

Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan Menjadi Istri Kedua Perspektif *Sadd Al-Zarī'ah*

Mu'amaroh, Yudi Arianto, Hawa Hidayatul Hikmiyah

Institut Agama Islam Nahdlatul Ulama Tuban, Universitas Islam Zainul Hasan

Genggong

E-mail: muamaroh281@gmail.com, yudiarianto88@gmail.com,
hawahidayatulhikmiyah@gmail.com

Abstrak: Larangan Pegawai Negeri Sipil Perempuan menjadi Istri Kedua telah menimbulkan polemik. Ironisnya, aturan yang telah ada dalam empat dekade ini masih kurang tersosialisasi dengan baik. PP No.45/1990 perubahan atas PP No.10/1983 yang terdapat aturan larangan menjadi istri kedua maupun dalam aturan disiplin PNS terdapat beberapa perubahan pasal yang sangat mencolok. Berdasarkan pada latar belakang masalah, penelitian ini diharapkan memberikan jawaban terhadap rumusan masalah yang ada, yaitu: (1) Mengapa aturan larangan PNS perempuan menjadi istri kedua mengakibatkan polemik? (2) Bagaimana perhatian pemerintah terkait hukuman disiplin pada PP Nomor 45 Tahun 1990? (3) Bagaimana perspektif metode *sadd al-zarī'ah* terkait Pasal 4 ayat 2 PP Nomor 45 Tahun 1990?. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa: (1) Sebab aturan larangan bagi PNS perempuan yang menjadi istri kedua yang menjadi polemik adalah untuk melindungi perempuan dari dampak negatif yang akan terjadi. (2) Perhatian pemerintah bisa dilihat dari transformasi yang terjadi dari beberapa pasal peraturan di antaranya adalah PP No. 10 Tahun 1983 yang diubah dalam PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS, PP No. 20 Tahun 2023 Tentang ASN, dan PP No.94 Tahun 2021 Tentang Disiplin PNS. Artinya dari perubahan yang terjadi, Pemerintah telah memperhatikan masalah yang menjadi polemik masyarakat. (3) Perspektif *sadd al-zarī'ah* terhadap aturan larangan menjadi istri kedua adalah metode *ijtihad* yang sesuai, karena dengan metode tersebut bisa didapatkan alasan dan tujuan peraturan tersebut diregulasikan. Hasil penelitian ini diharapkan bisa dijadikan landasan dalam riset lebih lanjut mengenai bidang kajian yang serupa dan ruang lingkup yang variatif.

Kata kunci: Pegawai Negeri Sipil, Istri Kedua, Polemik, *Sadd al-Zarī'ah*

Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara hukum. Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai

suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.¹ Dengan adanya pernyataan tersebut, maka untuk menjadi negara yang berdaulat tentu ada suatu pemerintahan negara. Dimana dalam suatu pemerintahan akan ada profesi kepegawaian yang bekerja pada instansi pemerintahan. Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah pelaksana roda pemerintahan. Dalam hubungan hukum kepegawaian, Aparatur Sipil Negara lebih tepatnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran yang penting. Dan ada aturan yang mengikat untuk dijalankan oleh aparatur negara yang terdapat dalam perundang-undangan.

Peraturan dalam PP Nomor 45 Tahun 1990 perubahan atas PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil², dalam peraturan tersebut titik fokusnya adalah pada pasal 4 ayat 2 tentang larangan seorang pegawai negeri sipil perempuan menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat. Artinya bahwa Pegawai Negeri Sipil perempuan dilarang untuk menjadi istri poligami. Sebelumnya di pasal 11 PP No.10 Tahun 1983 disebutkan bahwa diperbolehkan bagi perempuan untuk menjadi istri kedua/ketiga/ keempat atas dengan syarat; ada persetujuan tertulis dari istri bakal suami; bakal suami mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang istri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan; dan ada jaminan tertulis dari bakal suami bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.³ Dan pada seluruh ketentuan pasal 11 pada PP Nomor 10 Tahun 1983 tersebut seluruhnya dihapus, sehingga pada PP Nomor 45 Tahun 1990 yang merupakan perubahan atas PP Nomor 10 Tahun 1983 menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil perempuan dilarang untuk menjadi istri kedua, ketiga, dan keempat. Titik fokusnya pada aturan tersebut tidak hanya memperketat syarat bagi PNS berpoligami tapi juga memuat larangan menjadi istri kedua bagi PNS perempuan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat 2 PP Nomor 45 Tahun 1990. Dianggap perlu untuk diteliti karena hal itu menimbulkan

¹ Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia," PN Gunung Sitoli, 2006, https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

² PP Nomor 45 Tahun 1990, n.d.

³ Izin Perkawinan et al., PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, 1983, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/64898/pp-no-10-tahun-1983>.

perdebatan terkait dengan larangan poligami yang dianggap melampaui hukum Islam.

Pada tanggal 31 Agustus 2021 telah ditetapkan dan diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP 94/2021). Dan dalam UU Nomor 20 Tahun 2023 ketentuan mengenai ASN ditentukan bahwa untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi ketentuan mengenai Disiplin PNS. Selanjutnya PNS yang melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Pasal 41 PP 94/2021. Dengan demikian, pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS perempuan yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat yang terdapat dalam Pasal 15 ayat 2 PP No.45/1990 tidak berlaku lagi, karena sudah ada peraturan yang mengaturnya bahwa PNS yang melanggar PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin berat. Dengan demikian apa bentuk perhatian pemerintah terkait dengan hal tersebut. Apakah perubahan peraturan tersebut adalah bentuk perhatian pemerintah terkait dengan polemik istri kedua bagi PNS Perempuan?

Perdebatan menjadi istri kedua itu muncul setelah adanya sosialisasi yang digelar oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) pada Kamis 25 Mei 2023. Cukup ironis, mengingat usia peraturan tersebut sudah cukup lama yaitu empat puluh tahun yang lalu, tapi masih banyak PNS yang merasa tidak mengetahui substansi peraturan tersebut. Kenapa demikian? Karena mengingat peraturan tersebut sudah cukup lama, akan tetapi gelombang polemik terkait PNS Perempuan menjadi istri kedua itu dilarang setelah hal itu disosialisasikan. Artinya apa, bahwa peraturan tersebut kurang disosialisasikan dengan baik.

