 45 tahun 1990 harus ditindak lanjuti, karena dalam PP tersebut ada ketimpangan gender antara larangan terhadap PNS Wanita dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat dan dibolehkannya PNS Pria berpoligami. Sebenarnya dalam PP No. 10 Tahun 1983 Pasal 4 ayat 2 lebih baik dari perubahan PP. No. 45 tahun 1990 Pasal 4 ayat 2. Karena antara Pria diperbolehkan berpoligami dengan izin atasan dan wanita diperbolehkan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dengan izin atasan pula.
Supriyadi UIN Bias gender	”Kesetaraan gender adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, sedangkan PP. No. 45

<p>ayat 2 yang dirubah</p>	<p>Tahun 1990 Pasal 4 Ayat 2 bertentangan dengan pengertian kesetaraan gender, karena PP tersebut memang sengaja menutup celah untuk wanita PNS dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat, sedangkan dipasal lain laki-laki PNS diperbolehkan berpoligami dengan syarat-syarat tertentu sehingga PP tersebut harus direvisi.</p>
<p>Isrok Bias gender ayat 1 yang dirubah</p>	<p>Dalam PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2) ini bias gender. Karena tidak ada kesetaraan antara Pria dan Wanita dalam PP tersebut. Dan tidak dipungkiri ketika PNS Wanita dipoligami, maka akan muncul masalah lain yakni keadilan dari suami. sehingga Pasal 4 ayat 1 ini lah yang perlu direvisi</p>
<p>Nuryasin Bias gender ayat 1/2 yang dirubah</p>	<p>dilihat dari aspek kesempatan untuk menikah, maka PP No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ini tidak ada kesetaraan atau menutup rapat-rapat tentang PNS Wanita untuk dipoligami. Sedangkan tujuan dibentuknya suatu hukum adalah supaya keadilan hukum, kemanfaatan hukum, dan kepastian hukum tercapai.</p> <p>dilihat dari segi keadilan PP ini tidak adil karena seorang PNS Pria dibolehkan berpoligami sedangkan PNS Wanita dilarang.</p> <p>Dilihat dari kepastian hukum, maka PP ini sangat jelas bahwa seorang PNS Pria dibolehkan poligami sedangkan PNS Wanita dilarang.</p> <p>Sedangkan dilihat dari manfaatnya, maka bagi negara sangat manfaat karena PNS Wanita lebih bermartabat. Sedangkan bagi masyarakat ada yang merasakan manfaatnya dan ada yang tidak.</p>

C. Pandangan Pakar Hukum Terhadap Implikasi PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2)

Berbagai pendapat mengenai implikasi dari PP No. 10 tahun 1983 Jo. PP. No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2, diantaranya adalah:

1. Terjadinya Nikah Sirri

Suwandi memandang bahwa peraturan tersebut sangat berseberangan dengan kesetaraan gender, dari hasil wawancara sebagai berikut:

”Implikasi dari PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 tersebut terhadap pelaksanaan hukum adalah akan memungkinkan munculnya masalah baru, yakni perkawinan dibawah tangan bagi PNS Wanita. Dan Selama tidak ada seseorang/lembaga yang mengajukan revisi terhadap PP tersebut maka PP tersebut tetap akan berlaku. PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ini sangat diskriminatif terhadap perempuan. karena PP tersebut hanya diperuntukkan untuk PNS Wanita saja sedangkan PNS Pria boleh berpoligami dengan syarat tertentu. Sehingga yang menjadi korban dari PP tersebut adalah wanita PNS.”¹³

Paparan diatas menjelaskan bahwa implikasi dari PP ini akan memunculkan perkawinan dibawah tangan (nikah sirri) dikalangan PNS Wanita. Nikah sirri adalah bertuk pernikahan yang dilakukan hanya berdasarkan aturan (hukum) agama dan atau adat istiadat, tetapi tidak diumumkan kepada khalayak umum, dan juga tidak dicatatkan secara resmi pada kantor pegawai pencatat nikah, yaitu Kantor Urusan Agama (KUA) bagi yang beragama islam dan kantor Catatan Sipil (KCS) bagi yang beragama non-islam.¹⁴

¹³Suwandi, *Wawancara* (Kota Malang, 26 Desember 2013)

¹⁴Happy Susanto, *Nikah Sirri Apa Untungnya*. (VisiMedia, 2007)

Hal senada juga diungkapkan oleh Supriyadi, adapun pendapat beliau sebagai berikut:

”Implikasi dari PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 tersebut akan munculnya perkawinan sirri dikalangan wanita PNS dan perzinaan yang secara nasabnya tidak jelas”.¹⁵

Menurut supriyadi yang juga pernah menjadi dosen UIN Malang ini mengatakan bahwa:

Implikasi dari PP tersebut akan memunculkan masalah baru, yakni dengan munculnya perkawinan sirri di kalangan PNS.

Menurut M. Nur Yasin yang Selama 12 tahun bertugas di IAIN Mataram dan sempat menjadi Pj. Dekan Fakultas Syari’ah IAIN Mataram ini menyatakan sebagai berikut:

”PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ini bias gender, sehingga tidak menutup kemungkinan implikasi dari PP ini memunculkan perkawinan siri dikalangan wanita PNS”.¹⁶

Nur Yasin menjelaskan bahwa implikasi dari PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 adalah memungkinkan terjadinya nikah sirri bagi wanita PNS, hal ini dikarenakan PP tersebut bias jender.

¹⁵Supriyadi, Wawancara (Kantor Pertanaha Kota Batu, 27 Januari 2014)

¹⁶M Nur Yasin, Wawancara (Kota Malang, 3 Februari 2014).

Tabel 2.1
Perkawinan Dibawah Tangan

Pakar Hukum Kota Malang	Perkawinan Dibawah Tangan
Suwandi Bias gender ayat 2 yang dirubah	Implikasi dari PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 tersebut terhadap pelaksanaan hukum adalah akan memungkinkan munculnya masalah baru, yakni perkawinan dibawah tangan bagi PNS Wanita. Dan Selama tidak ada seseorang/lembaga yang mengajukan revisi terhadap PP tersebut maka PP tersebut tetap akan berlaku.
Supriyadi UIN Bias gender ayat 2 yang dirubah	”Implikasi dari PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 tersebut akan munculnya perkawinan sirri dikalangan wanita PNS dan perzinahan yang secara nasabnya tidak jelas.
Nuryasin Bias gender ayat 1/2 yang dirubah	”PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ini bias gender, sehingga tidak menutup kemungkinan implikasi dari PP ini memunculkan perkawinan siri dikalangan wanita PNS.

