ANALISIS MASLAHAH MURSALAH TERHADAP PASAL 4 AYAT 2 PP NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG LARANGAN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) WANITA MENJADI ISTRI KEDUA KETIGA DAN KEEMPAT

SKRIPSI

Oleh

ACHMAD SYARIFUDIN

NIM. C01212005

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Perdata Islam

Prodi Hukum Kekeluargaan

Surabaya

2019

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Achmad Syarifudin
NIM	: C01212005
Fakultas	: Syariah dan Hukum
Jurusan	: Hukum Perdata Islam
Prodi	: Hukum Keluarga Islam
Judul Skripsi	: ANALISIS *MASLAHAH MURSALAH* TERHADAP PASAL 4 AYAT 2 PP NO. 45 TAHUN 1990 LARANGAN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) WANITA MENJADI ISTRI KEDUA KETIGA DAN KEEMPAT

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 28 Oktober 2018

METERAI TEMPEL
TGL. 20
8324CAFF516835856
6000
ENAM RIBU RUPIAH

Achmad Syarifudin

C01212005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Achmad Syarifudin NIM C01212005 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan

Surabaya, 14 Januari 2019

Pembimbing,

Prof. Dr. H. Ridlwan Nasir, MA

NIP. 195008171981031002

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Achmad Syarifudin NIM. C01212005 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqosah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari, kamis 7 Februari 2019 , dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqosah Skripsi

Penguji I	Penguji II
Prof. Dr. H. Ridlwan Nasir, MA	H. Abu Dzarrin Al Hamidy, MAg
NIP. 195008171981031002	NIP. 197306042000031005
Penguji III	Penguji IV
Nabiela Naily, S.S., M.HI	Dr. Holilur Rohman, M.HI
NIP. 198102262005012003	NIP. 198700220150310 05

Surabaya, 15 Februari 2019

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,

Dr. H. Masruhan, M.Ag

NIP. 195904041988031003

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama	: ACHMAD SYARIFUDIN
NIM	: C01212005
Fakultas/Jurusan	: SYARIAH DAN HUKUM / HUKUM PERDATA ISLAM
E-mail address	: gussyarif94@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
■ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :
ANALISIS MASLAHAH MURSALAH TERHADAP PASAL 4 AYAT 2 PP NO. 45 TAHUN 1990 TENTANG LARANGAN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) WANITA MENJADI ISTRI KEDUA KETIGA DAN KEEMPAT

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 19 Januari 2019

Penulis

(ACHMAD SYARIFUDIN)
nama terang dan tanda tangan

ABSTRAK

Skripsi ini berjudul "Analisis *Maslahah Mursalah* Terhadap Pasal 4 Ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Larangan Pegawai Negri Sipil (PNS) Wanita Menjadi Istri Kedua Ketiga Dan Keempat". Skripsi merupakan penelitian pustaka dengan rumusan masalah: Bagaimana ketentuan terhadap pasal 4 ayat 2 PP. NO. 45 tahun 1990 tentang Larangan Pegawai Negri Sipil (PNS) Wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat? Bagaimana analisis maslahah mursalah terhadap pasal 4 ayat 2 PP. NO. 45 tahun 1990 tentang Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat?.

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode studi pustaka. Selanjutnya data dianalisis menggunakan metode deskriptif analitis. Yaitu dengan menggambarkan data yang telah terkumpul dengan menggunakan pola pikir deduktif untuk menganalisis hukum *Maslahah Mursalah* Terhadap Pasal 4 Ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 Tentang Larangan Pegawai Negri Sipil (ASN) Wanita Menjadi Istri Kedua Ketiga Dan Keempat, Kemudian dianalisa dengan aturan terkait pernikahan poligami yang ada di KHI, UUP No. 1 Th. 1974.

Dalam penelitian ini menyimpulkan bahwa ketentuan PP No. 45 tahun 1990 Larangan menjadikan istri Kedua Ketiga dan Keempat, bertujuan untuk menghindarkan wanita ASN dari permasalahan rumah tangga yang kemungkinan besar timbul, Sehingga menganggu dalam melaksanakan kewajiban yang dikembangkan kepadanya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, Ketentuan ini bisa dikatakan tidak bertentangan dengan hukum islam jika ditinjau dari segi *maslahah mursalah*, menurut ulama' usul fiqh maslahah mursalah adalah kemaslahatan yang telah disyari'atkan oleh syari' dalam wujud hukum, dalam rangka menciptakan kemaslahatan, disamping tidak ada dalil yang membenarkan dan menyalahkan.

Penelitian ini memberikan saran bagi ASN Wanita harus tetap taat dan selalu konsisten terhadap ketentuan ini, karena ketentuan ini membawa dampak yang positif yaitu untuk menghindarkan dari problematika perselisihan rumah tangga, sehingga bisa membantu kelancaran ASN wanita saat bertugas.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM i
PERNYATAAN KEASLIAN ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING iii
PENGESAHAN iv
MOTO v
KATA PENGANTAR vi
ABSTRAK ix
DAFTAR ISI x
DAFTAR TRANSLITERASI xi
BAB I PENDAHULUAN
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 10
C. Rumusan Masalah 11
D. Kajian Pustaka 12
E. Tujuan Penelitian 14
F. Kegunaan Hasil Penelitian 14
G. Definisi Operasional 16
H. Metode Penelitian 16
I. Sistematika Pembahasan 21

BAB II TINJAUAN *MASLAHAH MURSALAH*DAN KONSEP ISTRI POLIGAMI (Istri Kedua Ketiga dan Keempat)
A. MASLAHAH MURSALAH
1. kedudukan dam Pengertian *Maslahah Mursalah* 23
2. Syarat-Syarat *Maslahah Mursalah* 27
3. Setatus Hukum*Maslahah Mursalah* 30
4. Pendapat ulama' *Maslahhah Mursalah* 32
B. KONSEPPOLIGAMI
1. Pengertian Poligami 37
2. Dasar Hukum Poligami 39
3. Syarat-Syarat Poligami 45

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III DESKRIPSI KETENTUAN PP No. 45 TAHUN 1990 PASAL 4 AYAT 2 LARANGAN MENJADIKAN ISTRI KEDUA KETIGA DAN KEEMPAT

A. Konsep Kedudukan Setatus Pegawai Negeri Sipil 49
B. Ketentuan PP No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat 2 Larangan Bagi PNS Wanita untuk Menjadikan Istri Kedua Ketiga dan Keempat 56
C. Ketentuan Sanksi Bagi PNS Sesuai PP No. 45 Tahun 1990.. 60

BAB IV ANALISIS MASLAHAH MURSALAH TERHADAP PP NO.45 TAHUN 1990 PASAL 4 AYAT 2 LARANGAN BAGI PNS WANITA UNTUK MENJADI ISTRI KEDUA KETIGA DAN KEEMPAT

A. Analisis Ketentuan PP No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 tentang larangan bagi PNS wanita untuk menjadi istri Kedua Ketiga dan Keempat 67
B. Analisis Maslahah Mursalah Terhadap PP No.45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat 2 Larangan Bagi PNS Wanita Untuk Menjadi Istri Kedua Ketiga Dan Keempat 78

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 91
B. Saran 92

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Allah menciptakan laki-laki dan wanita agar dapat berhubungan satu sama lain saling mencintai, menghasilkan keturunan dan hidup berdampingan secara damai dan sejahtera sesuai dengan perintah Allah dan petunjuk Rasulullah. Pernikahan merupakan Sunatullah yang umum dan berlaku pada semua makluk-Nya baik pada manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan. Ia adalah suatu cara yang di pilih oleh Allah Swt. Sebagai jalan bagi makhluk-Nya untuk berkembang biak dan melestarikan hidupnya.