Kajian tentang larangan dipoligami bagi PNS perempuan tidak bisa dipisahkan dari berbagai aspek yang melingkupi praktik poligami itu sendiri yang salah satunya adalah aspek historisnya.⁴ Pada dasarnya suatu perkawinan itu seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri. Dalam pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bahwa pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri, seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang

⁴ Awaliah Musgamy, "Menakar Batas Kesenjangan Gender Poligami Dalam Pp. No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pns" Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan 6, no. 2 (2017), <https://doi.org/10.24252/ad.v6i2.4892>.

suami.

Berkenaan dengan pendalaman terhadap hukum positif, di dalam hukum Islam ada metode *Uṣūl Fiqih*. Dalam *Uṣūl Fiqih* ada salah satu metode penetapan hukum, yaitu *sadd al-ẓarī'ah*. Metode tersebut adalah upaya preventif dalam rangka menjaga kemungkinan-kemungkinan buruk serta agar tidak terjadi hal-hal yang berdampak negatif.⁵ Hukum Islam tidak hanya mengatur tentang perilaku manusia yang sudah dilakukan, tetapi juga yang belum dilakukan. Dan tujuannya adalah untuk mewujudkan kemaslahatan dan menghindarkan kerusakan (*mafsadah*). Ukuran *maslahah* dan *mafsadah* dalam hal menentukan sebuah perbuatan itu dihukumi terlarang atau tidak pun harus diperhatikan.⁶

Pendekatan terhadap hukum secara sosiologis mengandung pengertian bahwa hukum dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu sehingga masyarakat menjadi teratur. Hal ini senada dengan kaidah hukum *الحكم يدور مع علته وجودا وعدما* (Hukum berputar bersama 'Ilatnya, ada dan tidaknya 'Ilat itu). Maksudnya adalah ada 'Ilat ada hukum, tidak ada 'Ilat tidak ada hukum. Lebih lanjut penjelasannya adalah hukum itu senantiasa bergerak mengikuti rasio logisnya.⁷

Berangkat dari latar belakang di atas, maka menimbulkan rumusan masalah di antaranya adalah; (1) Mengapa aturan larangan PNS perempuan menjadi istri kedua mengakibatkan polemik? (2) Bagaimana perhatian pemerintah terkait hukuman disiplin pada PP Nomor 45 Tahun 1990? (3) Bagaimana perspektif metode *sadd al-ẓarī'ah* terkait dengan Pasal 4 ayat 2 PP Nomor 45 Tahun 1990? Dengan tujuan penelitiannya adalah; (1) Untuk mengetahui sebab aturan larangan PNS perempuan menjadi istri kedua yang menjadi polemik. (2) Untuk mengetahui perhatian pemerintah terkait hukuman disiplin yang diberikan pada PP Nomor 45 Tahun 1990. (3) Untuk menganalisa perspektif metode *sadd al-ẓarī'ah* terkait dengan Pasal 4 ayat 2 PP Nomor 45 Tahun 1990.

⁵ Nurdhin Baroroh, "Metamorfosis 'Illat Hukum' Dalam *Sadd Adz-Dzari'ah* Dan *Fath Adz-Dzari'ah* (Sebuah Kajian Perbandingan)" 5 (2017).

⁶ Isniyatin Faizah, Alantama Prafastara Winindra, Dewi Niswatin Khoiroh, "Implementasi kaidah dar'ul mafasid muqaddamun 'ala jalbil mashalih terhadap pencatatan perkawinan di Indonesia", *As-Sakinah: Hukum Keluarga Islam*, Vol. 2, No. 1, (Februari 2024). <https://www.lp3mzh.id/index.php/jhki/article/view/333>

⁷ Zulfikri, Isniyatin Faizah, "Sadd al-Dzari'ah sebagai Media dalam Penyelesaian Perkara Kontemporer," *The Indonesian Journal of Islamic Law and Civil Law*, Vol. 4, No. 2, (Oktober 2023). <https://ejournal.iainutuban.ac.id/index.php/jaksya/article/view/474>

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah *grounded theory* dengan pendekatan kualitatif. Sedangkan teknik penelitiannya adalah reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan data. Dengan analisis data menggunakan *triangulasi* sumber, yang dimana beberapa data yang diperoleh di antaranya adalah dokumentasi webinar BKN dan video Perempuan Bicara TV One dengan topik *Aturan Poligami PNS, Tak Lindungi Perempuan?.* Data penelitian tersebut divalidasi dengan dicek sesuai dokumen yang telah ada seperti peraturan larangan menjadi istri kedua bagi PNS perempuan, metode *sadd al-zari'ah*, UU Perkawinan dan turunannya.

Hasil dan Pembahasan

Polemik Aturan Larangan menjadi Istri Kedua bagi PNS Perempuan Peraturan di Indonesia mengenai Poligami

Indonesia merupakan Negara hukum yang membahas secara rinci tentang aturan poligami. Terdapat lima peraturan yang membahas tentang poligami. Kelima aturan tersebut adalah UU Nomor 16 Tahun 2019 perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, dan terakhir Kompilasi Hukum Islam (KHI). Di antara kelima aturan tersebut, tidak ada pertentangan antara satu sama lainnya. UU Nomor 16 Tahun 2019 perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 1974, PP Nomor 9 Tahun 1975 dan Kompilasi Hukum Islam mengatur tentang perkawinan secara umum, termasuk di dalamnya aturan tentang poligami. Ketiga aturan tersebut ditujukan kepada masyarakat umum. Sedangkan dua aturan sisanya, yaitu PP Nomor 10 Tahun 1983 yang kemudian diperbaharui dengan PP Nomor 45 Tahun 1990 mengatur khusus tentang Izin Perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, termasuk di dalamnya mengatur tentang poligami bagi PNS.

Peluang untuk berpoligami tidak serta merta membuat masyarakat menyetujui perkawinan poligami ini. Pro kontra mengenai perkawinan poligami terus menerus menjadi wacana yang tidak pernah kunjung selesai. Bila dikaji secara lebih luas, pro kontra perkawinan poligami di Indonesia sangat terkait dengan argumentasi yang berkembang mengenai poligami.⁸ Bantahan untuk praktik poligami atas dasar alasan biologis-

⁸ Agus Hermanto, Ihda Shofiyatun Nisa. " Ekologi Rumah Tangga Harmonis: Konsep Mubadalah sebagai Kunci Utama", *The Indonesian Journal of Islamic Law and Civil Law*,

seksual, sosial-demografis, serta dimensi-dimensi lainnya. Tapi dasar argumentasi tersebut selalu dibatasi dengan alasan-alasan agama. Polemik istri kedua mengerucut pada dua alasan utama: alasan agama *versus* alasan diskriminasi terhadap perempuan.

