

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pernikahan atau perkawinan merupakan *sunnatullah* yang umum dan berlaku pada semua makhluk-Nya baik pada manusia, hewan, maupun tumbuh-tumbuhan. Pernikahan merupakan anugerah dari Allah SWT dan merupakan suatu yang dianjurkan di dalam Islam, dengan memenuhi rukun serta syarat agar terhindar dari hal-hal yang dilarang di dalam perkawinan. Sebagaimana di atur dalam Al-Qur'an serta undang-undang perkawinan No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Islam merupakan agama yang melindungi hak-hak manusia, sebagai tanda dari *rahmatan lil'alamin*. Selain itu ada anjuran di dalam perkawinan, yang juga mengatur larangan-larangan di dalam perkawinan. Larangan perkawinan adalah larangan untuk di lakukannya perkawinan antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan. Menurut hukum *syara'* larangan

perkawinan secara garis besar di bagi menjadi 2 golongan, yaitu larangan abadi dan larangan sementara. Diantara halangan-halangan abadi ada yang telah disepakati dan ada pula yang masih diperselisihkan. Adapun larangan yang telah disepakati oleh para ulama ada 3, yaitu karena halangan nasab (keturunan), pembebasan (karena pertalian kerabat semenda), dan sesusuan. Sedangkan yang diperselisihkan ada 2 yaitu zina, dan *li'an*. Halangan-halangan sementara ada 9, yaitu halangan bilangan, halangan mengumpulkan, halangan kehambaan, halangan kafir, halangan ihram, halangan sakit, halangan *iddah*, halangan perceraian tiga kali bagi suami yang menceraikan, halangan peristrilan.¹

Dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dilarang antara dua orang yang: *Pertama*, berhubungan darah dalam garis keturunan lurus kebawah ataupun keatas. Berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara seorang dengan saudara orangtua dan antara seorang dengan saudara neneknya. *Kedua*, berhubungan

¹ Sohari Sahrani, *Fiqh Keluarga*, (Dinas Pendidikan Provinsi Banten, 2011), h. 213

semenda. Yaitu hubungan mertua, anak tiri, menantu, dan ibu atau bapak tiri. Berhubungan sesusuan, yaitu orangtua sesusuan, anak susuan, saudara susuan, dan bibi/paman susuan. Berhubungan saudara dengan istri atau sebagai bibi atau kemenakan dari istri, dalam hal seorang suami beristri lebih dari seorang. Mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin.²

Meskipun ada beberapa larangan pernikahan di dalam Islam, namun Islam sangat menganjurkan dilakukannya pernikahan sebagaimana hadits Nabi Muhammad Saw.

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ مَسْعُودٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ لَنَا رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ ((يَا مَعْشَرَ الشَّبَابِ ! مَنْ اسْتَطَاعَ مِنْكُمُ الْبَاءَةَ فَلْيَتَزَوَّجْ ، فَإِنَّهُ أَغْضُ لِلْبَصْرِ ، وَأَحْصَنُ لِلْفَرْجِ ، وَمَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَعَلَيْهِ بِالصَّوْمِ ، فَإِنَّهُ لَهُ وِجَاءٌ)) مُتَّفَقٌ عَلَيْهِ ،

“Dari Abdillah bin Mas’ud, dia berkata: “(Suatu ketika) Rasulullah Saw. Pernah Menyeru kami: “Hai para pemudaSiapa saja diantara kalian yang telah sanggup kawin, maka hendaknya dia menikah, karena sesungguhnya menikah itu lebih memejamkan (mata)dan lebih (dapat) memelihara kemaluan; dan siapa yang belum (tidak) mampu, maka hendaklah dia berpuasa, kerena puasa itu adalah obat (pengekan) baginya (H.R. Mutaffaq’alaih).”³

²Muhammad Amin Summa, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 232

³ Ahmad Mudjab Mahalil dan Ahmad Rodli Hasbullah, *Hadits-hadits Muttafaq Alaih, Bab Nikah, Hadis No. 809*, (Jakarta Kencana, 2004), h. 33-34.