Pernikahan dalam Islam merupakan suatu akad atau transaksi, hal ini terlihat dari adanya unsur ijab (tawaran) dan qabul (penerimaan). Suatu akad atau transaksi sebaiknya yang melibatkan dua pihak yang setara sehingga mencapai suatu kata sepakat.[1]

Tidak salah jika didefinisikan bahwa pernikahan adalah sebuah akad atau kontrak yang mengikat dua pihak yang setara yaitu laki-laki dan wanita yang masing-masing telah memenuhi persyaratan berdasarkan hukum yang berlaku atas dasar kerelaan dan kesukaan kedua belah pihak untuk

[1] Siti Musdah Mulia, *Islam Menggugat Poligami,*(Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,cet.ke-2, 2007),14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

membentuk keluarga, sebagaimana firman Allah dalam Al-Qur'an Q.S. *Al-Rum* ayat 21 yang berbunyi:

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً

إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ

Artinya: Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ia lah dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir.[2]

Perkawinan sebagaimana tercantum dalam pasal 1 Undang-undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 diartikan sebagai perkawinan adalah: Ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa.[3] Sedangkan dalam pasal 3 UUP No. 1 Tahun 1974 adalah:

1. Pada asasnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri, seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami.
2. Pengadilan dapat memberikan izin kepada seorang suami untuk beristri lebih dari seorang apabila di kehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.[4]

---

[2]Departemen Agama Republik Indonesia,*Al-Quran dan Terjemahnya*, (Semarang: PT. Karya Toha Putra, 2002), 406.
[3]*Undang-Undang Perkawinan di Indonesia*, (Surabaya: Arkala), 5.
[4]Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kehidupan rumah tangga tidak selalu sesuai dengan tujuan yang melandasi suatu pernikahan, sudah dapat di pastikan kehidupan rumah tangga ada permasalahan yang mungkin tidak bisa di cari jalan keluarnya, akan tetapi Islam memberikan suatu jalan penyelesaian dari keadaan rumah tangga yang bermasalah dengan tanpa harus memutustali pernikahan antara suami dan istri yaitu dengan jalan poligami.[5]

Sedangkan pengertian poligami menurut bahasa Indonesia adalah sistem perkawinan yang salah satu pihak memiliki atau mengawini beberapa lawan jenisnya diwaktu bersamaan.[6] Para ahli membedakan istilah bagi seorang laki-laki yang mempunyai lebih dari seorang istri dengan istilah poligini, yang berasal dari kata polus berarti banyak dan gune berarti perempuan, sedangkan bagi seorang istri yang mempunyai lebih dari seorang suami disebut poliandri yang berasal dari kata polus yang berarti banyak dan andros berarti laki-laki.[7] Jadi, kata yang tepat bagi seorang laki-laki yang mempunyai istri lebih dari seorang dalam waktu yang bersamaan adalah poligini, bukan poligami. Meskipun demikian, dalam perkataan sehari-hari yang dimaksud dengan poligami itu adalah perkawinan seorang laik-laki dengan lebih dari seorang perempuan dalam waktu bersamaan, yang dimaksud poligini itu, menurut masyarakat umum adalah poligami.[8]

---

[5]Ibid., 85.
[6]Tihami,SohariSahrani,*FikhMunakahat,KajianFikhNikahLengkap,*(Jakarta:PT.Raja GrafindoPersada, 2009),351.
[7]Ibid.,352.
[8]Tihami,Sohari Sahrani*, Fikh Munakahat, KajianFikh Nikah Lengkap*., 352.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut Musdah Mulia poligami adalah ikatan perkawinan yang salah satu pihak (suami) mengawini beberapa (lebih dari satu) istri dalam waktu yang bersamaan. Selain poligami, dikenal juga poliandri yaitu seorang istri mempunyai beberapa suami dalam waktu yang bersamaan.[9]

Dengan demikian seseorang yang dikatakan melakukan poligami itu berdasarkan jumlah istri yang dimilikinya pada saat bersamaan, bukan jumlah perkawinan yang pernah dilakukan. Suami yang ditinggal mati oleh istrinya, kemudian menikah lagi maka seperti itu tidak dikatakan poligami, karena dia hanya menikahi satu orang istri pada waktu bersamaan. Sehingga apabila seseorang itu melakukan pernikahan sebanyak empat kali atau lebih, tetapi jumlah istri terakhir hanya satu orang maka hal yang demikian itu tidak bisa dikatakam sebagai poligami. Dikatakan poligami apabila seorang suami mempunyai lebih dari seorang istri secara bersamaan.[10]

Di Indonesia sendiri dalam upayah untuk meminimalisir terjadinya poligami telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, Seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Pernikahan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1974 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Pernikahan. Untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun

[9]SitiMusdah Mulia, *Islam MenggugatPoligami*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007),43.
[10]A. Rodli Maknum, *Poligami dalam Tafsir Muhammad Syahrur*, (Ponogoro :STAIN Ponogoro Press Cet. Pertama, 2009),16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1990 Tentang Izin Pernikahan dan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang sekarang diperbarui menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN).

Hukum pernikahan yang mengatur poligami sebagai sesuatu yang boleh dilakukan oleh seorang suami asal sesuai dengan syarat-syarat dan prosedur, terutama yang diatur dalam UUP dan peraturan pelaksanaanya serta kompilasi hukum Islam. Beberapa peraturan pelaksanaan yang terikat dengan poligami, seperti PP No.10 Tahun 1983 tentang izin pernikahan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil (PNS) yang sekarang diperbarui menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN).