2. Menjunjung Martabat Wanita PNS

Menurut Supriyadi yang sekarang sedang menjabat Dekan Fakultas

Hukum Unmer Malang ini sebagai berikut:

”Implikasi dari PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ada 2. Yang pertama memungkinkan terjadinya nikah sirri bagi PNS Wanita dikarenakan ketidak setaraan dan keadilan PP tersebut. Kedua, semakin menjunjung tinggi martabat seorang wanita karena sebagai abdi negara”.¹⁷

¹⁷Supriyadi, *Wawancara* (Kota Malang, 20 Januari 2014)

Dari penjelasan diatas implikasi dari PP tersebut ada dua kemungkinan. Pertama, memungkinkan terjadinya perkawinan sirri dikalangan PNS Wanita dikarenakan PP tersebut bias gender. Kedua dengan adanya aturan PNS Wanita dipoligami, maka sebagai abdi negara semakin memnjunjung tinggi harkat dan martabat seorang PNS Wanita.

Sedangkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Isrok sebagai berikut:

”Pada dasarnya fitrah seorang wanita itu boleh dipoligami, akan tetapi karena PNS Wanita tersebut sebagai unsur aparatur negara, abdi negara yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dan keharusan taat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku maka kehidupannya harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi agar dalam melaksanakan tugasnya tidak banyak terganggu oleh masalah keluarga. Sedangkan Implikasi dari PP tersebut akan memperkuat harkat dan martabat kedudukan PNS Wanita. Karena dengan tidak dibolehkannya dipoligami, maka dalam menjalankan tugas PNS Wanita tersebut bisa diharapkan untuk menjadi teladan kepada bawahan dan masyarakat. Dan apabila PNS Wanita tersebut melanggar maka PNS Wanita tersebut akan diberhentikan dari status ke PNS-annya”¹⁸.

Menurut penjelasan Isrok, implikasi dari PP tersebut akan memperkuat harkat dan martabat kedudukan seorang PNS Wanita. Karena dengan tidak dibolehkannya dipoligami, maka dalam menjalankan tugasnya, PNS Wanita tersebut bisa diharapkan untuk menjadi teladan kepada bawahan dan masyarakat. Dan apabila PNS Wanita tersebut melanggar maka PNS Wanita tersebut akan diberhentikan dari status ke PNS-annya.

¹⁸Isrok, *Wawancara* (Kota Malang, 30 Januari 2014)

Tabel 2.2
Menjunjung Martabat Wanita PNS

Pakar Hukum Kota Malang	Menjunjung Martabat Wanita PNS
Supriyadi UNMER Bias gender, ayat 1/2 yang dirubah	Implikasi dari PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ada 2. 1. memungkinkan terjadinya nikah sirri bagi PNS Wanita dikarenakan ketidak setaraan dan keadilan PP tersebut. 2. semakin menjunjung tinggi martabat seorang wanita karena sebagai abdi Negara.
Isrok Bias gender, ayat 1 yang dirubah	”Pada dasarnya fitrah seorang wanita itu boleh dipoligami, akan tetapi karena PNS Wanita tersebut sebagai unsur aparatur negara, abdi negara yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dan keharusan taat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku maka kejidupannya harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi agar dalam melaksanakan tugasnya tidak banyak terganggu oleh masalah keluarga. Sedangkan Implikasi dari PP tersebut akan memperkuat harkat dan martabat kedudukan PNS Wanita. Karena dengan tidak dibolehkannya dipoligami, maka dalam menjalankan tugas PNS Wanita tersebut bisa diharapkan untuk menjadi teladan kepada bawahan dan masyarakat. Dan apabila PNS Wanita tersebut melanggar maka PNS Wanita tersebut akan diberhentikan dari status ke PNS-annya.

D. Analisis Data

Undang-undang Republik Indonesia No. 43 tahun 1999 tentang perubahan atas undang-undang No. 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian menerangkan bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadapan modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang- Undang Dasar 1945, serta diperlukannya Pegawai Negeri yang berkemampuan melaksanakan tugas secara professional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. maka diperlukan upaya meningkatkan manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagai bagian dari Pegawai Negeri.

Undang-undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden. Untuk melaksanakan UUD 1945 serta ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR), berkenaan dengan berlakunya suatu Undang-undang, dikenal beberapa asas peraturan perundangan:

1. Undang-undang tidak berlaku surut.
2. Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.

3. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan Undang-undang yang bersifat umum.
4. Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan Undang-undang yang terdahulu (yang mengatur hal tertentu yang sama).
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.¹⁹

UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah (PP) dalam menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya. (pasal 5 ayat (2) UUD 1945). Selain peraturan pemerintah pusat, dikenal pula peraturan pemerintah daerah. Peraturan pemerintah pusat memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang-undang, sedangkan peraturan pemerintah daerah isinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat, dan jika ternyata bertentangan maka peraturan daerah yang bersangkutan dengan sendirinya batal (tidak berlaku).²⁰

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

¹⁹Ibid., hlm. 23.

²⁰Ibid.

Pegawai Negeri Sipil harus mentaati kewajiban tertentu dalam hal hendak melangsungkan perkawinan, beristri lebih dari satu, dan atau bermaksud melakukan perceraian, karena sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya diharapkan tidak terganggu oleh urusan kehidupan rumah tangga atau keluarganya.²¹

1. Analisis Pandangan Pakar Hukum Tentang Prinsip Kesetaraan Gender Dalam PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 1990 Pasal 4 Ayat (2)

Dari data yang penulis terima tentang pandangan pakar hukum di Kota Malang tentang prinsip kesetaraan gender dalam PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat (2) terdapat perbedaan pendapat antara mereka. adapun pendapat sebgaiian besar yang mendukung poligami terhadap PNS Wanita selalu mendasarkan argumen mereka kepada firman Allah QS. An-Nisa' ayat 3 yang berbunyi:

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِّنَ
النِّسَاءِ مَثْنَىٰ وَثُلَاثَ وَرُبْعًا ۖ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا
مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۚ ذَٰلِكَ أَدْنَىٰ أَلَّا تَعُولُوا ۗ ﴿٤﴾²²

Artinya : "Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak) perempuan yang yatim (bilamana kamu mengawininya), Maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi : dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil, Maka (kawinilah) seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki. yang

²¹Undang-undang Perkawinan di Indonesia, Surabaya: Arkala, hlm.152.

²²QS. An-Nisa' (4): 3.

demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya". (An-Nisa : 3).