Pro Kontra terkait Peraturan Larangan menjadi Istri Kedua bagi PNS Perempuan

Perdebatan menjadi istri kedua itu muncul setelah adanya sosialisasi yang digelar oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) pada Kamis 25 Mei 2023. Sosialisasi itu ditujukan untuk PNS terkait dengan peraturan dalam PP Nomor 45 Tahun 1990 perubahan atas PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Hal itu yang menjadikan polemik istri kedua menjadi perdebatan panjang hingga peraturan tersebut dikaitkan dengan hukum Islam. Cukup ironis, mengingat usia peraturan tersebut sudah cukup lama yaitu empat puluh tahun yang lalu, tapi masih banyak PNS yang merasa tidak mengetahui.

Dari PP Nomor 45 Tahun 1990, khususnya pada Pasal 4 Ayat (2) mengatur secara *eksplisit* bahwa PNS perempuan dilarang menjadi istri kedua dan seterusnya. Peraturan Pemerintah ini disahkan pada tanggal 6 September 1990 yang disertai dengan Surat Edaran BAKN No.48 Tahun 1990. Perubahan bunyi pasal yang awalnya di dalam Pasal 4 ayat 2 PP No.10 Tahun 1983 menyebutkan bahwa PNS perempuan tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ ketiga/ keempat dari PNS. Dan di lanjut pada ayat 3 yang berbunyi bahwa PNS perempuan yang akan menjadi istri kedua/ ketiga/ keempat dari bukan PNS wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat. Pada pasal 16 dalam PP yang sama bahwa bagi PNS yang melanggar akan dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Selanjutnya terdapat perubahan yang cukup signifikan yang diatur dalam PP No.45 Tahun 1990. Pada pasal 4 ayat 2 diatur secara tegas bahwa PNS perempuan tidak diizinkan menjadi istri kedua. Lebih lanjut terkait hukuman bagi pelanggarnya adalah pemberhentian tidak dengan hormat yang terdapat pada pasal 15 ayat 2 PP No.45 Tahun 1990.

Terkait aturan khusus untuk PNS tersebut, bagi PNS laki-laki yang akan melangsungkan poligami terdapat syarat pemberatnya. Syarat tersebut dikategorikan menjadi dua yaitu syarat alternatif dan syarat kumulatif. Syarat alternatif terdapat dalam pasal 10 ayat 2 PP No.10 Tahun 1983 bahwa; istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri; istri

mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; atau istri tidak dapat melahirkan keturunan. Selanjutnya syarat kumulatif terdapat dalam pasal 10 ayat 3 yaitu; ada persetujuan tertulis dari istri; 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 ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya. Kedua syarat tersebut turunan dari UU Perkawinan dan tidak ada ketimpangan. Berikut adalah tabel dari kedua syarat di atas:

Tabel Syarat Alternatif dan Kumulatif

No.	Syarat Alternatif	Syarat Kumulatif
1	Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri	Ada persetujuan tertulis dari isteri
2	Isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan	Pegawai Negeri Sipil pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang isteri dan anak anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan
3	Isteri tidak dapat melahirkan keturunan	Ada jaminan tertulis dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya.

Setelah disosialisasikan, hal itu langsung menjadi polemik dan perhatian publik. *Counterargument* atau argumen bantahan pada peraturan tersebut kebanyakan didasari atas hukum Islam yang memperbolehkan poligami, dan anggapan mereka dengan adanya aturan tersebut sudah dianggap melampaui hukum Islam karena melarang perempuan menjadi istri poligami atau istri kedua. Hal ini disampaikan oleh Prof. Dr. Neng Zubaidah (Ahli Hukum Pernikahan dan Pakar Hukum Universitas Indonesia) yang posisinya kontra terhadap peraturan tersebut. Dalam diskusinya menyebutkan bahwa “*memperdebatkan terkait aturan larangan PNS perempuan menjadi istri kedua rasanya sangat menarik karena peraturan tersebut sudah lama, tapi baru muncul sebagai bahan perdebatan. Dan ada*

ketimpangan terkait dengan aturan tersebut dengan hukum Islam yang tidak membatasi perempuan menjadi istri poligami".⁹

Keberadaan peraturan tersebut memantik tanggapan masyarakat dengan anggapan bahwa kebebasan hak asasi perempuan untuk berkarir telah dirampas. Hal itulah yang juga menjadi *counterargument* terhadap aturan tersebut. Perkawinan poligami dianggap sah secara hukum, akan tetapi jika PNS yang melanggar aturan tersebut, sesuai dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45/1990 maka yang bersangkutan akan diberikan hukuman disiplin.¹⁰ Bagi beberapa pihak yang kontra terhadap aturan berargumen bahwa aturan tersebut adalah aturan yang mendeskriminasikan perempuan.

Dari aspek sosial, beberapa orang yang setuju atau pro terhadap adanya aturan tersebut berpendapat bahwa menjadi istri kedua tidak memberikan kontribusi yang positif. Peran istri kedua dalam keluarga tidak akan terjalin ketentramannya dan akan berdampak luas pada ketentraman lingkungan masyarakat. Hal ini senada dengan hasil riset komnas perempuan yang menyebutkan bahwa "*perempuan mengalami kekerasan psikis salah satunya adalah dari praktik poligami*".¹¹

Analisis Polemik Aturan Larangan menjadi Istri Kedua bagi PNS Perempuan

Pegawai Negeri Sipil merupakan orang yang bertugas sebagai pelaksana undang-undang, sehingga wajib agar undang-undang tersebut ditaati masyarakat. Di samping itu PNS juga ada keharusan untuk bisa menjadi contoh yang baik yaitu dengan cara menjadi pelaksana undang-undang.¹² Berkaitan dengan itu maka setiap Pegawai Negeri Sipil wajib melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab. Kesetiaan adalah tekad dan kesanggupan untuk mentaati, melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang disertai atau ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung

⁹"Diskusi Perempuan Berbicara Tentang Aturan Poligami PNS," 2023, https://www.youtube.com/watch?v=_q3iRam8Be0.

¹⁰ Emi Yulia Rosita and Sulton Akim, "Kajian Yuridis Tentang Larangan Wanita Sebagai Istri Kedua Atau Lebih Menjadi Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Hukum Perkawinan Islam," no. 1 (1990).