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1974 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Menurut Perundang-undangan tersebut pada prisipnya sistem yang dianut oleh hukum pernikahan diindonesia adalah Azas monogami, yaitu satu suami satu orang istri.[11] Azas tersebut derdasarkan firman Allah Swt dalam al-Qur'an surat Al-Nisa': 3.[12]

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَى فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُم مِّنَ النِّسَاءِ مَثْنَى وَثُلَاثَ

وَرُبَاعَ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ذَلِكَ أَدْنَى أَلَّا تَعُولُوا

[11] Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam diIndonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2008), 6.
[12] Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran dan Terjemahnya*, (Semarang: PT. Karya Toha Putra, 2002), 77.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> 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 atau nikahilah seorang saja, atau budak-budak yang kamu miliki, yang demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya.[13]

Ayat ini merupakan kelanjutan tentang memelihara anak yatim, yang kemudian disebutkan tentang kebolehan beristri lebih dari satu sampai empat. Menurut tafsir Aisyah r.a, ayat ini turun karena menjawab pertanyaan Urwah bin Zubair kepada Aisyah istri Nabi Saw tentang ayat ini. Lalu beliau menjawabnya, Wahai anak saudara perempuanku, yatim di sini maksudnya adalah anak perempuan yatim yang berada dibawah asuhan walinya mempunyai harta kekayaannya serta kecantikanya membuat pengasuh anak yatim itu senang kepadanya, lalu ia ingin menjadikanya sebagai istri, tetapi tidak mau memberi mahar dengan adil, yaitu memberi mahar yang sama dengan yang diberikan kepada perempuan lain. Karena itu, pengasuh anak yatim yang seperti ini dilarang menikahi mereka, kecuali mau berlaku adil kepada mereka dan memberikan mahar kepada mereka lebih tinggi dari biasanya. Dan kalau tidak dapat berbuat demikian, maka mereka diperintahkan untuk menikahi wanita-wanita lain yang disenangi.[14]

Ulama' kontemporer seperti quraish shihab, memiliki pemahaman yang berbeda dalam menafsiri surat an Nissa' ayat 3 tersebut. Beliau menyatakan bahwa ayat tersebut tidak mengandung perintah untuk berpoligami, tetapi perintah untuk tidak berbuat dzolim pada anak yatim, Sedangkan perintah

[13] Ibid. 78.
[14] Tihami, *Fikih Munakahat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), 335.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk menikahi dua, tiga, atau empat itu hanya sebuah sindiran agar tidak mendzolimi anak yatim yang dalam perwaliaannya dengan menikahinya dengan cara yang tidak sesuai dengan ajaran islam.[15] Ayat diatas ini bukan berarti perintah untuk poligami pada sebenarnya, melainkan mengandumg arti asas monogami.

Aturan hukum di Indonesia memungkinkan juga dilakukannya poligami oleh seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) aturan tersebut terdapat pada PP No.10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan pegawai negeri sipil. Hasil dari Perubahan atas Peraturan Pemerintah R.I Nomor 10 Tahun 1983 diubah pada PP No.45 Tahun 1990 tentang izin pernikahanPegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara (ASN). Hasil dari perubahan ketentuan pasal 4 sehingga seluruhnya berbunyi :

1. Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.
2. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa selama kedudukan sebagai istri kedua ketiga dan keempat dilarang menjadi pegawai negeri sipil.
3. Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.

[15] Quraish shihab*, tafsir al- misbah, pesan, kesan dan keserasian al qur'an*, (Ciputat : Lentera Hati, 2000), 321.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Dalam surat permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristri lebih seorang.

Melihat ketentuan Peraturan Pemerintah R.I Nomor 10 Tahun 1983 diubah pada PP No.45 Tahun 1990 tentang izin pernikahan pegawai negeri sipil atau Aparatur Sipil Negara (ASN). Hasil dari perubahan ketentuan pasal 4 Ayat 2, Mengandung pengertian bahwa selama kedudukan sebagai istri kedua ketiga dan keempat dilarang menjadi pegawai negeri sipil.

Sebelum berlakunya PP tersebut wanita ASN boleh dijadikan istri kedua, ketiga ataupun keempat dari Laki-Laki bukan ASN. Kemudian PP No. 10 Tahun 1983 direvisi oleh PP No. 45 Tahun 1990 dengan melarang ASN wanita menjadi istri kedua, ketiga atau keempat baik oleh Laki-Laki ASN maupun bukan ASN. Dalam pelaksanaanya beberapa ketentuan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 dapat menghindar, baik secara sengaja maupun tidak, terhadap ketentuan tersebut. Disamping itu ada kalanya pula pejabat tidak dapat mengambil tindakan yang tegas karena ketidakjelasan rumusan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 itu sendiri,sehingga dapat memberi peluang untuk melakukan penafsiran sendiri-sendiri. Oleh karena itu dipandang perlu mengubah beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tahun 1983 yang salah satunya adalah larangan bagi ASN wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga ataupun keempat.[16]

Sedangkan dalam Undang-undang sendiri yang mengatur tentang larangan menikah yang bersifat abadi atau selamanya yaitu terdapat pada pasal 39 Kompilasi Hukum Islam yang menyebutkan bahwa ada tiga larangan menikah antara laki-laki dengan wanita yaitu kerena pertalian masa, pertalian kerabat semenda, dan pertalian sesusuan.[17] Selain itu, terdapat pula ayat al-Quran yang menjelaskan larangan menikah, yaitu Surat Al-Nisa:23.[18]

حُرِّمَتْ عَلَيْكُمْ أُمَّهَاتُكُمْ وَبَنَاتُكُمْ وَأَخَوَاتُكُمْ وَعَمَّاتُكُمْ وَخَالَاتُكُمْ وَبَنَاتُ الْأَخِ وَبَنَاتُ الْأُخْتِ وَأُمَّهَاتُكُمُ اللَّاتِي أَرْضَعْنَكُمْ وَأَخَوَاتُكُمْ مِنَ الرَّضَاعَةِ وَأُمَّهَاتُ نِسَائِكُمْ وَرَبَائِبُكُمُ اللَّاتِي فِي حُجُورِكُمْ مِنْ نِسَائِكُمُ اللَّاتِي دَخَلْتُمْ بِهِنَّ فَإِنْ لَمْ تَكُونُوا دَخَلْتُمْ بِهِنَّ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ وَحَلَائِلُ أَبْنَائِكُمُ الَّذِينَ مِنْ أَصْلَابِكُمْ وَأَنْ تَجْمَعُوا بَيْنَ الْأُخْتَيْنِ إِلَّا مَا قَدْ سَلَفَ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ غَفُورًا رَحِيمًا

Artinya: ,Diharamkan atas kamu (menikahi) ibu-ibumu; anak-anakmu yang perempuan, saudara-saudaramu yang wanita, saudara-saudara bapakmu yang wanita; saudara-saudara ibumu yang wanita; anak-anak wanita dari saudara-saudaramu yang laki-laki; anak-anak wanita dari saudara-saudaramu yang

[16] Frida Riani, *Larangan Menjadikan istri Poligami*, (Semarang: Institut Agama Islam Negeri Walisomgo, 2013),7.

[17] Intruksi Presiden R.I. Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

[18] Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran dan Terjemahnya*, (Semarang: PT. Karya Toha Putra, 2002), 81.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perempuan; ibu-ibumu yang menyusui kamu; saudara wanita sepersusuan; ibu-ibu isterimu (mertua); anak-anak isterimu yang dalam pemeliharaanmu dari isteri yang telah kamu campuri, tetapi jika kamu belum campur dengan isterimu itu (dan sudah kamu ceraikan), Maka tidak berdosa kamu menikahinya; (dan diharamkan bagimu) isteri-isteri anak kandungmu (menantu); dan menghimpunkan (dalam pernikahan) dua wanita yang bersaudara, kecuali yang telah terjadi pada masa lampau; Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.' (QS. an-Nisa: 23).[19]

Dari sini dapat kita ketahui PP No. 45 Pasal 4 ayat 2 tentang larangan bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi istri kedua ketiga dan keempat, tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum islam yang telah terpaparkan sebelumnya.