Hadits di atas menjelaskan bagaimana Islam menganjurkan kita untuk melakukan pernikahan, begitu pula dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah pegawai pemerintahan atau birokrat yang bertugas untuk menjalankan segala urusan administrasi dan manajemen pemerintahan serta melayani kepentingan masyarakat. Selain tanggung jawab yang berat, Aparatur Sipil Negara (ASN) juga diuntut untuk disiplin. Peran dan tugas ASN ini agar tidak menjadi tekanan bagi anggotanya perlu di tunjang oleh kehidupan keluarga yang harmonis agar tercapainya kualitas kerja dan kebahagiaan bagi anggota ASN tersebut.

Dalam Pasal 4 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990, seorang anggota ASN yang ingin melangsungkan pernikahan pertama wajib memberitahukan secara tertulis kepada pejabat selambat-lambatnya 1 tahun setelah perkawinan berlangsung, begitu juga bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah menjadi duda atau janda yang akan melangsungkan perkawinan lagi. Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang atau yang di sebut poligami, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat. Dalam surat permintaan izin anggota ASN pria harus

mencantumkan alasan-alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang. Sedangkan Pegawai Negeri Sipil Wanita (ASN Wanita) dilarang menjadi istri kedua/ketiga/keempat.⁴

Dengan adanya sistem poligami dan ketentuannya, dalam dunia Islam merupakan suatu karunia besar bagi kelestariannya, yang menghindari perbuatan-perbuatan sosial yang kotor dan akhlak yang rendah dalam masyarakat yang mengakui poligami.⁵ Selain itu negara juga merupakan pendukung agama, dan seringkali menghadapi bahaya seperti peperangan, bencana alam, yang mengakibatkan banyak penduduknya yang meninggal. Oleh karena itu haruslah ada badan yang memperhatikan janda-janda para syuhada, dan tidak ada jalan lain yang baik untuk mengurus janda-janda itu kecuali dengan menikahi mereka.

⁴ Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

⁵ Sohari Sahrani, *Fiqh Keluarga*, ... h. 349

Dari ketentuan di atas yang menjadi perhatian penulis dalam PP No. 45 Tahun 1990 adalah Pasal 4 Ayat (2) “*Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat.*” Artinya *pertama*, anggota ASN wanita yang akan melangsungkan pernikahan hanya boleh menjadi istri pertama saja. *Kedua*, wanita yang berstatus istri kedua/ketiga/keempat dilarang menjadi ASN. *Ketiga*, Wanita ASN yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat akan menerima sanksi disiplin berupa diberhentikan secara tidak terhormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.⁶

Jika diamati lebih lanjut, aturan ini memberikan batasan kepada anggota ASN wanita untuk memilih pasangan hidupnya. Padahal memilih pasangan hidup adalah hak setiap orang selain itu tidak bertentangan dengan syariat Islam.

Di dalam ajaran Islam kita memang dianjurkan untuk memilih pasangan yang sekuflu dalam artian satu tingkat (derajat) agar dapat menyatukan visi dan misi dalam menjalani kehidupan

⁶ Pasal 15 Ayat (2) PP nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil.

yang *Kafaah* sama dengan setara, serasi, seimbang, sesuai, dan sederajat.⁷

Kafaah dianjurkan oleh Islam dalam memilih calon suami atau istri, namun tidak menentukan sah atau tidaknya perkawinan. *Kafaah* adalah hak bagi perempuan dan walinya, karena jika perkawinan tidak serasi dan seimbang maka akan banyak problematika yang akan dihadapi di kemudian hari, dan bisa berakibat pada perceraian.⁸ Hal ini juga dapat mencegah adanya aib pada istri atau walinya juga sebagai jaminan keharmonisan dalam rumah tangga. Hal ini dimungkinkan karena gaya hidup dan mata pencahariannya berdekatan dan membuat keduanya bahagia.

Berbeda halnya dalam ruang lingkup Aparatur Sipil Negara (ASN) Poligami dan larangan menjadi istri kedua, ketiga, bahkan keempat menjadi suatu peraturan yang harus ditaati di lingkungan ini. Jika ASN wanita ingin menikah dan menjadi istri

⁷ Abdul Rahman Ghozali, *Fiqh Munakahat*, (Jakarta, Prenada Media, 2003), h. 96

kedua, maka iya harus bersedia mengundurkan diri atau diberhentikan secara tidak hormat dari jabatannya.