¹¹ Komnas Perempuan, *Kekerasan Meningkat: Kebijakan Penghapusan Kekerasan Seksual Untuk Membangun Ruang Aman Bagi Perempuan Dan Anak Perempuan* (Jakarta, 2020).

¹² Hilmi Yusron Rofi'i et al., "Analisis Hukum Keluarga Islam Terhadap Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil," *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 4, no. 1 (2022), <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v4i1.1576>.

jawab.¹³

Polemik menjadi istri kedua itu muncul setelah adanya sosialisasi yang digelar oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) pada Kamis 25 Mei 2023. Sosialisasi itu ditujukan untuk PNS terkait dengan peraturan dalam PP Nomor 45 Tahun 1990 perubahan atas PP Nomor 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil. Hal itu yang menjadikan polemik istri kedua menjadi perdebatan panjang hingga peraturan tersebut dikaitkan dengan hukum Islam.

Peneliti mengatakan bahwa itu sudah menjadi polemik karena sudah memenuhi unsur dari karakteristik polemik itu sendiri, di antaranya adalah:

1. Terjadinya konflik pandangan atau perselisihan pemikiran. Karena muncul perbedaan pandangan antara Komnas Perempuan dan Pakar Seksolog yang keduanya memiliki pandangan bahwa aturan tersebut justru melindungi perempuan dari beberapa aspek yang disebutkan. Sedangkan Ahli Hukum Keluarga Islam memiliki pandangan berbeda bahwa aturan tersebut sudah menyalahi hukum islam serta mendiskreditkan perempuan.
2. Topik perdebatannya sangat kontroversial. Karena banyak literasi ilmiah dalam hal feminis menyoroti aturan tersebut. Dan letak kontroversinya pada PNS perempuan dilarang menjadi aturan tersebut pada PP Nomor 45 Tahun 1990.
3. Masyarakat publik dan beberapa media ikut mendalami isunya. Terdapat media cetak maupun media massa seperti televisi memberitakan perdebatan aturan tersebut dengan *headline* aturan larangan PNS perempuan yang dilarang menjadi istri kedua.
4. Terjadinya tatanan masyarakat yang saling memperdebatkan arus informasi yang sedang berkembang di masyarakat.
5. Perdebatannya dengan berlandaskan fakta dan argumen. Dengan perbedaan argumen dari pihak yang memperdebatkan aturan larangan tersebut, masing-masing memperkuat argumennya dengan berlandaskan fakta yang dipergunakan dalam perdebatannya.

Perdebatan seputar PNS yang menjadi istri kedua sudah bisa dikatakan sebagai polemik karena pembahasan isunya sudah begitu besar sehingga terjadi perselisihan pandangan dengan berbagai perdebatan yang berlandaskan fakta dan argument, sehingga terjadi sebuah tatanan

¹³ Jurnal Lex Suprema, Dwi Noor Putera, and Susilo Handoyo, "Penegakan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Istri Kedua Di Lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan (Law Enforcement on Balikpapan Government Civil Servant Who Become the Second Wife)," n.d.

masyarakat yang membahas topik ini.

Untuk menjalankan kewajiban tugasnya sebagai PNS, seharusnya di dalam kehidupan tidak boleh terganggu oleh permasalahan yang ada di lingkup domestik. Hal itu bukan bentuk diskriminasi terhadap pekerja PNS perempuan, akan tetapi justru perempuan dilindungi dengan adanya peraturan tersebut. Mengenai pelarangan Pegawai Negeri Sipil perempuan untuk menjadi istri kedua, dikhawatirkan akan memberikan dampak negatif terhadap kehidupan keluarga sehingga sangat mungkin terjadi konflik intra pribadi maksudnya konflik rumah tangga yang sangat mungkin menjadikan ketidakprofesionalan dalam bekerja dan kondisi keluarga sangat memungkinkan pada kondisi yang tidak harmonis. Perempuan yang berstatus menjadi istri kedua akan lebih besar mengalami tekanan dari sisi psikologis, sehingga tekanan batin akan dirasakan, dan selalu berkonflik dengan istri-istri dari suaminya. Karena poligami termasuk kekerasan berbasis gender, oleh karena itu menjadi istri kedua kedudukannya sangatlah rentan. Hal itu akan berpengaruh terhadap sifat dan sikap yang dapat menyebabkan kewajiban tugas yang diberikan sebagai abdi negara akan terganggu.

Faktor-faktor tersebut telah dibuktikan dengan data dari BADILAG, bahwa pada tahun 2017 Pengadilan Agama mengkategorikan penyebab perceraian secara lebih spesifik termasuk kategori kekerasan berbasis gender terhadap perempuan, penyebab perceraian tersebut yaitu: zina, mabuk, madat, judi, meninggalkan salah satu pihak, dihukum penjara, poligami, KDRT, cacat badan, perselisihan dan pertengkaran terus menerus, kawin paksa, murtad, cacat badan, dan ekonomi.¹⁴ Kekerasan adalah suatu tindakan yang menyebabkan seseorang terluka fisik, psikis, dan mental. Dalam buku *Women's Studies Encyclopedia*, gender ialah suatu konsep kultural yang berkembang di masyarakat yang berupaya membuat perbedaan peran, perilaku, mentalitas dan karakter emosional laki-laki dan Wanita. Kekerasan berbasis gender yang dimaksud di atas adalah poligami, yang mengakibatkan beberapa dampak bagi perempuan sebagai istri kedua bahkan istri pertama.

Dari catatan tahunan Badan Pengawasan Mahkamah Agung pada tahun 2020 menunjukkan bahwa poligami adalah salah satu penyebab perceraian berdasarkan kategorisasi Pengadilan Agama. Berdasarkan keterangan Komnas Perempuan bahwa poligami baik yang dilakukan oleh

¹⁴ Komnas Perempuan, "Bayang-Bayang Stagnansi: Daya Pencegahan Dan Penanganan Berbanding Peningkatan Jumlah, Ragam Dan Kompleksitas Kekerasan Berbasis Gender Terhadap Perempuan" (Jakarta, 2022).

PNS maupun non PNS adalah salah satu bentuk kekerasan pada perempuan, karena poligami itu terjadi sebab struktur sosial di masyarakat patriarki yang menjadikan laki-laki seperti superior.