Berdasarkan paparan tersebut, maka dalam skripsi ini penulis bermaksud untuk memberi judul berjudul Analisis *Maslahah Mursalah* Terhadap Pasal 4 Ayat 2 PP. NO. 45 Tahun 1990 Tentang Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita Menjadi Istri Kedua Ketiga Dan Keempat.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Dari uraian latar belakang masalah tersebut diatas dapat diidentifikasikan masalah sebagai berikut :

a. Kebijakan Aparatur Sipil Negara (ASN)wanita dilarang menjadikan istri kedua, ketiga dan keempat pada pasal 4 ayat 2 PP NO 1990.

[19]Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. 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.

c. Untuk mengetahui ketentuan islam teori*maslahah mursalah* atas Kebijakan Aparatur Sipil Negara (ASN) wanita dilarang menjadikan istri kedua, ketiga dan keempat pada pasal 4 ayat 2 PP NO 1990.

2. Batasan Masalah

Dengan adanya suatu identifikasi masalah diatas, maka untuk memberikan arah yang jelas dalam penelitian ini penulis membatasi pada masalah-masalah berikut ini :

a. Ketetapan pada pasal 4 ayat 2 PP NO 1990 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) wanita mengapa dilarang menjadikan istri kedua ketiga dan keempat.

b. Kemaslahatan pada pasal 4 ayat 2 PP NO 1990 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) wanita dilarang menjadikan istri kedua ketiga dan keempat untuk ditinjau dengan hukum islam teori *maslah mursalah.*

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan batasan masalah diatas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Bagaimana ketentuan pasal 4 ayat 2 PP. NO. 45 tahun 1990 tentang Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat ?
2. Bagaimana analisis *maslahah mursalah* terhadap kebijakan pasal 4 ayat 2 PP. NO. 45 tahun 1990 tentang Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat ?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah deskripsi ringkas tentang kajian atau penelitian yang sudah pernah dilakukan seputar masalah yang akan diteliti sehingga terlihat jelas bahwa kajian yang akan dilakukan ini tidak merupakan pengulangan atau duplikasi dari kajian atau penelitian yang telah ada.[20]Dalam kajian pustaka, dilakukan pengkajian mengenai konsep dan teori yang sudah pernah dilakukan oleh penelitian sebelumnya, dengan harapan tidak terjadinya duplikasi dan plagiasi.[21] Penelitian terdahulu tentang larangan memoligami pegawai negri sipil (PNS) dan perizinan poligami pegawai negri sipil (PNS) atau yang sejenis, antara lain :

1. Sekripsi yang ditulis oleh Vannesia Jeanet Wodi (2013) NIM: B 11108880 Universitas Hasannudin Makasar, dalam sekripsinya berjudul "Tinjauan Hukum Terhadap Pegawai Negri Sipil Wanita yang Menjadi

[20]Tim Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*, Cet.V (Surabaya Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel, 2013), 9.

[21]Wiratna Sujarweni, *Metodologi Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2014), 54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Istri Kedua Ketiga / Keempat" . Dalam skripsi tersebut menjelaskan tentang larangan terhadap pegawai negri sipil wanita yang menjadi istri kedua ketiga / keempat.[22]

2. Sekripsi yang ditulis oleh Frida Riani (2013) NIM: 092111036 Institut Agama Islam Negri Walisongo Semarang, dalam sekripsinya berjudul Larangan Bagi PNS Wanita untuk menjadi istri Poligami studi analisis pasal 4 ayat 2 No.45 Tahun 1990. Dalam sekripsinya menjelaskan Mengapa PNS wanita dilarang menjadi istri kedua, ketiga atau keempat pada pasal 4 ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990.[23]
3. Sekripsi yang ditulis oleh Nurul Mahmuda (2015) NIM: C51211151 Universitas Islam Negri Sunan Ampel Surabaya yang berjudul Analisis Yuridis terhadap Pertimbangan Hakim Pengadilan Gorontalo Dalam Perkara Perizinan Pegawai Negri Sipil (PNS) tanpa Surat Izin Atasan. Dalam sekripsinya menjelaskan pertimbangan hakim Gorontalo memberi izin poligami PNS tanpa izin atasan sebagai wujud realisasi pelaksanaan Contra Logemserta Penjabaran Nilai Hukum Progesif.[24]

Dengan demikian setelah penulis mempelajari kajian pustaka tersebut, maka penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, karena penelitian ini mengkaji tentang larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat

---

[22]Vannesia Jeanet Wodi, *Tinjauan Hukum Terhadap Pegawai Negri Sipil Wanita yang Menjadi Istri Kedua Ketiga / Keempat*, (Universitas Hasannudin, Makasar 2014)

[23] Frida Riani, *Larangan bagi PNS Wanita untuk Menjadi istri Poligami stadi analisis pasal 4 ayat 2 No.45 tahun 1990*, (Institut Agama Islam Negri Walisongo, semarang 2013)

[24]Mahmuda Nurul, *Analisis Yuridis terhadap pertimbangan hakim Gorontalo Dalam perkara perizinan bagi pegawai negri sipil (PNS) tanpa surat izin atasan,* (Universitas Islam Negri Sunan Ampel Surabaya 2015)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Aparatur Sipil Negara (ASN) kepada badan hukum dari perspektif hukum Islam *maslahah mursalah* yang menurut penulis tidak ada ketentuan yang memperbolehkan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat bagai Aparatur Sipil Negara (ASN) kecuali melepaskan diri dari ASN.

E. TujuanPenelitian

Adapun tujuan yang ingin dihasilkan dari penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui kebijakan 4 ayat 2 PP. No. 45 tahun 1990 tentang Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat.
2. Analisis hukum islam dengan teori *Maslahah Mursalah* terhadap kebijakan pasal 4 ayat 2 PP. NO. 45 tahun 1990 tentang Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Penelitian ini mempunyai banyak kegunaan dan manfaat, baik untuk kalangan akademisi maupun non akademisi. Kegunaan hasil penelitian yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu ditinjau dari segi teoritis dan praktis.

1. Segi Teoritis

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Penelitian ini bertujuan untuk memaparkan teori kebijakan peraturan pemerintah tentang larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pasal 4 NO. 45 Tahun 1990.