Alasan yang mendasar untuk mendukung poligami pada QS. An-Nisa' ayat 3 ini sama seperti yang diutarakan oleh Suwandi, bahwasannya:

"Islam tidak mempermasalahkan poligami selama seorang laki-laki PNS atau non PNS bisa berbuat adil, hal ini sesuai dengan QS. An-Nisa' ayat 3.²³

Sedangkan Asbabun Nuzul dari ayat QS. An-Nisa' ayat 3 ini karena menjawab pertanyaan Urwah bin Zubair, anak Asma kakak Aisyah yang sering bertanya kepadanya tentang masalah agama yang musykil. Urwah bertanya bagaimana asal mula orang dibolehkan beristeri lebih dari 1-4, dengan alasan memelihara harta anak yatim. Kemudian Aisyah menjawab "Wahai kemenakanku! Ayat ini mengenai anak perempuan yatim yang dalam penjagaan walinya, dan telah bercampur harta anak itu dengan harta walinya. Si Wali tertarik pada harta dan kecantikan anak itu, lalu ia bermaksud menikahnya dengan tidak membayar mahar secara adil sebagaimana pembayaran mahar dengan perempuan lain. Oleh karena niat yang tidak jujur ini, maka dia dilarang menikah dengan anak yatim itu, kecuali ia membayar mahar secara adil dan layak seperti kepada perempuan lain. Dari pada melangsungkan niat yang tidak jujur itu, dia dianjurkan lebih baik menikah dengan perempuan lain, walaupun sampai dengan empat".

²³Suwandi, *Wawancara* (Kota Malang, 26 Desember 2013)

Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha sangat menentang poligami dalam masyarakat, namun dalam kasus-kasus tertentu mereka memperbolehkan. Karena keduanya tidak melihat praktik poligami yang diperbolehkan dalam islam sebagai bentuk diskriminasi ataupun penindasan terhadap perempuan sebagaimana yang dipahami oleh bangsa barat dan juga orang islam yang kebarat-baratan. Malah sebaliknya, poligami member jaminan bagi kelangsungan hidup, kemaslahatan, keselamatan, dan kesejahteraan perempuan.²⁴

Menurut Rasyid Ridha sebagaimana gurunya Muhammad Abduh, menganggap bahwa idealnya perkawinan adalah monogami. Poligami diperbolehkan dalam keadaan darurat. Akan tetapi jaminan untuk tidak akan muncul kejahatan dan kezaliman harus dipenuhi terlebih dahulu. Jadi dalam hal ini Rasyid Ridha memandang keadilan sebagai syarat mutlak dalam poligami. Jadi, ayat diatas lebih menekankan pada keadilan, bukan pembolehan poligami yang bersifat umum.

Sedangkan menurut Syahrur pembolehan praktik poligami harus mempertimbangkan batas-batas kualitatif (kualitas istri kedua itu apakah perawan, janda karena suaminya meninggal dunia atau karena dicera). Sehingga dalam menentukan boleh tidaknya poligami harus dikaitkan dengan persyaratan bahwa isteri kedua dan seterusnya adalah perempuan-perempuan janda dan memiliki anak-anak yatim, hal ini dimaksudkan agar tujuan dari poligami tersebut tidak keluar dari spirit teks Al-Qur'an.

²⁴Rasyid Ridha dan Muhammad Abduh, *Tafsir Al-Manar*, IV: hlm. 351.

Dengan demikian, poligami tidak hanya berarti menjadikan Ibu-ibu dari anak yatim itu sebagai isteri kedua, ketiga, atau keempat, tetapi juga berarti menjadikan anak-anak yatim itu sebagai anak-anak yang akan mendapatkan hak-hak pendidikan dan ekonomi.

Hal senada juga diungkapkan oleh M. Quraish Shihab, bahwa QS. An-Nisa' ayat 3 ini, tidak membuat peraturan tentang poligami, karena poligami telah dikenal dan dilaksanakan oleh penganut berbagai syariat agama, serta adat istiadat masyarakat sebelum turunnya ayat ini. Sebagaimana ayat ini tidak mewajibkan poligami atau menganjurkannya, ia hanya berbicara tentang bolehnya poligami dan itu pun merupakan pintu kecil yang hanya dapat dilalui oleh orang yang sangat membutuhkan dan dengan syarat yang tidak ringan. Itu pun diakhiri dengan anjuran untuk ber-monogami dengan firman-Nya: "Yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya".²⁵

Berdasarkan QS. An-nisa ayat 3, maka dalam PP. No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 bertentangan dengan ajaran islam dengan melarang berpoligami dengan PNS Wanita. Karena ajaran islam sendiri memperbolehkan seseorang berpoligami dengan salah satu syaratnya yang tidak ringan/bisa berlaku adil. Hal ini berdasarkan firman Allah QS. An-Nisa' ayat 129:

²⁵<http://nambas.wordpress.com/2010/03/03/quraish-shihab-poligami-dan-kawin-sirri-menurut-islam/>

وَلَنْ تَسْتَطِيعُوا أَنْ تَعْدِلُوا بَيْنَ النِّسَاءِ وَلَوْ حَرَصْتُمْ ۖ فَلَا تَمِيلُوا
كُلَّ الْمِيلِ فِتْزُوهَا كَالْمُعَلَّقَةِ ۚ وَإِنْ تُصْلِحُوا وَتَتَّقُوا فَإِنَّ

اللَّهُ كَانَ غَفُورًا رَحِيمًا ۝²⁶

Artinya : “Kamu sekali-kali tidak akan dapat berlaku adil di antara isteri-isterimu, walaupun kamu sangat ingin berbuat demikian, karena itu janganlah kamu terlalu cenderung (kepada yang kamu cintai), sehingga kamu biarkan yang lain terkatung-katung.” (QS. An-Nisa’: 129).

Menurut Asghar Ali Engineer, ayat diatas sudah jelas bahwa Al-Qur’an tidak menganjurkan poligami. Akan tetapi poligami diperbolehkan dalam kondisi tertentu selama persyaratan untuk berbuat adil terpenuhi.²⁷ hal senada juga diungkapkan oleh Amina Wadud Muhsin, bahwa dalam memahami ayat diatas berkaitan dengan perlakuan adil terhadap anak yatim yang harus dipenuhi oleh laki-laki yang bertanggung jawab mengelola kekayaan mereka. Sehingga solusi yang terbaik untuk mencegah kesalahan dalam mengelolanya adalah dengan mengawininya. Sementara disatu sisi Al-Qur’an membatasi jumlah perempuan yang boleh dikawini. Jadi ayat tersebut adalah lebih menekankan pada keadilan, perlakuan adil terhadap anak yatim dan adil terhadap isteri.

Sedangkan menurut M. Quraish Shihab, Keadilan yang dimaksudkan dalam QS. An-Nisa’ ayat 129 adalah adil dalam bidang immaterial (cinta). Keadilan ini yang tidak mungkin dicapai oleh

²⁶QS. An-Nisa’ (4): 129.