Dari latarbelakang di atas, penulis ingin melakukan penelitian dengan judul: *Studi Pasal 4 ayat (2) PP no. 45 Tahun 1990 tentang Larangan Menjadi Isteri Kedua bagi ASN Wanita Perspektif Maqashid Syariah.*

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut di atas, penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Kebijakan Aparatur Sipil Negara (ASN) wanita dilarang menjadikan istri kedua, pada pasal 4 ayat 2 PP NO 1990?
2. Dampak dan akibat atas Kebijakan Aparatur Sipil Negara (ASN) wanita dilarang menjadikan istri kedua, ketiga dan keempat pada pasal 4 ayat 2 PP NO 1990
3. Bagaimana Pandangan Hukum Islam terhadap Pasal 4 Ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 Perspektif *Maqashid syariah?*

C. Fokus Penelitian

Untuk menghindari perluasan pembahasan, maka penulis memfokuskan penelitian ini pada ketentuan yang terdapat dalam Pasal 4 Ayat (2) PP No 45 tahun 1990 tersebut, juga pandangan hukum Islam mengenai larangan anggota ASN wanita menjadi istri kedua perspektif *Maqashid syariah* guna menemukan jawaban-jawaban yang mungkin sangat perlu untuk kita ketahui. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif dengan pola pikir deduktif.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan di atas, penulis merumuskan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tinjauan Yuridis Pasal 4 ayat 2 PP. Nomor 45 tahun 1990 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Wanita menjadi istri kedua?
2. Bagaimana analisis *Maqashid Syariah* terhadap pasal 4 ayat 2 PP Nomor 45 tahun 1990 tentang Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua?

E. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan dengan tujuan yaitu:

- a. Untuk mengetahui Tinjauan Yuridis Pasal 4 Ayat (2) PP Nomor 45 tahun 1990;
- b. Untuk mengetahui Pandangan *Maqashid Syariah* mengenai Pasal 4 Ayat (2) PP Nomor 45 tahun 1990;

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai input dan referensi bagi mahasiswa Fakultas Syariah terutama Hukum Keluarga, untuk mengetahui Pandangan *Maqashid syariah* terhadap Pasal 4 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990;
- b. Tambahan khazanah ilmu pengetahuan di Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten dan khususnya Fakultas Syariah Jurusan Hukum Keluarga;
- c. Bagi Anggota ASN diharapkan menjadi pengetahuan dan referensi mengenai Tujuan diberlakukannya Pasal 4 Ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 ini.

F. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Dalam penulisan karya Ilmiah ini, sebelum penulis mengadakan penelitian lebih lanjut dan menyusun menjadi sebuah karya ilmiah berupa skripsi, maka sebelumnya penulis akan mengkaji skripsi, tesis, disertasi, jurnal dan artikel yang mempunyai judul hampir sama dengan penulis. Maksudnya dari pengkajian ini agar dapat kita ketahui bahwa apa yang penulis teliti berbeda dengan penelitian skripsi sebelumnya.

Berikut judul karya ilmiah yang hampir sama dengan penulis teliti diantaranya:

1. Vannesia Jeanet Wodi (2013) NIM B11108880 Universitas Hasanuddin Makassar, Menulis Skripsi Berjudul “Tinjauan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil Wanita yang Menjadi Istri Kedua, Ketiga / Keempat” dalam Skripsi Tersebut Menjelaskan tentang larangan-larangan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) “Sekarang ASN” wanita yang menjadi istri kedua, Ketiga / keempat.