Doktrin agama selalu dijadikan faktor dominan mengenai alasan perempuan mau untuk dipoligami. Dampak yang dirasakan perempuan jika menjadi istri kedua atau istri poligami bukan hanya dampak sosial, tapi juga dampak kesehatan. Dampak sosialnya sendiri adalah poligami meningkatkan angka perceraian. Meskipun ada jargon yang berkembang di masyarakat "*lebih baik menjadi istri kedua daripada menjanda*", hal itu bukanlah sebuah kebanggaan yang perlu disematkan, karena justru menjadi istri kedua dalam pandangan masyarakat adalah suatu hal yang dianggap aib. Seringkali istri kedua mendapatkan label sebagai perempuan pelanggar kehormatan serta perempuan penggoda.¹⁵ Selain itu dampak sosial juga terlihat pada peta persebaran jumlah penduduk. Sedangkan, dampak kesehatan yang dimaksud adalah perempuan menjadi rentan terhadap penyakit menular seksual dan dampak kesehatan psikis lainnya, seperti *emotional distress* dan *fearfull feeling*.¹⁶

Menurut pandangan psychology seksual dalam penelitian dari Asean Journal of Psychiatry bahwa *emotional distress* yang dialami oleh perempuan yang menjadi istri kedua, ketiga, dan seterusnya itu sebesar 86,8%.¹⁷ Penelitian ini terakhir dilakukan pada tahun 2021. *Fearfull feeling* (ketakut-takutan) serta rendahnya kepercayaan diri bisa dikatakan sebagai kekerasan emosi. Menurut Zoya Amirin (Seksolog) yang menyebutkan bahwa tingkat *hostility* atau kecemburuan dari perempuan yang menjadi istri kedua itu sangat tinggi. Karena keadilan yang dilakukan suami untuk istri-istrinya sangatlah relatif. Tidak semua orang bisa berlaku adil sesuai dalam QS. An-Nisa' (129) bahwa terkait keadilan itu tidaklah semua orang bisa memenuhinya, karena proyeksi adil sendiri adalah proporsional dilihat dari keadaannya.

Perhatian Pemerintah pada Hukuman Disiplin dalam PP Nomor 45 Tahun 1990

Untuk kelancaran pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, telah dikeluarkan PP Nomor 9 Tahun 1975 yang mengatur

¹⁵ Rose Junieles and Sri Lestari, "The Image of Women in Novel 'Istri Kedua' by Asma Nadia and Isa Alamsyah (Feminism Studies)," *Aksis: Jurnal Pendidikan Bahasa Dan Sastra Indonesia* 7, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.21009/aksis.070204>.

¹⁶ "Diskusi Perempuan Berbicara Tentang Aturan Poligami PNS."

¹⁷ Manal H Abo Elmagd and Afnan A Albokhary, "Research Article Postpartum Depression and Its Relation to Social Support and Marital Satisfaction," *Asean Journal of Psychiatry* 22, no. September (2021).

tentang ketentuan-ketentuan pelaksanaan undang-undang tersebut, seperti seorang suami yang bermaksud mempunyai istri lebih dari satu orang, maka ia wajib mengajukan permohonan secara tertulis pada pihak pengadilan. Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan berpoligami atau beristri lebih dari satu orang, sepanjang persyaratan dipenuhi. Akan tetapi, persyaratan yang ada di dalamnya adalah persyaratan pemberat. Untuk saat ini UU Nomor 1 Tahun 1974 diubah dalam UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan. Sehingga yang dipakai acuan mengenai perkawinan adalah UU Nomor 16 Tahun 2019.

Karena dalam Pasal 27 KUH Perdata, asas perkawinan adalah monogami. Hal ini tentu tidak ada ketimpangan, bahwa sejatinya dalam UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan pada PP No.9 Tahun 1975 itu memperbolehkan poligami, akan tetapi tidak serta merta dipermudah. Karena di dalam peraturannya terdapat beberapa syarat yang tidak mudah untuk dipenuhi. Artinya bahwa peraturan tersebut juga menghendaki asas monogami. Monogami yang dimaksud di sini berarti perkawinan yang hanya membolehkan suami mempunyai satu istri dalam waktu bersamaan.

Dalam kaitannya dengan penerapan syarat-syarat yang ketat bagi mereka yang akan melakukan poligami, maka PP. No.45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS sangat tegas mengaturnya. Apabila PNS wanita tidak diperbolehkan untuk terlibat dalam praktik poligami dengan menjadi istri kedua/ketiga/keempat, maka PNS pria juga diperketat untuk melakukan praktik poligami dengan memiliki istri lebih dari seorang dengan mengacu pada berbagai pertimbangan itu pula.

Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meskipun Undang-Undang yang bersangkutan tidak menyebutkan secara tegas. Seseorang yang telah memilih jalan hidup sebagai Pegawai Negeri Sipil, menjadi pelayan publik dalam pengabdian membangun negara, maka ia sudah seharusnya wajib menaati segala sesuatu aturan yang mengatur mengenai disiplin sebagai Pegawai Negeri Sipil, dengan maksud untuk memaksimalkan kerjanya sebagai pelayan publik tanpa adanya gangguan dari sisi eksternal yang dapat mengganggu kinerja sebagai negeri sipil.

Pembentukan sebuah regulasi tentu ada keinginan atau tujuan yang ingin didapatkan. Dan Pemerintah dalam memberlakukan sebuah aturan tentu memperhatikan semua aspek dan nilai kemanfaatannya. Dari kemanfaatannya tersebut, tentu nilai perlindungan harus tetap ada. Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 45 Tahun 1990 bertujuan untuk memberikan kehidupan yang serasi, kaitannya dengan keserasian dalam

perkawinan itu berkaitan dengan asas perkawinan, bahwa asas perkawinan dalam Undang-Undang Perkawinan adalah asas monogami, dimaksudkan agar lebih efektif dalam membina rumah tangga yang sakinah mawaddah dan rahmah, serta dapat membentuk keluarga bahagia berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Perubahan hukum, dengan segala perangkatnya, memainkan peran untuk membawa masyarakat ke dalam suatu tatanan baru. PP Nomor 45 Tahun 1990 perubahan atas PP Nomor 10 Tahun 1983 terdapat beberapa perubahan. Perubahan yang cukup signifikan dapat dilihat mengenai pasal larangan PNS perempuan beserta hukuman disiplin yang diberikan.