²⁷ Asghar Ali Engineer, *Hak-hak Perempuan Dalam Islam*, (LSPPA, 2000), hlm. 141-147.

kemampuan manusia. Oleh sebab itu suami yang berpoligami dituntut tidak memperturutkan hawa nafsu dan berlebihan cenderung kepada yang dicintai. Dengan demikian, tidaklah tepat menjadikan ayat ini sebagai dalih untuk menutup rapat pintu poligami.²⁸ Dengan pengertian ini, M. Quraish Shihab tidak hendak menyampaikan bahwa jika seseorang sudah yakin dan percaya mampu berbuat adil dalam hal materi maka dianjurkan poligami, karena masih banyak syarat yang harus dipenuhi dalam poligami. Seperti yang dijelaskan oleh Menurut M. Nur Yasin, bahwasannya beliau berpendapat

”PP ini mengakomodasi fiqh munakahat, akan tetapi dalam pengkomodasiannya PP ini masih setengah-setengah, karena PP ini memberikan kesempatan Pria untuk berpoligami, sedangkan untuk Wanita tidak ada kesempatan untuk dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat. Saya setuju dengan adanya poligami, tetapi dengan syarat harus lebih diperketat lagi aturan-aturannya antara Pria dan Wanita”.²⁹

Sedangkan dalam UUP No. 1 Tahun 1974 pasal 4 disebutkan bahwa untuk melaksanakan poligami harus dipenuhi beberapa alasan:

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

Dan syaratnya dalam pasal 5 juga disebutkan: 1. Adanya persetujuan dari istri/istri-istri. 2. Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan hidup istri-istri dan anak-anak mereka. 3. Adanya

²⁸ M. Quraish Shihab, *Membumikan Al-Qur'an*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007), hlm. 201.

²⁹ M Nur Yasin, *Wawancara* (Kota Malang, 3 Februari 2014).

jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anak mereka.

Adapun ketentuan dalam KHI menyangkut poligami tidak jauh beda dengan UUP No. 1 Tahun 1974. Hanya saja di dalam KHI dijelaskan antara lain bahwa pria beristeri lebih dari satu diberikan pembatasan, yaitu seorang pria tidak boleh beristeri lebih dari 4 (empat) orang. Selain itu, syarat utama seorang pria untuk mempunyai isteri lebih dari satu adalah pria tersebut harus mampu berlaku adil terhadap isteri-isterinya dan anak-anaknya (Pasal 55 KHI). Dan, suami yang hendak beristeri lebih dari satu orang harus mendapatkan izin dari Pengadilan Agama. Jika perkawinan berikutnya dilakukan tanpa izin dari Pengadilan Agama, perkawinan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum (Pasal 56 KHI).

Dan dalam PP No. 10 tahun 1983 Jo. PP. No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (1) berbunyi “PNS Pria yang akan beristeri lebih dari seorang wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat”. Dan mengenai izin bagi PNS Pria yang akan beristeri lebih dari seorang dalam pasal 10 disebutkan bahwa :

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;

- 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.

Namun, dalam pembuatan kebijakan tersebut terlihat adanya tujuan Pemerintah untuk menghindarkan seorang PNS Wanita dari kehidupan rumah tangga yang tidak harmonis, karena dugaan kuat apabila wanita itu menjadi istri kedua/ketiga/keempat akan mengalami beberapa masalah rumah tangga yang kompleks selain dengan suaminya juga dengan beberapa istri yang lainnya, yang bisa menyebabkan kewajiban sebagai abdi negara akan terganggu.³⁰ Dan perlu ditambahkan, konon kehadiran PP ini juga dalam rangka memenuhi keinginan isteri presiden waktu itu (Suharto). Proses awal dari penerimaan usulan ini adalah dengan turunnya instruksi BAKN (Badan Administrasi Kepegawaian Negara) untuk membentuk tim yang bertugas membuat rancangan PP dimaksud.

³⁰Mura P. Hutagalung, *Hukum Islam dalam Era Pembangunan*, Jakarta: Ind.Hill –Co, 1985, hlm 69.

Akhirnya, PP yang mengatur dua hal pokok, poligami dan perceraian bagi PNS ini diabsahkan pemberlakuannya pada tanggal 21 April 1983.³¹

Sehingga tidak diizinkan PNS Wanita dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat dikarenakan memang dulu didasari oleh banyaknya kasus penyimpangan dan ketimpangan keluarga poligami. Seperti poligami liar, pecahnya rumah tangga, tidak adanya jaminan ekonomi dan keadilan, ketertindasan perempuan, dan keterlantaran anak-anak. Oleh karena itu, sangat wajar jika pemerintah melakukan intervensi dengan mengatur dan membatasi sebagai suatu upaya preventif mencegah kerusakan yang lebih besar. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Supriadi bahwasannya

”Secara fitrah kondisi perempuan itu memungkinkan untuk dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat. Penyebutan isteri kedua/ketiga/keempat itu tidak boleh dimaknai sebagai stratafikasi, melainkan itu hanya menggambarkan urutan waktu terjadinya suatu perkawinan, sehingga isteri pertama tidak selalu dimaknai lebih dari isteri kedua/ketiga/keempat, akan tetapi bisa berarti sebaliknya. Dan dalam agama kita tidak masalah mempunyai isteri kedua/ketiga/keempat baik PNS ataupun non PNS apalagi isteri tersebut berprestasi dalam suatu bidang, akan tetapi yang harus dipermasalahkan adalah isteri simpanan atau wanita yang berzina (wanita tuna susila) yang secara nasabnya tidak jelas”.³²

Di era reformasi sekarang ini, dalam bidang-bidang tertentu prestasi kaum Wanita telah dapat mengungguli kaum Pria. Sehingga aturan-aturan yang bersifat melarang PNS Wanita dipoligami sangat bertentangan dengan hak asasi manusia. Sehingga atas dasar tersebut, PP

³¹Khoiruddin Nasution, *Pengantar dan Pemikiran Hukum Keluarga (Perdata) Islam Indonesia*, Yogyakarta: ACADEMIA+TAZZAFA, 2007, hlmn. 142.

³²Supriyadi, Wawancara (Kantor Pertanahan Kota Batu, 27 Januari 2014)

No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ini perlu dikaji ulang karena bias gender dan melarang PNS Wanita menjadi isteri kedua/ketiga/kempat, Sehingga aturan tersebut bersifat diskriminatif pada PNS Wanita yang menyebabkan termarginalkan dihadapan hukum dengan tidak dipandang sama didepan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan subordinasi.