2. Segi Praktis

Sebagai penambah wawasan dalam praktik poligami khususnya di kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) bahwa peraturan pemerintah (PP) tentang larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pasal 4 NO. 45 Tahun 1990, dan bertujuan untuk mengarahkan dan memberikan pengetahuan tentang peraturan pemerintah :

a. Aparat atau praktisi dapat membatalkan atau tidak mengabulkan permohonan bagi ASN wanita yang berkeinginan untuk menjadi istri kedua ketiga dan keempat.
b. Pelaku, yaitu orang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dalam pasal 4 ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 dapat dikenakan sanksi hukum yang sesuai dengan peraturan pemerintah No. 53 Tahun 2010.
c. Seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat mematuhi sesuai peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

G. Definisi Operasional

Untuk memberikan gambaran yang jelas tentang permasalahan yang akan diteliti serta menghindari dari kesala fahaman bagi para pembacadalam memahami judul skripsi ini, maka penulis memandang perlu untuk menjelaskan maksud dari judul tersebut, yakni :

Maslahah mursalah : Suatu metode ijtihad dalam menggali hukum terhadap setiap manfaat yang di dalamnya terdapat tujuan syara' secara umum, namun tidak terdapat dalil yang secara khusus menerima atau menolaknya. adapun Tujuan utama *maslahah mursalah* adalah kemaslahatan, yakni memelihara dari kemudharatan dan menjaga kemanfaatannya.

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat 2 : Peraturan ini mengatur tentang izin pernikahan dan perceraian bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) Pasal 4 ayat 2 Menjelaskan tentang Larangan Menjadikan Istri Kedua Ketiga dan Keempat (Istri Poligami).

H. Metode Penelitian

Metode adalah cara tepat untuk melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai tujuan, sedangkan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penelitian adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan suatu yang diteliti sampai menyusun laporan.[25]

Metode Penelitian adalah suatu cara atau tahapan-tahapan yang dapat memudahkan seorang penulis dalam melakukan penelitian, dengan tujuan dapat menghasilkan penelitian yang berbobot dan berkualitas. Metodepenelitian berhubungan erat dengan prosedur, teknik, alat, serta desain penelitian yang digunakan.[26]

Dalam rangka memahami rumusan masalah yang telah dijelaskan di atas, maka penulis mengadakan penelitian sesuai dengan kebutuhan, adapun data yang digali :

1. Jenis Penelitian

Jenis data yang diteliti dan diperlukan oleh penulis ialah referensi-referensi atau buku-buku yang menjelaskan tentang teori hukum islam maslahah mursalah, khususnya terkait pembahasan larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat menurut teori maslahah mursalah dikalangan pegawai negri sipil. Data yang paling pokok yang harus didapat ialah problematika dan konsep dari maslahah mursalah sehingga penelitian nantinya bisa fokus dan terarah.

Selain mencari data maslahah mursalah peneliti juga mencari dokumen – dokumen peraturan pemerintah (PP) NO. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 serta latar belakang, dan dampak positif dan negatifnya,

[25] Cholid Narbuko dan Abu Ahmadi, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), 1.
[26] Wiratna Sujarweni, *Metodologi Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2014), 05.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kemudian peneliti juga merumuskan PP NO. 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2 berdasarkan fakta empiris dilapangan.

2. Sumber data

Data yang dipakai dalam penelitian ini, terdiri atas :

a. Sumber Primer

Sumber data primer adalah sumber pokok yang menjadi acuan dalam sebuah penelitian. Penelitian ini menggunakan sumber data primer berupa bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yang digunakan adalah Instruksi Presiden (Inpres) berupa Undang - Undang R. I. Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam, setra PP RI Nomor 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas PP Nomor 10 tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN).

b. Sumber Sekunder

Sumber sekunder adalah sumber yang dibutuhkan untuk mendukung/melengkapi sumber primer, yakni buku-buku, serta literatur lain yang mendukung dan terkait dengan penelitian ini, antara lain :

1) Abdurrahman Ghazali, Fiqh Munakahat.
2) Sudarsono, Pokok-pokok Hukum Islam.
3) Amir Syarifuddin Ushul Fiqih Jilid 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4) Romli SA, Muqaranah Mazahib fil Ushul.
5) Syafe'i Rahmat, Ilmu Ushul Fiqih.
6) Soetojo Prawirohamidjojo dan Soebijono Tjitrowinoto, Pluralisme dalam perundang-undangan di Indonesia.
7) Kompilasi Hukum Islam.
8) Undang Undang Perkawinan No 1 tahun 1974.
9) Peraturan Pemerintah No 9 tahun 1975.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data ialah cara yang dilakukan penulis untuk mengungkap atau menjaring informasi data penelitian sesuai dengan lingkup penelitian itu sendiri.[27] Teknik Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan studi dokumen. Studi dokumen merupakan metode pengumpulan data kualitatif yang sejumlah fakta dan data tersimpan dalam bahan yangberbentuk dokumentasi.[28] Data yang akan diteliti PP No 45 tahun 1990 pasal 4 ayat 2tentang larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat, sehingga peneliti merujuk beberapa kitab ushul fikih dan fikih menurut empat mazhab yangmenjadi rujukan ilmu fikih untuk menjawab kasus-kasus kontemporer. Selain itu, peneliti juga tetap merujuk terhadap nash-nash yang terdapat di dalam al-Quran dan Hadist sebagai rujukan wajib dalam penelitian ini.

[27] Ibid., 74.
[28] Ibid., 33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data merupakan suatu tahapan dalam penelitian yang digunakan untuk memproses data mentah yang ada di lapangan atau pustaka menjadi data setengah jadi dan data jadi untuk kemudian dianalis dan disimpulkan.

Setelah data terkumpul, maka hal yang harus dilakukan adalah proses editing (pemeriksaan data) yakni pemeriksaan kembali data-data yang diperoleh terutama dari segi kelengkapan, kejelasan, keserasian, dan keterkaitan antara data satu dengan yang lainnya.[29]Data diperiksa dari segi kelengkapan, kejelasan dan keselarasan antara beberapa referensi hukum berikut dengan literatur tambahan yang lain.

Kemudian, setelah editing selesai, dilanjutkan dengan proses organizing yang berarti menyusun data yang diperoleh secara sistematis.[30] Setelah itu dirumuskan sehingga terlihat jelas tentang hasil dari analisis Hukum Islam terhadap Pasal 108 KHI tentang wasiat perwalian anak kepada badan hukum.

5. Teknik Analisis Data

Metode penelitian yang digunakan untuk menganalisis data ialah menggunakan deskriptif analisis, artinya memaparkan atau menggambarkan data yang terkumpul berupa literatur hukum Islam yang berkaitan dengan Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita

[29] Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, (Jakarta: Granit, 2004), 118.
[30] Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* 803

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjadi istri kedua ketiga dan keempat kepada. Kemudian dianalisis dari segi hukum Islam teori maslah mursalah sehingga memperoleh hasil penelitian yang valid dan rinci untuk kemudian disimpulkan.

Adapun dalam menentukan pola pikir, penulis cenderung menggunakan pola pikir deduktif, artinya memaparkan teori hukum Islam dengan menggunakan maslahah mursalah untuk menganalisis problematika Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat secara lebih mendalam.[31]

I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan ialah alur dari struktur penelitian secara sistematis dan logis. Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab pertama berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian serta sistematika pembahasan.

Bab kedua berisi *maslahah mursalah* meliputi pengertian poligami, kedudukan *maslahah mursalah*, status hukum *maslahah mursalah*, Pendapat para ulama'. Konsep Poligami meliputi pengertian poligami, Dasar hukum poligami, Syarat-syarat poligami.

[31] Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, 1975), 03.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab ketiga berisi data penelitian tentang pengertian dan kedudukan Pegawai Negeri Sipil, 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 serta sanksi.