Counterargument terhadap peraturan tersebut sangat keras sekali, hingga pemerintah dalam peraturannya dinilai mendiskreditkan kedudukan perempuan di wilayah kerjanya sebagai abdi negara. Lantas, bagaimana tindakan pemerintah mengenai perdebatan yang menilai bahwa PNS perempuan didiskriminasi pada lingkungan kerjanya dengan adanya aturan tersebut? Berikut adalah tabel perubahan aturannya:

Tabel Substansi Perubahan Aturan

No.	Peraturan	Substansi
1.	PP No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS	<p>a. Pada pasal 4 ayat 2 PNS perempuan tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua atau istri poligami dari PNS</p> <p>b. Pada pasal 4 ayat 3 PNS perempuan yang akan menjadi istri kedua atau istri poligami dari bukan PNS wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.</p> <p>c. Pasal 11 terdapat syarat bagi PNS perempuan yang akan menjadi istri kedua atau istri poligami</p> <p>d. Pasal 16 PNS yang melanggar pasal tersebut dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.</p>
2.	PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS	<p>a. Pasal 4 ayat 2 diubah dengan perubahan PNS perempuan tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua, baik itu dari PNS maupun non PNS</p> <p>b. Pasal 11 dihapus seluruhnya</p> <p>c. Pasal 15 ayat 2 bagi PNS yang melanggar ketentuan pasal 4 ayat 2 dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS</p>

3.	UU No. 20 Tahun 2023 Tentang ASN	Pasal 52-53 terkait dengan pemberhentian ASN dengan klasifikasi alasan pemberhentiannya. Dalam pasal 52 ayat 3 tersebut pemberhentian tidak atas permintaan sendiri klasifikasi sebabnya adalah penyelewengan terhadap pancasila dan Undang-Undang, meninggal, mencapai batas usia, terdampak perampangan organisasi, tidak cakap jasmani dan rohani, tidak berkinerja, melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat, dipidana, dan menjadi anggota parpol.
4.	PP No.94 Tahun 2021 Tentang Disiplin PNS	a.Pasal 41 PNS yang melanggar ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS dijatuhi salah satu jenis Hukuman Disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah ini. b.Pasal 8 ayat 4 Jenis Hukuman Disiplin berat sebagaimana dimaksud terdiri atas: penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 bulan; pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan; dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS

Dari transformasi yang terjadi pada beberapa pasal peraturan di atas sudah cukup menjawab bahwa pemerintah sejatinya melindungi kedudukan perempuan di tubuh birokrasi.

Larangan PNS Perempuan menjadi Istri Kedua Perspektif *Sadd al-ẓarī‘ah*

Allah menetapkan syariat untuk hamba-Nya, tentu memiliki tujuan.¹⁸ Peraturan larangan menjadi istri kedua bagi PNS perempuan lebih bersifat mengatur, membentengi dan membatasi jumlah istri. Hal ini dilakukan lebih kepada perlindungan kepada Perempuan.¹⁹ Sesuai dengan dasar dari Kaidah Fiqih *sadd al-ẓarī‘ah*:

درءالمفاسد مقدم على جلب المصالح

¹⁸ Dahlia Haliah Ma’u, “The Harmonization of Polygamy Between Islamic Law and Legal Law in Indonesia,” *Samarah* 7, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.22373/sjhk.v7i2.8519>.

¹⁹ Agus Hermanto, Iain Raden, and Intan Lampung, “Islam, Poligami Dan Perlindungan Kaum Perempuan,” vol. 9, 2015.

Artinya : Menolak keburukan/ kerusakan lebih diutamakan atau didahulukan dari pada mengambil kebaikan (kemaslahatan)

Metode ijtihad *sadd al-ẓarī'ah* digunakan ketika nilai dari tingkat *mafsadah* dan *maslahah* itu sama-sama kuatnya. Dengan melihat akibat apa yang akan ditimbulkan dari aturan larangan tersebut dan niat atau tujuan apa yang ingin didapat adalah suatu konsep dari pembuatan aturan. *Sadd al-ẓarī'ah* sendiri memiliki batas penerapan konsep metode dalam ber-*ijtihad*. Berikut adalah tabel terkait tingkat *mafsadah* dan *maslahah* dari menjadi istri kedua:

Tabel *maslahah* dan *mafsadah* menjadi istri kedua

No.	<i>Maslahah</i>	<i>Mafsadah</i>
1	Mengurangi jumlah perzinahan	Dampak sosial seperti menambah angka perceraian dan <i>stigma</i> negatif pada perempuan.
2	Mendapat nafkah lahir dan batin seperti memenuhi kebutuhan biologis suami jika istri pertama sedang menderita sakit keras dan mandul	Dampak kesehatan seperti <i>fearfull feeling</i> , <i>emotional distress</i> , dan tingkat <i>hostility</i> yang meningkat.

Dalam Kaidah Fiqih *sadd al-ẓarī'ah* yaitu mencegah kerusakan harus didahulukan daripada mengambil suatu manfaat. Berdasarkan analisis di atas menunjukkan dampak kerusakan yang dialami perempuan menjadi istri kedua itu benar-benar ada, karena hal itu berdasarkan riset ilmiah. Lantas jika perempuan diperkenankan secara mutlak menjadi istri kedua dengan suami yang tabiatnya tidak memperlakukan istri-istrinya secara adil, maka kerugian yang dialami perempuan akan bertambah. Sedangkan jika diuraikan dengan melihat niat atau tujuannya, jika menjadi istri kedua karena perempuan butuh dinafkahi secara lahir dan batin. Tapi ingatlah, kedua nafkah tersebut haruslah adil. Adil itu harus proporsional danimbang terpenuhinya nafkah lahir dan batin. Jika tidak bisa berlaku adil, maka nikahilah satu orang perempuan saja. Karena adil dalam hal batin (non material) itu amatlah sulit. Berangkat dari hal itu, maka dikhawatirkan akan lemah terpenuhinya hak-hak istri. Karena menurut Wahbah al-Zuhaili mengenai keadilan adalah menyangkut pembagian waktu, *jima'*, dan *nafaqah*.

Dalam surat An-Nisa' ayat 3 dan ayat 129 menjelaskan tentang keadilan yang tidak mungkin akan dapat dipenuhi oleh suami yang berpoligami, meskipun mereka sangat ingin berbuat demikian. Adil yang disyaratkan disini adalah adil secara immateri, yaitu cinta dan hubungan suami istri. Adil secara immateri ini tidak akan dapat terpenuhi oleh suami yang berpoligami. Hanya Nabi sajalah yang mampu berbuat adil terhadap istri-istrinya, namun pada saat yang sama Nabi Muhammad SAW pun juga mengakui bahwa beliau tidak dapat berlaku adil.