Sedangkan golongan yang kontra terhadap dilarangnya PNS Wanita dipoligami berpendapat bahwa dalam masyarakat dimana terdapat nilai-nilai kultural yang berkaitan dengan perempuan yang mencerminkan ketidak setaraan dan ketidakadilan gender akan sangat berpengaruh besar dalam perumusan bahkan dalam pelaksanaan hukum. Substansi hukum di Indonesia juga mendukung dan memperkuat perbedaan gender. Acuan pertama untuk menyatakan bahwa Indonesia telah menganut dan menerapkan asas persamaan antara Pria dan Wanita adalah pasal 27 UUD 1945 (ayat 1) yang meletakkan hak-hak dasar bahwa: "setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya". Atas dasar pasal tersebut Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi internasional yang bertujuan menghapus diskriminasi dan meningkatkan status perempuan. Akan tetapi dalam tingkat implementasinya masih belum maksimal karena masih terdapat kesenjangan antara kebijakan yang tertulis dengan implementasinya. Dan hal yang sangat krusial dalam pelaksanaan Konvensi Perempuan adalah upaya perubahan budaya

patriarki, yang mana budaya patriarki merupakan konsen utama dari Konvensi Perempuan.

Sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga, maka kehidupan Pegawai Negeri Sipil harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera, dan bahagia, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarga.

Pasal 1 UUP menyatakan: “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. UU No. 1 tahun 1974 pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri, seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami, kemudian dilanjutkan dengan ayat (2) yang berbunyi Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.”³³

Menurut buku karangan Purbacaraka dan Soerjono Soekanto terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar Peraturan yang berlaku

³³ *Undang-Undang Pokok Perkawinan*, Jakarta: Sinar Grafika, 1989, hlm.2.

husus mempunyai dampak yang positif,³⁴ artinya supaya peraturan tersebut mencapai tujuannya, sehingga bisa berjalan efektif, yang salah satu asasnya yang berlaku untuk PNS yaitu *asas lex specialis derogat lex generalis* yang artinya asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*), mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*). *Lex specialis*nya adalah pasal 4 ayat 2 PP No. 45 tahun 1990 yang melarang seorang PNS Wanita menjadi istri kedua/ketiga/keempat. Sedangkan *lex generalis*nya adalah undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan pasal 3 ayat 2).³⁵

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

Peraturan pemerintah dapat dibentuk meskipun undang-undang yang bersangkutan tidak menyebutkan secara tegas, asal peraturan pemerintah tersebut untuk melaksanakan undang-undang. Dibentuknya peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang yang telah

³⁴Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

³⁵Ibid.

dibentuk, sekalipun dalam Undang-undang tersebut tidak secara eksplisit mengharuskan dibentuknya suatu peraturan pemerintah yang lebih tinggi kedudukannya akan memiliki kedudukan pemberlakuan yang lebih tinggi pula.

Pegawai Negeri Sipil harus mentaati kewajiban tertentu dalam hal hendak melangsungkan perkawinan, beristri lebih dari satu, dan atau bermaksud melakukan perceraian, karena sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya diharapkan tidak terganggu oleh urusan kehidupan rumah tangga atau keluarganya.³⁶ Hal senada juga diungkapkan oleh Supriadi, bahwasannya

”Dilihat dari masyarakat yang ingin melakukan perkawinan, maka di Indonesia atau negara hukum ini ada 2 macam masyarakat yaitu PNS dan Non PNS. Perkawinan PNS diatur dalam PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi PNS, yang mana peraturan ini menjalankan amanat dari UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Sedangkan untuk masyarakat Non PNS diatur dalam UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan dijalankan oleh PP. No. 9 tahun 1975 tentang Pelaksana UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Jadi mengenai perbedaan antara UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dengan PP. No. 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pasal 4 ayat 2 tidak ada masalah, karena status PNS dan Non PNS yang membedakan keduanya. Berkaitan dengan ketidak setaraan dalam PP tersebut saya sepakat kalau pasal 4 ayat (2) lah yang harus direvisi karena PNS Wanita tersebut sebagai abdi negara”.³⁷

Sehingga dalam rangka usaha untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS serta memberikan kepastian hukum dan rasa

³⁶Undang-undang Perkawinan di Indonesia, Surabaya: Arkala, hlm.152.

³⁷Supriyadi, *Wawancara* (Kota Malang, 20 Januari 2014)

keadilan, maka pemerintah mengubah beberapa ketentuan dalam PP. No. 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Adapun sebagian diantara perubahan pasal dalam PP. No. 10 tahun 1983 Jo. PP. No. 45 tahun 1990 adalah pasal 4 yang berbunyi:

1. Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristeri lebih dari seorang wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.
2. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi isteri 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 PP No. 10 tahun 1983 Jo. PP. No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (1) berbunyi “PNS Pria yang akan beristeri lebih dari seorang wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat”. Dan mengenai izin bagi PNS Pria yang akan beristeri lebih dari seorang dijelaskan dalam pasal 10. Sedangkan dalam PP. No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2) disebutkan bahwa “PNS wanita tidak diizinkan untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat”. Dan secara detail materi tidak diizinkannya PNS Wanita untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat ini tidak ada dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, dan di Kompilasi Hukum Islam,

maupun di PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990. Karena dalam PP. No. 10 tahun 1983 pasal 11 yang mengatur tentang izin bagi PNS Wanita untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat telah dihapus, sehingga ketika dalam sebuah keluarga seorang PNS wanita yang hidup menjanda dan memiliki anak ingin dipoligami oleh seorang PNS Pria, maka aturan yang mengatur permasalahan tersebut tidak ada dalam Negara kita. Sedangkan menurut Isrok, beliau mengatakan bahwasannya

”Menurut saya seorang PNS adalah abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam hal berkeluarga. Sehingga saya setuju dengan PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 dengan tidak dibolehkannya seorang PNS Wanita dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat. Karena ketika seorang PNS Wanita tersebut menjadi isteri kedua/ketiga/kempat, maka PNS Wanita tersebut tidak bisa menikmati hidupnya untuk menjalankan peran sebagai ibu rumah tangga dan menjalankan tugasnya sebagai PNS. Hal ini disebabkan karena banyak terganggunya dalam masalah keluarga. Sehingga saya setuju apabila aturan terhadap seorang PNS Pria lebih diperketat lagi aturannya”.³⁸

Tidak diizinkan PNS wanita untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat, merupakan tindakan prefentif dari pemerintah untuk menghindarkan PNS Wanita dari permasalahan rumah tangga yang kemungkinan besar akan timbul, sehingga mengganggu dalam melaksanakan kewajiban yang diembankan kepadanya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Sehingga dari pasal 4 ayat 2 tersebut semakin dapat memajukan harkat dan martabat serta kesejahteraan terhadap wanita itu sendiri, karena dalam melaksanakan tugasnya diharapkan tidak terganggu oleh urusan kehidupan rumah tangga atau keluarga.