Bab keempat berisi analisis yang merupakan hasil dari penelitian yang penulis sajikan dalam karya tulis ini, yang di dalamnya dijelaskan dan diungkapkan secara tuntas bagaimana analisis *maslahah mursalah* mengenai kebijakan pemerintah pasal 4 ayat 2 PP. NO. 45 tahun 1990 tentang Larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat, serta aplikasinya dan konsekuensi terhadap adanya peraturan pemerintah pasal 4 ayat 2 PP. NO. 45 tahun 1990yang akankitaanalisis perspektif hukum islam teori *maslahah mursalah* secara mendalam.

Bab kelima berisi penutup yang meliputi kesimpulan yang dapat penulis ambil dari keseluruhan isi skripsi ini, dan diakhiri dengan saran serta rekomendasi yang penulis berikan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

KONSEP*MASLAHAH MURSALAH* DAN KONSEP ISTRI POLIGAMI DALAM ISLAM

A. *Maslahah Mursalah*

1. Kedudukan dan pengertian *Maslahah Mursalah*

Sebelum membahas lebih jauh tentang konsep *maslahah mursalah* sebagai salah satu metode dalam mengistinbatkan hukum, terlebih dahulu dibahas hakikat maslahah itu sendiri. Para ahli ushul fiqh mengemukakan beberapa pembagian maslahah jika dilihat dari beberapa segi.

a. Dilihat dari segi kualitas dan kepentingannya kemaslahatan itu, para ahli ushul fiqih membagi menjadi 3 macam yaitu:[30]

   1) *Maslahah al-Dharuriyyah*, yaitu kemaslahatan yang berhubungan langsung dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia maupun di akhirat. Seperti: memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.

   2) *Maslahah al-Hajiyyah*, kemaslahatan yang dibutuhkan dalam menyempurnakan kemaslahatan pokok (mendasar) sebelumnya yang berbentuk keringan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan mendasar manusia.

   3) *Maslahah al-Tahthiniyah*, yaitu kemaslahatan yang sifatnya pelengkap berupa keluasan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya.

[30]Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh,* Jilid II (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 327.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Berdasarkan dari eksistensi / keberadaan maslahah menurut *syara'* terbagi kepada tiga macam, yaitu:[31]

1) *Maslahah Mu'tabarah*, yaitu kemaslahatan yang didukung oleh syara'. Maksudnya, adanya dalil khusus yang menjadi dasar bentuk dan jenis kemaslahatan. Contoh menjaga agama, nyawa, keturunan, akal dan nyawa. Syara' telah mensyariatkan jihad untuk menjaga agama, Qisas untuk menjaga nyawa, hukuman hudud kepada pezina dan penuduh untuk menjaga keturunan, hukuman dera kepada peminum arak untuk menjaga akal, dan hukuman potong tangan atas pencuri untuk menjaga harta.

2) *Maslahah Mulghah*, yaitu kemaslahatan yang ditolak oleh syara' karena bertentangan dengan ketentuan syara'. Misalnya, kemaslahatan harta riba untuk menambah kekayaan, kemaslahatan minum khamr untuk menghilangkan stress, maslahah orang-orang penakut yang tidakmau berjihad, dan sebagaiannya.

3) *Maslahah Mursalah* atau Istishlah ialah maslahat-maslahat yang bersesuaian dengan tujuan-tujuan syariat Islam, dan tidak ditopang oleh sumber dalil yang khusus, baik bersifat melegitimasi atau membatalkan maslahat tersebut.

Dari berbagai pembagian *maslahah* di atas, penelitian ini memfokuskan pembahasan tentang *maslahah mursalah*. Secara etimologis *maslahah mursalah*

[31]Romli SA, *Muqaranah Mazahib fil Ushul*, Cet I (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999),162.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terdiri atas dua suku kata yaitu *maslahah* dan *mursalah*. *Al-maslahah* adalah bentuk *mufrad* dari *al-masalih*.[32]

Maslahah berasal dari kata الح dengan penambahan, alif diawalnya yang secara arti kata berarti, baik lawan kata dari, buruk atau, rusak adalah masdar dengan kata *shalah* yaitu, manfaat atau, terlepas dari padanya kerusakan.[33]

Dari segi bahasa, kata *al-maslahah* adalah seperti lafaz *al-manfa'at*, baik artinya maupun wazan-nya (timbangan kata), yaitu kalimat *masdar* yang sama artinya dengan kalimat *al-salah* seperti halnya lafaz *al-manfa'at* sama artinya dengan *al-naf'u*. Bisa juga dikatakan bahwa *al-maslahah* itu merupakan bentuk tunggal dari kata *al-masalih*. Sedangkan arti dari manfa'at sebagaimana yang dimaksudkan oleh pembuat hukum syara' (Allah SWT) yaitu sifat menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan hartanya untuk mencapai ketertiban nyata antara Pencipta dan makhluk-Nya. Ada pula ulama yang mendefinisikan kata manfa'at sebagai kenikmatan atau sesuatu yang akan mengantarkan kepada kenikmatan.[34]

Prof. DR. Rachmat Syafe'i dalam bukunya yang berjudul "Ilmu Ushul Fiqh" menjelaskan arti *maslahah mursalah* secara lebih luas, yaitu suatu kemaslahatan yang tidak mempunyai dasar dalil, tetapi juga tidak ada pembatalnya. Jika terdapat suatu kejadian yang tidak ada ketentuan *syari'at* dan tidak ada *'illat* yang keluar dari *syara'* yang menentukan kejelasan hukum kejadian tersebut, kemudian ditemukan sesuatu yang sesuai dengan hukum syara',

---

[32]Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqh* (Bandung: CV Pustaka Setia, 1998), 117.
[33]Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*.,345.
[34]Muhammad bin 'Ali Al-Shaukani, *Irshad al-Fuhul Ila Tahqiq Al-Haq min' Ilmi Al-Usul,* Jilid 2 (Beirut: Dar Al-Kutub Al-'Ilmiyyah, 1999), 269.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yakni suatu ketentuan yang berdasarkan pemeliharaan kemudharatan atau untuk menyatakan suatu manfaat maka kejadian tersebut dinamakan *maslahah mursalah*. Tujuan utama *maslahah mursalah* adalah kemaslahatan, yakni memelihara dari kemudharatan dan menjaga kemanfaatannya.[35]

Menurut ahli ushul fiqh, *maslahah mursalah* ialah kemaslahatan yang telah disyari'atkan oleh syari' dalam wujud hukum, di dalam rangka menciptakan kemaslahatan, di samping tidak terdapatnya dalil yang membenarkan atau menyalahkan. Karenanya, maslahah mursalah itu disebut mutlak lantaran tidak terdapat dalil yang menyatakan benar dan salah.[36]