2. Frida Riani (2013) NIM: 092111036 Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang, Menulis Skripsi dengan judul “Larangan Bagi PNS Wanita untuk menjadi Istri Poligami studi analisis pasal 4 ayat 2 No. 45 Tahun 1990”. Dalam skripsinya menjelaskan Mengapa PNS wanita dilarang menjadi Istri kedua, ketiga atau keempat pada pasal 4 ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990.
3. Nurul Mahmuda (2015) NIM: C51211151 Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya yang berjudul “Analisis Yuridis Terhadap Pertimbangan Hakim Pengadilan Gorontalo Dalam Perkara PerIzinan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Tanpa Surat Izin Atasan”. Dalam skripsinya menjelaskan pertimbangan hakim Gorontalo memberi izin Poligami PNS tanpa izin atasan sebagai wujud realisasi pelaksanaan Contra Logem serta Penjabaran Nilai Hukum Progresif.
4. Achmad Syarifuddin (2019) Nim: C01212005 Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya yang berjudul “Analisis Masalah Mursalah Terhadap Pasal 4 Ayat 2 PP

No. 45 Tahun 1990 Tentang Larangan Menjadi Isteri Kedua Ketiga dan Keempat” dalam skripsinya menjelaskan mengenai pertimbangan masalah mursalah mengenai larangan menjadi isteri kedua ketiga dan keempat bagi ASN wanita.

Dengan demikian setelah penulis mempelajari kajian pustaka tersebut, maka penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, karena penelitian ini mengkaji tentang *Studi Pasal 4 ayat (2) PP No. 45 Tahun 1990 tentang larangan menjadi istri kedua Perspektif Maqashid Syariah*.

G. Kerangka Pemikiran

Poligami adalah masalah-masalah kemanusiaan yang tua sekali. Hampir seluruh bangsa di dunia, sejak zaman dahulu kala tidak asing dengan poligami. Misalnya, sejak dulu kala poligami sudah dikenal orang-orang Hindu, bangsa Israel, Persia, Arab, Romawi, Babilonia, Tunisia, dan lain-lain.⁹ Islam membolehkan poligami dengan jumlah wanita yang terbatas dan tidak

⁹ M.A Tihami, Sohari sahrani, *Fiqh Munakahat “Kajian Fikih Nikah Lengkap”*, (jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), h. 352

megharuskan umatnya melaksanakan monogami mutlak dengan pengertian seorang laki-laki hanya boleh beristri seorang wanita dalam keadaan dan situasi apapun dan tidak pandang bulu apakah laki-laki itu kaya atau miskin, *hiposeks* atau *hiperseks*, adil atau tidak adil secara lahiriyah.¹⁰

Dasar pokok Islam yang membolehkan poligami adalah firman Allah Swt.

فَأَنكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ مَثْنَىٰ وَثُلَاثَ وَرُبْعَ ۚ فَإِنِ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۚ ذَلِكَ أَدْنَىٰ أَلَّا تَعُولُوا ﴿٤﴾

“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.” (Q.S. An-Nisa (4) ayat:3).

Ayat ini merupakan kelanjutan tentang memelihara anak yatim, yang kemudian disebutkan tentang kebolehan beristri lebih dari satu sampai dengan empat.

Faktor-faktor yang mendukung perlunya poligami adalah apabila jumlah wanita yang membutuhkan perkawinan lebih

¹⁰ M.A Tihami, Sohari sahrani, *Fiqh Munakahat*, ... h. 357

besar dari pada jumlah pria yang bisa kawin, maka melarang poligami adalah mengkhianati kemanusiaan dan menginjak-injak kaum wanita.¹¹

Diberlakukannya PP No. 45 Tahun 1990 terutama Pasal 4 Ayat (2) tentang Larangan ASN wanita menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat. Justru menjadi batu sandungan terhadap kebolehan laki-laki yang hendak melakukan poligami terhadap wanita yang berstatus sebagai ASN. Aturan tersebut selain menciptakan hukum baru, juga jika dilanggar tentu akan ada sanksi yang sangat berat bagi ASN wanita yang melanggarnya.