³⁸Isrok, *Wawancara* (Kota Malang, 30 Januari 2014)

Tindakan pemerintah ini disebabkan karena perkawinan poligami yang dilakukan sebagian masyarakat telah menjadi noda (stigma) yang mengotori kesucian perkawinan, dan bertolak belakang dengan yang dilakukan pada masa nabi Muhammad SAW yang bertujuan mulia, yakni, menghindarkan dehumanisasi perempuan, melindungi hak-hak mereka sebagai manusia (terutama kaum perempuan yang lemah seperti janda dan anak yatim perempuan). Perlindungan terhadap mereka dalam perkawinan poligami dilakukan dengan menegakkan keadilan sebagai esensi ajaran Islam dan kesetaraan jender (*gender equality*) antara laki-laki dan perempuan, sebagaimana diungkapkan dalam al-Quran dan as-Sunnah, yang sekaligus menjadi syarat yang harus dipenuhi oleh seseorang yang hendak melaksanakan perkawinan tersebut.

Berkaitan dengan pro dan kontra antara yang membolehkan PNS Wanita diizinkan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dengan yang tidak membolehkan PNS Wanita menjadi isteri kedua/ketiga/keempat, maka perlu adanya keseimbangan (teori equilibrium) yang menekankan pada konsep kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan antara suami dan isteri sehingga penerapan kesetaraan dan keadilan gender 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.

Sehingga menurut penulis karena tujuan dari poligami pada masa Rasulullah SAW tersebut sangat mulia, dan menghindari dari sebagian

masyarakat yang menyalahi tujuan dari poligami, serta mempertimbangkan dampak yang terjadi ketika poligami dilarang. Maka di negara kita ini perlu adanya aturan yang membolehkan poligami bagi masyarakat Indonesia secara umum (PNS atau bukan PNS) dikarenakan ada sesuatu dari perkawinannya, misalnya istri tidak mampu melahirkan, istri nusyuz, istri sakit dan sebagainya dengan syarat memperketat aturan-aturan tentang poligami misalnya poligami dengan janda dan anak-anak yatim yang kurang mampu, dan lain sebagainya.

Sedangkan berbicara tentang gender bukan ingin menyalahi kodrat, tetapi justru mengembalikan kodrat pada proporsinya. Dan dalam PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat (2) tentang PNS wanita tidak diizinkan untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat ini bias gender dan perlu ditindak lanjuti. seperti yang diungkapkan oleh semua informan bahwa mereka sepakat kalau pasal 4 ayat (2) bias gender (sebagian mengatakan ayat 1 yang dirubah dan sebagian yang lain mengatakan ayat 2 yang dirubah) yang diantara pendapat beliau adalah

”Sehingga dilihat dari aspek kesempatan untuk menikah, maka PP No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ini tidak ada kesetaraan atau menutup rapat-rapat tentang PNS Wanita untuk dipoligami. Sedangkan tujuan dibentuknya suatu hukum adalah supaya keadilan hukum, kemanfaatan hukum, dan kepastian hukum tercapai. dilihat dari segi keadilan PP ini tidak adil karena seorang PNS Pria dibolehkan berpoligami sedangkan PNS Wanita dilarang. Dilihat dari kepastian hukum, maka PP ini sangat jelas bahwa seorang PNS Pria dibolehkan poligami sedangkan PNS Wanita dilarang. Sedangkan dilihat dari manfaatnya, maka bagi negara sangat manfaat karena PNS Wanita lebih bermartabat. Sedangkan bagi masyarakat ada yang merasakan manfaatnya dan ada yang tidak”.³⁹

³⁹M Nur Yasin, *Wawancara* (Kota Malang, 3 Februari 2014).

Adapun pengertian dari 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.⁴⁰ Dalam Kepmendagri disebutkan kesetaraan dan keadilan gender adalah suatu kondisi yang adil dan setara dalam hubungan kerjasama antara perempuan dan laki-laki.

Sehingga menurut penulis kesetaraan dan keadilan gender dalam pasal tersebut akan terealisasi ketika seorang PNS Pria dibolehkan berpoligami dengan syarat yang sangat ketat dan PNS wanita juga diperbolehkan dipoligami dengan syarat-syarat yang sangat ketat juga, karena antara laki-laki dan perempuan harus dipandang sama didepan hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal ini, M. Quraish Shihab membandingkan hal tersebut dengan poligami bersyarat, maka ia melihat betapa hal itu jauh lebih manusiawi dan bermoral dibanding dengan apa yang terjadi di tengah masyarakat yang melarang poligami. Poligami bukan sesuatu yang harus dirahasiakan, tapi sesuatu yang harus di diskusikan.⁴¹

⁴⁰Mufidah Ch, *Psikologi Keluarga Islami Berwawasan Gender*, (Malang: UIN-Malang Prees; 2008), hlm. 18.

⁴¹Dedi Kusmayadi, *Memilih Poligami Mempertimbangkan Anak*, Jakarta: Fajar, 2002, hlm. 4

2. Analisis Pandangan Pakar Hukum Tentang Implikasi Prinsip Kesetaraan Gender Dalam PP. No. 10 Tahun 1983 Jo. PP. No. 45 1990 Pasal 4 ayat (2)

Pandangan pakar hukum terhadap implikasi prinsip kesetaraan gender dalam PP No. 10 tahun 1983 Jo PP. No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2) ada dua pendapat, diantaranya berimplikasi positif dan negatif terhadap PNS wanita. Berimplikasi positif ketika PNS wanita tidak diizinkan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat menyebabkan wanita tersebut lebih bermartabat karena sebagai abdi negara dan sebagai unsur aparatur negara, mutlak memerlukan peraturan disiplin PNS yang dapat dijadikan pedoman dalam menegakkan disiplin, sehingga dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong PNS untuk lebih produktif berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Dan berimplikasi negatif ketika PNS wanita tersebut menyebabkan terjadinya hubungan seks tanpa nikah, dan pernikahan-pernikahan di bawah tangan. Ini berdampak sangat buruk, lebih-lebih terhadap wanita.

Pada dasarnya wanita itu boleh dijadikan isteri kedua/ketiga/keempat. Akan tetapi karena status wanita tersebut sebagai PNS, maka PNS Wanita tersebut harus tunduk dengan aturan yang telah berlaku. Karena dengan tunduknya untuk mematuhi aturan ini, maka akan semakin memperkuat harkat dan martabat kedudukannya sebagai wanita PNS. Hal ini seperti yang diutarakan oleh Isrok, yang mengatakan:

”Pada dasarnya fitrah seorang wanita itu boleh dipoligami, akan tetapi karena PNS Wanita tersebut sebagai unsur aparatur negara, abdi negara

yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dan keharusan taat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku maka kejidupannya harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi agar dalam melaksanakan tugasnya tidak banyak terganggu oleh masalah keluarga. Sedangkan Implikasi dari PP tersebut akan memperkuat harkat dan martabat kedudukan PNS Wanita. Karena dengan tidak dibolehkannya dipoligami, maka dalam menjalankan tugas PNS Wanita tersebut bisa diharapkan untuk menjadi teladan kepada bawahan dan masyarakat. Dan apabila PNS Wanita tersebut melanggar maka PNS Wanita tersebut akan diberhentikan dari status ke PNS-annya”⁴².