Berdasarkan pada pengertian tersebut, pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan ini semata-mata dimaksudkan untuk mencari kemaslahatan manusia. Artinya, dalam rangka mencari sesuatu yang menguntungkan, dan juga menghindari kemudharatan manusia yang bersifat sangat luas. Maslahat itu merupakan sesuatu yang berkembang berdasar perkembangan yang selalu ada di setiap lingkungan. Mengenai pembentukan hukum ini, terkadang tampak menguntungkan pada suatu saat, akan tetapi pada suatu saat yang lain justru mendatangkan mudharat. Begitu pula pada suatu lingkungan terkadang menguntungkan pada lingkungan tertentu, tetapi mudharat pada lingkungan lain.[37]

Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa *maslahah mursalah* adalah suatu metode ijtihad dalam menggali hukum terhadap

---

[35]Ibid., 117.
[36]Sayfuddin Abi Hasan Al Amidi,, *Al-Ahkam fiusul al-Ahkam,* Juz 3 (Riyad: Muassasah Al-Halabi, 1972), 142.
[37]Miftahul Arifin, *Ushul fiqh Kaidah-Kaidah Penerapan Hukum Islam* (Surabaya: Citra Media, 1997), 143.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

setiap manfaat yang didalamnya terdapat tujuan syara' secara umum, namun tidak terdapat dalil yang secara khusus menerima atau menolaknya.

2. Syarat Syarat *Maslahah Mursalah*

Adapun mengenai persyaratan untuk membuat dalil *maslahah mursalah* yang akan diterapkan untuk menggali suatu hukum, ialah :[38]

a. Hendaknya *maslahah mursalah* bisa diterima oleh akal sehat bahwa ia betul-betul mendatangkan manfaat bagi manusia dan menghindarkan muhadarat dari manusia secara utuh.
b. Hendaknya *maslahah mursalah* yang dinilai akal sehat sebagai suatu maslahah yang hakiki betul-betul sejalan dengan maksud dan tujuan syara' dalam menetapkan setiap hukum, yaitu mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia.
c. Hendaknya tidak bertentangan dengan hukum syara' yang sudah ditetapkan oleh Nash atau Ijma'.
d. Hendaknya bisa diamalkan dalam kondisi yang memerlukan, yang seandainya masalahnya tidak diselesaikan dengan cara ini, maka umat akan berada dalam kesempitan hidup,dengan arti harus ditempuh untuk menghindarkan umat dari kesulitan.

Dari persyaratan diatas terlihat bahwa ulama' yang menggunakan *maslahah mursalah* dalam berijtihad cukup hati-hati dalam menggunakannya, karena meski bagaimana juga apa yang dilakukan ulama' ini adalah keberanian menetapkan dalam hal hal yang pada waktu itu tidak ditemukan petunjuk hukum.

[38]Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh jilid II*...,360

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk menguatkan pendapatnya atas boleh tidaknya menggunakan *maslahah mursalah,* masing-masing kelompok ini untuk mengemukakan argumentasi, yang kebanyakan bentuk argumen yang rasional. Dalam hal ini sulit menggunakan argumen Nash secara langsung, karena seandainya ada dalil untuk itu tentu metode ini pun tidak akan ada, karena *maslahah mursalah* itu baru diamalkan dalam keadaan tidak ditemukan dalam Nash.[39]

Mengenai berbagai persyaratan untuk membuat dalil *maslahah mursalah* yang akan diterapkan untuk menggali suatu hukum, ialah :

a. Ia adalah sesuatu yang baik menurut akal dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia;
b. Apa yang baik menurut akal itu, juga selaras dan sejalan dengan tujuhan syara' dalam menetapkan hukum;
c. Apa yang baik menurut akal dan selaras pula dengan tujuhan syara' tersebut tidak ada petunjuk syara' secara khusus yang menolaknya, jika tidak ada petunjuk *syara*' yang mengakuhinya. [40]

Pendapat lain, dikemukakan oleh Imam Maliki sebagaimana yang tertuang dalam kitab karangan Abu Zahrah yang berjudul "Ushul fiqh" menjelaskan bahwa syarat-syarat maslahah mursalah bisa dijadikan dasar hukum ialah :[41]

a. Kecocokan/kelayakan di antara kebaikan yang digunakan secara pasti menurut keadaannya dan antara tujuan-tujuan orang-orang yang menggunakan *maslahah mursalah*. Sementara *maslahah*

[39]Amir Syarifuddin, *UshulFiqh jilid II...*, 361.
[40] Said Agil Husin Al-Munawar, *Membangun Metodologi Ushul fiqh* (Jakarta: PT. Ciputat Press, 2014), 14.
[41] Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul*., 130.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

*mursalah*sendiri tidak meniadakan dari dalil-dalil pokok yang telah ditetapkan dan tidak pula bertentangan dengan dalil-dalil *Qat'i yyah*.

b. Hendaknya *maslahah mursalah* dapat diterima secara rasional di dalam keadaannya terhadap permasalahan yang ada. Artinya terhadap permasalahan yang sesuai secara akal. Kemudian apabila *maslahah mursalah* ditawarkan kepada cendekiawan, maka mereka dapat menerimanya.

c. Hendaknya menggunakan *maslahah mursalah* itu tidak menghilangkan yang sudah ada, dan sekiranya apabila tidak menggunakan teori itu secara rasional, maka manusia akan mengalami kesempitan dalam berpikir. Allah SWT dalam firmannya menyebutkan, yang artinya "Allah SWT tidak menjadikan agama bagi kalian secara sempit" .

Terkait beberapa golongan yang menolak untuk melandaskan *maslahah mursalah* sebagai landasan dan pijakan dalam menetapkan hukum, Alasannya sebagaimana berikut :[42]

a. Sesungguhnya syariat Islam sudah cukup mengatur setiap permasalahan manusia dengan petunjuk yang dihasilkan dari *Qiyas*.

b. Sesungguhnya hukum *syara'* sudah dapat menetapkan kepastian akan sebuah kebenaran.

[42]A. Faishal Haq, *Ushul fiqh Kaidah-Kaidah Penerapan Hukum Islam* (Surabaya: Citra Media, 1997), 145.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Sesungguhnya *maslahah mursalah* tidak dapat mendatangkan dalil yang khusus, yang dalam keadaannya *maslahah mursalah* itu hanya semacam kesenangan yang sesuai dengan keinginan.

d. Penggunaan *maslahah mursalah* tersebut merupakan tindakan yang tidak berpedoman pada Nash, sehingga akan mendatangkan atau mengakibatkan kedzaliman pada manusia, sebagaimana yang dijalankan penguasa-penguasa yang dzalim. (Muhammad Abu Zahrah, 1958 : 222).[43]

e. Apabila *maslahah mursalah* diambil dengan alasan apa adanya, pasti akan membawa perbedaan baik perbedaan suku, daerah atau dalam perkara yang sama. Hal ini tentu akan menciptakan dualisme solusi hukum yang berlawanan. Satu daerah memandang satu perkara diharamkan sementara daerah lain memandang boleh karena ada manfaatnya. Ini jelas tidak sesuai dengan jiwa-jiwa hukum syara' yang bersifat abadi dan diperuntukkan bagi semua manusia.[44]