Berdasarkan pendapat Asghar Ali Engineer (Pemikir Pembaharu dan Aktivis Sosial), bahwa dalam surat An-Nisa ayat 3 lebih menekankan untuk berbuat adil terhadap anak-anak yatim, bukan mengawini lebih dari seorang perempuan. Karena konteks ayat ini adalah tentang kondisi pada masa itu, di mana mereka yang bertugas memelihara kekayaan anak-anak yatim sering berbuat tidak semestinya dan terkadang mengawininya tanpa mas kawin. Begitu pula dengan Abdullahi Ahmed An-Na'im, ia mengatakan bahwa poligami sebagai diskriminasi Agama dalam hukum keluarga dan perdata Islam.

Jika aturan larangan menjadi istri kedua bagi PNS perempuan itu ditinjau dengan metode *sadd al-ẓarī'ah*, maka akan didapat kepahaman mengenai tujuan dari aturan itu dibuat yaitu untuk melindungi perempuan dalam lingkungan kerja dan domestik.

Dari uraian tingkat *maslahah* dan *mafsadah* di atas, peneliti dengan mudah menjelaskan konsep penerapan *sadd al-ẓarī'ah* dalam aturan larangan PNS perempuan menjadi istri kedua itu sendiri. Ketentuan penerapan *sadd al-ẓarī'ah* itu adalah adanya *al-waṣilah*, *al-ifḍā'*, dan *al-mutawasil 'ilaihi*.²⁰ Penerapan ketiga unsur tersebut bisa diuraikan sebagai berikut:

1. Jika dengan berpoligami akan mengurangi jumlah perzinahan, akan tetapi dengan menjadi istri kedua dalam praktik poligami PNS perempuan akan dianggap sebagai perusak rumah tangga orang lain dan hal itu yang menjadikan PNS perempuan akan berkurang tingkat kinerjanya. Aplikasinya pada *sadd al-ẓarī'ah* adalah:
 - a. *al-waṣilah* : Poligami
 - b. *al-ifḍā'* : Mengurangi jumlah perzinahan

²⁰ Akhmad Dulfikar, "Sadd Dzari'ah Dalam Perspektif Ushuliyin Sebagai Sumber Hukum Islam," *LAWYER: Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.58738/lawyer.v1i1.141>.

- c. *al-mutawasil 'ilaihi* : PNS perempuan akan dianggap sebagai perusak rumah tangga orang dan PNS perempuan akan berkurang tingkat kinerjanya karena masalah domestik
2. Jika dengan berpoligami PNS perempuan yang menjadi istri kedua akan mendapatkan nafkah lahir dan batin, akan tetapi PNS perempuan yang menjadi istri kedua akan menerima dampak kesehatan seperti *fearfull feeling*, *emotional distress*, dan *hostility* yang meningkat. Beberapa dampak kesehatan *emotional* tersebut bukan hanya dirasakan istri kedua tetapi juga istri pertama. Dan kerugiannya akan menjadi bertambah jika itu berujung pada perceraian. Aplikasinya pada *sadd al-zarī'ah* adalah:
 - a. *al-waṣīlah* : Poligami
 - b. *al-ifḍa'* : Mendapat nafkah lahir dan batin
 - c. *al-mutawasil 'ilaihi* : PNS perempuan akan menerima dampak kesehatan *emotional* di antaranya adalah *fearfull feeling*, *emotional distress*, dan *hostility*. Dan dari dampak kesehatan tersebut akan berimpikasi pada sebuah perceraian

Dengan melihat menggunakan pendekatan *sadd al-zarī'ah*, maka akan didapati penjelasan yang gamblang, bahwa pembentukan peraturan larangan tersebut memiliki tujuan yang melindungi perempuan. Menurut peneliti, peraturan larangan PNS perempuan menjadi istri kedua sudah sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai.

Sebelum adanya PP No.94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, peneliti sangat menyayangkan dengan hukuman disiplin yang diberikan kepada perempuan karena menurut peneliti itu adalah sebuah diskriminatif dalam segi hukuman yang diberikan, akan tetapi pemerintah memperhatikan isu yang menjadikan polemik tersebut sehingga dikeluarkannya PP No.94 Tahun 2021 Tentang Disiplin PNS, sehingga hukuman disiplin yang diberikan sudah sesuai proporsinya dan aturan dalam PP Nomor 10 Tahun 1983 jo. PP Nomor 45 Tahun 1990 sudah sangat melindungi kedudukan PNS perempuan dalam lingkup kerjanya. Dan dengan menggunakan *sadd al-zarī'ah*, peneliti bisa memetakan akibat yang ditimbulkan dengan niat dan tujuannya.

Penutup

Berkaitan dengan penjelasan peneliti di atas, maka bisa ditarik kesimpulan yang di antaranya adalah sebagai berikut: Perdebatan seputar PNS yang menjadi istri kedua sudah bisa dikatakan sebagai polemik karena

pembahasan isunya sudah begitu besar sehingga terjadi perselisihan pandangan dengan berbagai perdebatan yang berlandaskan fakta dan argumen, sehingga terjadi sebuah tatanan masyarakat yang membahas topik ini. Munculnya polemik tersebut tentu ada argumen dan *counterargument*. Pendapat yang kontra terhadap peraturan tersebut berargumen bahwa peraturan tersebut sudah mendiskreditkan perempuan. Dan menurut pandangan publik yang pro terhadap aturan tersebut beralasan bahwa untuk menjalankan kewajiban tugasnya sebagai PNS, seharusnya di dalam kehidupan tidak boleh terganggu oleh permasalahan yang ada di lingkup domestik. Hal itu bukan bentuk deskriminasi terhadap pekerja PNS perempuan, akan tetapi justru perempuan dilindungi dengan adanya peraturan tersebut. Mengenai sebab pelarangan Pegawai Negeri Sipil perempuan itu karena dikhawatirkan akan memberikan dampak negatif terhadap kehidupan keluarga sehingga sangat mungkin terjadi konflik intra pribadi dan kondisi keluarga sangat memungkinkan pada kondisi yang tidak harmonis. Sebab aturan tersebut menjadi polemik karena ada argumen dan *counterargument* yang berkepanjangan. Sehingga terjadilah perdebatan pandangan mengenai PNS perempuan yang dilarang menjadi istri kedua. Dengan adanya polemik tersebut, maka akan menjawab sebab dibalik aturan larangan tersebut.