Dan Supriadi juga mengatakan bahwa:

”Implikasi dari PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ada 2. Yang pertama memungkinkan terjadinya nikah sirri bagi PNS Wanita dikarenakan ketidak setaraan dan keadilan PP tersebut. Kedua, semakin menjunjung tinggi martabat seorang wanita karena sebagai abdi negara”⁴³.

Sehingga sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk menyelenggarakan kehidupan berkeluarga. Dan ketika seorang PNS Wanita tersebut tidak mematuhi aturan yang telah ditetapkan, maka PNS Wanita tersebut akan diberhentikan dari statusnya sebagai PNS. Hal ini sesuai dengan PP. No. 45 Tahun 1990 Pasal 15 ayat 2 yang berbunyi ”Pegawai Negeri Sipil wanita yang melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2) dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil”

⁴²Isrok, *Wawancara* (Kota Malang, 30 Januari 2014)

⁴³Supriyadi, *Wawancara* (Kota Malang, 20 Januari 2014)

Berkaitan dengan implikasi yang memungkinkan terjadinya nikah sirri bagi PNS Wanita dikarenakan ketidak setaraan dan keadilan pada PP tersebut, maka penulis mencoba menjelaskan bahwa kesetaraan dan keadilan gender menjadi bagian penting untuk memberikan landasan yang kuat dari seluruh asas perkawinan. Kesetaraan gender juga menjadi fondasi yang kokoh untuk mencapai tujuan perkawinan yakni mewujudkan kehidupan keluarga yang sakinah, mawaddah dan rahmah. Dalam buku Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam, Prof. Muhammad Amin Summa menjelaskan bahwa prinsip perkawinan itu ada 8, yaitu:⁴⁴

1. Asas (prinsip) Sukarela

Hukum islam sangat menjunjung tinggi asas kerelaan para pihak dalam sebuah akad perkawinan dan bahkan akad-akad yang lainnya. Al-Sayyid Sabiq misalnya, merumuskan bahwa: “arruknul haqiqi lizzawaji huwa ridhat-tharafayni”, unsure hakiki bagi sebuah perkawinan ialah kerelaan kedua belah pihak.

2. Asas (prinsip) Partisipasi Keluarga

Penetapan keharusan ada wali dalam pelaksanaan suatu akad nikah, baik dalam konteks hokum islam maupun undang-undang perkawinan islam, membuktikan arti penting dari asas partisipasi keluarga. Demikian pula dengan keharusan ada izin dari wali terutama bagi anak yang belum mencapai usia nikah, disamping keharusan ada saksi dalam setiap penyelenggaraan akad nikah.

⁴⁴Muhammad Amin Summa, *Hukum Keluarga islam di Dunia Islam*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 172.

3. Asas (prinsip) Perceraian Dipersulit

Talak tidak boleh dijatuhkan sesuka hati kaum laki-laki di atas penderitaan kaum perempuan, akan tetapi harus memiliki alasan-alasan yang kuat dan disampaikan di muka sidang pengadilan. Itu pun setelah pengadilan lebih dahulu berusaha mendamaikan pasangan suami isteri tetapi tetap tidak berhasil. Daripada mempertahankan kehidupan keluarga yang terus menerus tidak harmonis, maka akan lebih baik mengakhiri kehidupan keluarga itu dengan cara yang lebih baik dan lebih terhormat.

4. Asas (prinsip) Monogami (poligami dibatasi dan diperketat)

Satu hal yang penting dicatat berkenaan dengan poligami ialah bahwa berlainan dengan pendirian mayoritas kaum muslimin yang nyata-nyata membolehkan poligami meskipun dengan alasan tertentu, dalam keadaan tertentu dan berdasarkan persyaratan tertentu, ulama (cendikawan) yang tidak menyetujui poligami tidak pernah menyatakan keharaman poligami.

Poligami yang diakui oleh hukum (dan undang-undang) islam akan menjamin kehidupan keluarga yang lebih terhormat dari pada monogami yang tidak dihormati yang akan menyembunyikan tindakan pelacuran, kerendahan nama dan kebohongan. Poligami diperbolehkan akan tetapi perkawinan monogami yang dilakukan secara jujur tetap merupakan tujuan yang perlu dicapai.

5. Asas (prinsip) Kedewasaan Calon mempelai

Undang-undang perkawinan menganut prinsip bahwa setiap calon suami isteri yang hendak melangsungkan akad pernikahan, harus benar-benar telah matang secara fisik maupun psikis (rohani).

6. Asas (prinsip) Memperbaiki dan Meningkatkan Derajat Kaum Wanita

Bahwa dalam hokum keluarga islam khususnya perkawinan ada titik perbedaan antara aturan hukum berkenaan dengan soal kewajiban dan hak laki-laki (suami) serta kewajiban dan hak perempuan (isteri), itu bukan perbedaan yang diproyeksikan untuk melakukan tindakan diskriminatif oleh siapa dan terhadap siapapun, melainkan harus dipahami semata-mata sebagai pembagian tugas.

7. Asas (prinsip) Legalitas

Asas legalitas mengajarkan bahwa setiap perkawinan wajib dicatat oleh petugas (pejabat) yang berwenang. Semua undang-undang perkawinan islam di dunia islam mengamanatkan arti penting dari pencatatan setiap perkawinan. Selain berfungsi sebagai tertib administrasi dan perlindungan hukum bagi warga negara masing-masing, juga mempermudah para pihak terkait dalam melakukan control terhadap pelaksanaan undang-undang perkawinan di sebuah negara.

8. Asas (prinsip) Selektivitas

Asas selektivitas dirumuskan dalam beberapa larangan perkawinan, dengan siapa seseorang boleh melakukan perkawinan, dan dengan siapa pula dia dilarang menikah.

Dalam PP No. 10 tahun 1983 pasal 4 berisi tentang:

- a. Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristeri lebih dari seorang wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.
- b. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari Pegawai Negeri Sipil.
- c. Pegawai Negeri Sipil wanita yang akan menjadi isteri kedua/ketiga/keempat dari bukan pegawai negeri sipil wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.
- d. Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diajukan secara tertulis.

Sedangkan dalam perubahan PP No. 10 tahun 1983 Jo PP. No. 45 tahun 1990 pasal 4 berisi tentang:

- a. Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristeri lebih dari seorang wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.
- b. Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi isteri kedua/ketiga/keempat
- c. Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.