Di samping itu terdapat masalah mursalah yaitu suatu kemaslahatan yang tidak disinggung oleh syara' dan tidak pula terdapat dalil-dalil yang menyuruh untuk mengerjakan atau meninggalkannya, sedang jika terjadi akan mendatangkan kebaikan yang besar atau kemaslahatan. Masalah mursalah disebut juga masalah yang mutlak, karena tidak ada dalil yang mengakui kesalahan atau kebatalannya. Jika pembentuk hukum dengan cara masalah mursalah semata-mata untuk mewujudkan

¹¹ Murtadha Muthahhari *Duduk Perkara Poligami*, (Jakarta: PT Ikrar Mandiri abadi, 2007), h.107

kemaslahatan manusia dengan arti untuk mendatangkan manfaat dan menolak *kemadharatan* dan kerusakan bagi manusia.¹²

H. Metode Penelitian

Metode merupakan kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara kerja sistematis untuk memahami suatu objek atau objek penelitian, sebagai upaya untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan termasuk keabsahannya. Adapun penelitian merupakan proses pengumpulan dari analisis data yang dilakukan secara sistematis, untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pengumpulan dari analisis data dilakukan secara ilmiah baik bersifat kuantitatif maupun kualitatif, eksperimental maupun non eksperimental, interaktif maupun non interaktif.¹³

Penelitian atau riset adalah terjemahan dari *research*. *Research* merupakan gabungan kata *re* berarti *kembali* dan *to*

¹²Ahmad Sanusi, Sohari, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), h. 79

¹³ Jonaedi efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, (jakarta: prenada media group, 2016), h. 23.

search berarti mencari. dengan demikian, arti riset sebenarnya adalah mencari kembali.¹⁴

Dalam penelitian ini penulis melakukan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis lakukan adalah dengan menggunakan Penelitian Normatif Empiris dengan melakukan metode penelitian kepustakaan (*Library Research*). Yaitu Penelitian yang objek kajiannya meneliti dengan cara menelaah literatur yang difokuskan pada bahan-bahan pustaka. Sumber-sumber yang diperoleh dari berbagai karya tulis buku, artikel, jurnal, yang yang berhubungan dengan objek penelitian.

2. Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis untuk memperoleh data yang dibutuhkan.¹⁵ Jenis pengumpulan data yang penulis lakukan di dalam skripsi ini adalah menggunakan

¹⁴ Sofar Silaen, Widiono, *Metodologi Penelitian Sosial Untuk Penulisan Skripsi Dan Tesis*, (jakarta: In Media, 2013), h. 15.

¹⁵ Sofar Silaen, Widiono, *Metodologi Penelitian Sosial*, ... h. 141.

dua sumber pokok, yakni sumber primer dan sekunder, yang secara teknik dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Sumber Primer

Sumber data primer diperoleh melalui peraturan peundang-undangan yang berlaku bagi anggota ASN guna mendapatkan informasi yang berhubungan dengan pasal 4 ayat 2 pp no 45 tahun 1990

b. Data Sekunder

Merupakan data pendukung data primer, sumber data ini berasal dari buku-buku *ushul fiqh*, *qowaid fiqhiyah*, serta semua hasil penelitian berupa jurnal, artikel yang berkaitan dengan objek penelitian.

I. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pembahasan di dalam penulisan skripsi ini dibagi menjadi lima bab yang saling berkaitan, yang meliputi:

Bab I : Berisi tentang pendahuluan, yang meliputi: Latar belakang masalah, Fokus penelitian, Perumusan masalah,

Tujuan penelitian, Manfaat penelitian, Penelitian terdahulu yang relevan, Kerangka pemikiran, Metode penelitian, dan Sistematika pembahasan.

Bab II : Berisi data penelitian tentang pengertian Aparatur Sipil Negara, Syarat-syarat Menjadi Aparatur Sipil Negara, dan penjelasan mengenai kebijakan Pasal 4 Ayat (2) PP. No. 45 Tahun 1990 Tentang larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua, ketiga dan keempat beserta sanksinya.

Bab III : Konsep pernikahan yang meliputi: Pengertian Pernikahan, dasar hukum pernikahan, Konsep Poligami meliputi pengertian poligami, dasar hukum poligami, syarat-syarat poligami, dan Maqashid syariah.

Bab IV : Berisi Pandangan hukum islam terhadap Terhadap Larangan menjadi istri kedua dalam Pasal 4 Ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 perspektif *Maqashid Syariah*, yang penulis sajikan dalam karya tulis ini, yang akan penulis bahas secara mendalam.

Bab V : Merupakan bab terakhir pada skripsi ini, penulis akan memberikan hasil dari kesimpulan dan saran, dan pada bab ini merupakan rangkaian penutup dari skripsi ini.