Perhatian Pemerintah pada peraturan tersebut terletak pada PP No. 10 Tahun 1983 yang diubah dalam PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi PNS, PP No.20 Tahun 2023 Tentang ASN, dan PP No.94 Tahun 2021 Tentang Disiplin PNS. Transformasi yang terjadi pada beberapa pasal peraturan di atas sudah cukup menjawab bahwa pemerintah sejatinya melindungi kedudukan perempuan di tubuh birokrasi karena memperhatikan perdebatan substansinya dengan mengubah substansi terkait dengan hukuman disiplin yang diberikan bagi PNS perempuan yang melanggar. Dan bukan hanya perempuan yang dilindungi dari peraturan tersebut, tetapi juga kondisi sosial. Dengan adanya peraturan tersebut, juga akan mengurangi potensi dampak buruk sosial, seperti eksploitasi terhadap perempuan, dan gangguan terhadap tatanan masyarakat.

Dengan melihat menggunakan pendekatan *sadd al-zarī'ah*, maka akan didapati penjelasan yang gamblang, bahwa pembentukan peraturan larangan tersebut memiliki tujuan yang melindungi perempuan. Menurut peneliti, peraturan larangan PNS perempuan menjadi istri kedua sudah sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai. Karena

dalam perspektif *sadd al-zarī'ah* metode kerjanya itu melihat dari aspek *al-waṣīlah*, *al-ifda'*, dan *al-mutawasil 'ilaihi*. Penerapan ketiga unsur tersebut bila diuraikan dengan peraturan larangan menjadi istri kedua didapati dengan gambaran bahwa jika berpoligami akan mengurangi jumlah perzinahan, akan tetapi dengan menjadi istri kedua dalam praktik poligami PNS perempuan akan dianggap sebagai perusak rumah tangga orang lain dan hal itu yang menjadikan PNS perempuan akan berkurang tingkat kinerjanya. Dan jika dengan berpoligami PNS perempuan yang menjadi istri kedua akan mendapatkan nafkah lahir dan batin, akan tetapi PNS perempuan yang menjadi istri kedua akan menerima dampak kesehatan seperti *fearfull feeling*, *emotional distress*, dan *hostility* yang meningkat. Beberapa dampak kesehatan *emotional* tersebut bukan hanya dirasakan istri kedua tetapi juga istri pertama. Dan kerugiannya akan menjadi bertambah jika itu berujung pada perceraian

Daftar Referensi

- PP No.45 Tahun 1990 perubahan atas PP No.10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.
- PP Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin PNS
- UU No.16 Tahun 2019 perubahan atas UU No.1 Tahun 1994 Tentang Perkawinan
- UU Nomor 20 Tahun 2023 Tentang ASN
- Baroroh, Nurdhin. "Metamorfosis 'Illat Hukum' Dalam Sadd Adz-Dzari'ah Dan Fath Adz-Dzari'ah (Sebuah Kajian Perbandingan)" 5 (2017).
- Dulfikar, Akhmad. "Sadd Dzari'ah Dalam Perspektif Ushuliyin Sebagai Sumber Hukum Islam." *LAWYER: Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2023).
- Elmagd, Manal H Abo, and Afnan A Albokhary. "Research Article Postpartum Depression and Its Relation to Social Support and Marital Satisfaction." *Asean Journal of Psychiatry* 22, no. September (2021).
- Faizah, Isniyatin. Alantama Prafastara Winindra, Dewi Niswatin Khoiroh, "Implementasi kaidah dar'ul mafasid muqaddamun 'ala jalbil mashalih terhadap pencatatan perkawinan di Indonesia", *As-Sakinah: Hukum Keluarga Islam*, Vol. 2, No. 1, (Februari 2024). <https://www.lp3mzh.id/index.php/jhki/article/view/333>
- Hermanto, Agus. Ihda Shofiyatun Nisa. " Ekologi Rumah Tangga Harmonis: Konsep Mubadalah sebagai Kunci Utama", *The Indonesian Journal of Islamic Law and Civil Law*, Vol. 5, No. 1, (April 2024). <https://www.ejournal.iainutuban.ac.id/index.php/jaksya/article/view/734>
- Lex Suprema, Jurnal, Dwi Noor Putera, and Susilo Handoyo. "Penegakan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Istri Kedua Di

- Lingkungan Pemerintah Kota Balikpapan (Law Enforcement on Balikpapan Government Civil Servant Who Become the Second Wife)," n.d.
- Ma'u, Dahlia Haliah. "The Harmonization of Polygamy Between Islamic Law and Legal Law in Indonesia." *Samarah* 7, no. 2 (2023).
- Musgamy, Awaliah. "Menakar Batas Kesetaraan Gender Poligami Dalam Pp. No. 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pns." *Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan* 6, no. 2 (2017).
- Rofi'i, Hilmi Yusron, H. Muhammad Zaki, Liky Faizal, and Abd. Qohar. "Analisis Hukum Keluarga Islam Terhadap Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil." *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 4, no. 1 (2022).
- Rose Junieles, and Sri Lestari. "The Image of Women in Novel 'Istri Kedua' by Asma Nadia and Isa Alamsyah (Feminism Studies)." *Aksis : Jurnal Pendidikan Bahasa Dan Sastra Indonesia* 7, no. 2 (2023).
- Rosita, Emi Yulia, and Sulton Akim. "Kajian Yuridis Tentang Larangan Wanita Sebagai Istri Kedua Atau Lebih Menjadi Pegawai Negeri Sipil Dalam Perspektif Hukum Perkawinan Islam," no. 1 (1990).
- Zulfikri, Isniyatin Faizah. " Sadd al-Dzari'ah sebagai Media dalam Penyelesaian Perkara Kontemporer," *The Indonesian Journal of Islamic Law and Civil Law*, Vol. 4, No. 2, (Oktober 2023). <https://ejournal.iainutuban.ac.id/index.php/jaksya/article/view/474>
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, "Gagasan Negara Hukum Indonesia" PN Gunung Sitoli.
- Kumedi Ja'far, 2020, "Hukum Keluarga Islam di Indonesia".
- Hamka Siregar, 2015, "Kontroversi Poligami di Kalangan PNS".
- Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqih*, TT.
- "Diskusi Perempuan Berbicara Tentang Aturan Poligami PNS," 2023.
- Komnas Perempuan. "Bayang-Bayang Stagnansi: Daya Pencegahan Dan Penanganan Berbanding Peningkatan Jumlah, Ragam Dan Kompleksitas Kekerasan Berbasis Gender Terhadap Perempuan," Jakarta, 2022.