Dalam PP No.10 Tahun 1983 pasal 4 ayat (2) seorang PNS Wanita masih diperbolehkan dipoligami dengan Pria non PNS. Kemudian dalam PP No.10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat (2) seorang PNS Wanita tidak diperbolehkan dipoligami baik oleh seorang PNS atau non PNS. Sehingga dari penjelasan dan tindakan pemerintah diatas berimplikasi memungkinkan terjadinya perkawinan wanita PNS dipoligami dengan nikah di bawah tangan atau nikah sirri, hal ini dikarenakan PP tersebut bias gender dan bertentangan dengan asas perkawinan diatas. Seperti yang dijelaskan oleh Suwandi, bahwa:

”Implikasi dari PP No. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 tersebut terhadap pelaksanaan hukum adalah akan memungkinkan munculnya masalah baru, yakni perkawinan dibawah tangan bagi PNS Wanita. Dan Selama tidak ada seseorang/lembaga yang mengajukan revisi terhadap PP tersebut maka PP tersebut tetap akan berlaku. PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 ini sangat diskriminatif terhadap perempuan. karena PP tersebut hanya diperuntukkan untuk PNS Wanita saja sedangkan PNS Pria boleh berpoligami dengan syarat tertentu. Sehingga yang menjadi korban dari PP tersebut adalah wanita PNS.”⁴⁵

Supriadi juga mengatakan bahwa:

”Implikasi dari PP. No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 tersebut akan munculnya perkawinan sirri dikalangan wanita PNS dan perzinahan yang secara nasabnya tidak jelas”.⁴⁶

Begitu juga dengan M. Nur Yasin yang menjelaskan bahwa:

”PP No. 45 tahun 1990 pasal4 ayat 2 ini bias gender, sehingga tidak menutup kemungkinan implikasi dari PP ini memunculkan perkawinan siri dikalangan wanita PNS”.⁴⁷

⁴⁵Suwandi, *Wawancara* (Kota Malang, 26 Desember 2013)

⁴⁶Supriyadi, *Wawancara* (Kantor Pertanahan Kota Batu, 27 Januari 2014)

⁴⁷M Nur Yasin, *Wawancara* (Kota Malang, 3 Februari 2014).

Dalam QS. An-Nisa' ayat 3 Allah SWT membolehkan berpoligami dengan syarat adil. Dan tujuan dari poligami pada masa Rasulullah adalah sangat mulia, yakni menghindarkan dehumanisasi perempuan dengan melindungi hak-hak mereka sebagai manusia (terutama kaum perempuan yang lemah seperti janda dan anak-anak yatim). Sedangkan pada akhir zaman ini sebagian masyarakat telah menjadikan poligami sebagai stigma yang mengotori kesucian perkawinan.

Sedangkan dalam UUP No. 1 Tahun 1974 Pasal (1) menyatakan “pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami”. Sementara mengenai ketentuan pengecualian bagi seorang suami beristeri lebih dari seorang diatur Pasal 3 ayat (2) yang menyatakan “pengadilan dapat memberikan izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan” atau menganut asas monogami terbuka. disini perlu ditekankan bahwasannya maksud dari kesetaraan gender disini bukan berarti laki-laki boleh berpoligami sedangkan wanita juga boleh berpoliandri, karena poliandri dalam ajaran agama islam dan hukum negara di larang yang salah satu sebabnya supaya tidak tercampur antara keturunan seseorang dengan keturunan yang lain.

Berkaitan dengan implikasi diatas maka menurut penulis perlu adanya konsep kemitraan dan keharmonisan yang menuntut perlunya kerjasama dalam membangun kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, dan

berbangsa. Sehingga penerapan kesetaraan dan keadilan gender 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 atau disebut dengan teori equilibrium.

Sehingga menurut penulis karena tujuan dari poligami pada masa Rasulullah SAW tersebut sangat mulia, dan menghindari dari sebagian masyarakat yang menyalahi tujuan dari poligami, serta mempertimbangkan dampak yang terjadi ketika poligami dilarang. Maka di negara kita ini perlu adanya aturan yang membolehkan poligami bagi masyarakat Indonesia secara umum (PNS atau bukan PNS) dikarenakan ada sesuatu dari perkawinannya, misalnya istri tidak mampu melahirkan, istri nusyuz, istri sakit dan sebagainya dengan syarat memperketat aturan-aturan tentang poligami misalnya poligami dengan janda dan anak-anak yatim yang kurang mampu, dan lain sebagainya. Seperti yang tercantum di UUP Pasal 4 dan KHI pasal 57 yang berbunyi: 1. Istri tidak bisa menjalankan kewajibannya sebagai seorang istri, 2. Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan. 3. Istri tidak dapat melahirkan keturunan.

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.⁴⁸ Sehingga dari pengertian kesetaraan gender tersebut, maka kesetaraan dan keadilan pada pasal 4 ayat (2) akan terealisasi ketika seorang PNS Pria dibolehkan berpoligami dengan syarat yang sangat ketat dan PNS wanita juga diperbolehkan dipoligami dengan syarat-syarat yang sangat ketat juga, karena antara laki-laki dan perempuan harus dipandang sama didepan hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal ini, M. Quraish Shihab membandingkan hal tersebut dengan poligami bersyarat, maka betapa hal itu jauh lebih manusiawi dan bermoral dibanding dengan apa yang terjadi di tengah masyarakat yang melarang poligami. Poligami bukan sesuatu yang harus dirahasiakan, tapi sesuatu yang harus di diskusikan.⁴⁹

Sedangkan menurut Syahrur pada dasarnya spirit Al-Qur'an tentang poligami tidaklah terletak pada poligami sebagai satu bentuk sistem pernikahan, akan tetapi pada bagaimana mengatasi problem kemanusiaan, yang dalam hal ini berupa problem anak-anak yatim dan janda-janda yang perlu penanganan. Dan seandainya pelaksanaan poligami itu tidak berfungsi memecahkan problem-problem social kemanusiaan, atau bahkan justru menimbulkan masalah-masalah sosial, maka praktik poligami berarti telah keluar dari spirit Al-Qur'an.⁵⁰ Dan syari'at poligami yang diajarkan Al-Qur'an adalah berasas pada jalb al-mashalih

⁴⁸ Mufidah Ch, *Psikologi Keluarga Islam Berwawasan Gender*, (Malang: UIN-Malang Prees; 2008), 18

⁴⁹ Dedi Kusmayadi, *Memilih Poligami Mempertimbangkan Anak*, Jakarta: Fajar, 2002, hlm. 4

⁵⁰ Nurjannah Ismail, *Perempuan Dalam Pasungan*, (Yogyakarta: LKiS Yogyakarta, 2003), hlm. 230.

(menciptakan kemaslahatan), jika dengan praktik poligami bahkan bisa menimbulkan kemafsadatan atau kerusakan, maka hal itu harus ditinggalkan. Karena dalam kaidah usul fiqh dikatakan *dar'u al-mafasid muqaddam 'ala jalb al-mashalih* (menolak kemafsadatan harus diutamakan ketimbang menciptakan kemaslahatan).