3. Status Hukum *Maslahah Mursalah*

Adapun Menurut para ulama usul fiqh, sebagian ulama mengistilakan *maslahah mursalah* itu dengan kata *al-munasib al-mursal*. Ada pula yang menggunakan *al-istislah* dan ada pula yang menggunakan istilah *al-istidlal al-mursal*. Istilah-istilah tersebut walaupun tampak berbeda namun memiliki satu

[43] Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al- Fikih*, terjemah. Saefullah Ma'shum, (Jakarta Pustaka Fordaus, 2008), 222.
[44]Ibid.,145.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tujuan, masing-masing mempunyai tinjauan yang berbeda-beda. Setiap hukum yang didirikan atas dasar *maslahah* dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu:

a. Melihat maslahah yang terdapat pada kasus yang dipersoalkan. Misalnya pembuatan akta nikah sebagai pelengkap administrasi akad nikah di masa sekarang. Akta nikah tersebut memiliki kemaslahatan. Akan tetapi, kemaslahatan tersebut tidak didasarkan pada dalil yang menunjukkan pentingnya pembuatan akta nikah tersebut. Kemaslahatan ditinjau dari sisi ini disebut *maslahah mursalah*.
b. Melihat sifat yang sesuai dengan tujuan syara' (*al-wasf al-munasib*) yang mengharuskan adanya suatu ketentuan hukum agar tercipta suatu kemaslahatan. Misalnya surat akta nikah tersebut mengandung sifat yang sesuai dengan tujuan *syara*', antara lain untuk menjaga status keturunan. Akan tetapi sifat kesesuaian ini tidak ditunjukkan oleh dalil khusus. Inilah yang dinamakan *al-munasib al-mursal*.
c. Melihat proses penetapan hukum terhadap suatu maslahah yang ditunjukkan oleh dalil khusus. Dalam hal ini adalah penetapan suatu kasus bahwa hal itu diakui sah oleh salah satu bagian tujuan syara'. Proses seperti ini dinamakan istislah (menggali dan menetapkan suatu maslahah).[45]

Apabila hukum itu ditinjau dari segi yang pertama, maka dipakai istilah *maslahah mursalah*. Istilah ini yang paling terkenal. Bila ditinjau dari segi yang kedua, dipakai istilah *al-munasib al-mursal*. Istilah tersebut digunakan oleh Ibnu

[45]Rachmat Syafe'i, *IlmuUshul.,* 118.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hajib dan Baidawi (Al-Qadi Al-Baidawi: 135). Untuk segi yang ketiga dipakai istilah al-istislah yang dipakai oleh Imam Ghazali dalam kitab *Al-Mustashfa* (Al-Ghazali: 311) atau dipakai istilah *al-istidlal al-mursal*, seperti yang dipakai oleh *Al-Syatibi* dalam kitab *Al-Muwafaqat* (Al-Muwafaqat Juz I :39).[46]

Jika melihat permasalahan umat yang semakin kompleks, teori *Maslahah Mursalah* bisa dijadikan untuk menetapkan hujjah dari istinbat hukum karena pada dasarnya Allah SWT telah menciptakan segala hal di dunia ini tidak sia-sia sehingga tidak ada manfaat yang tidak bisa diperoleh darinya, sebagaimana firman Allah SWT dalam QS. Ali Imran: 191.[47]

الَّذِينَ يَذْكُرُونَ اللَّهَ قِيَامًا وَقُعُودًا وَعَلَىٰ جُنُوبِهِمْ وَيَتَفَكَّرُونَ فِي خَلْقِ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ رَبَّنَا مَا خَلَقْتَ هَٰذَا بَاطِلًا سُبْحَانَكَ فَقِنَا عَذَابَ النَّارِ

orang-orang yang mengingat Allah sambil berdiri atau duduk atau dalam keadan berbaring dan mereka memikirkan tentang penciptaan langit dan bumi (seraya berkata): "Ya Tuhan Kami, Tiadalah Engkau menciptakan ini dengan sia-sia, Maha suci Engkau, Maka peliharalah Kami dari siksa neraka.[48]

4. pendapat ulama' *Maslahah Mursalah*

Terdapat beberapa perbedaan pandangan di antara beberapa ulama ahli ushul fiqh terkait *maslahah mursalah*. Akan tetapi pada hakikatnya adalah satu, yaitu setiap manfaat yang di dalamnya terdapat tujuan *syara'* secara umum,

---

[46]Abi Ishaq Al-Shatibi, *Al-Muwafaqat*, Juz 2. (Mesir: Dar Al Hadith, 2006), 39.
[47]Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran dan Terjemahnya*, (Semarang: PT. Karya Toha Putra, 2002), 95.
[48]Ibid,.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

namun tidak terdapat dalil yang secara khusus menerima atau menolaknya. Berikut adalah beberapa ulama' yang berselisih pendapat dalam menanggapi hakikat dan pengertian *maslahah mursalah* :

a. Abu Nur Zuhair dalam pendapatnya mengatakan bahwa *maslahah mursalah* adalah suatu sifat yang sesuai dengan hukum, tetapi belum tentu diakui atau tidaknya oleh syara'. (Muhammad Abu Nur Zuhair,IV : 185).

b. Abu Zahrah dalam mendefinisikan *maslahah mursalah* sebagai suatu maslahah yang sesuai dengan maksud-maksud pembuat hukum (Allah SWT) secara umum, tetapi tidak ada dasar yang secara khusus menjadi bukti diakui atau tidaknya. (Abu Zahrah : 221)[49]

c. Al Ghazali menyatakan bahwa setiap maslahah yang kembali kepada pemeliharaan maksud *syara'* yang diketahui dari *Al-Quran*, *As-Sunnah* dan *Ijma*', tetapi tidak dipandang dari ketiga dasar tersebut secara khusus dan tidak juga melalui metode qiyas, maka dipakailah *maslahah al-mursalah*. Dari pernyataan Imam Al-Ghazali tersebut dapat disimpulkan bahwa *maslahah al-mursalah* (istislah) menurut pandangannya ialah suatu metode *Istidla* (mencari dalil) dari Nash *syara*' yang tidak merupakan dalil tambahan terhadap Nash *syara*', tetapi ia tidak keluar dari Nash syara'. Menurut pandangannya, *maslahah mursalah* merupakan *hujjah qat'iyyat* selama mengandung arti pemeliharaan maksud *syara*', walaupun dalam penerapannya zanni. Sehingga Al-Ghazali menegaskan kembali bahwa jika maslah mursalah ditafsirkan untuk pemeliharaan maksud *syara'* maka tidak

[49] Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al- Fikih,*. 221.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ada jalan bagi siapapun untuk berselisih dalam mengikutinya, bahkan wajib meyakini bahwa maslahah seperti itu adalah hujjah agama.

d. Al-Syatibi, salah seorang ulama mazhab Maliki mengatakan, *maslahah mursalah* merupakan setiap prinsip syara' yang tidak disertai bukti Nash khusus, namun sesuai dengan tindakan *syara*' serta maknanya diambil dari dalil-dalil *syara*'. Prinsip yang dimaksud tersebut adalah sah sebagai dasar hukum dan dapat dijadikan rujukan sepanjang ia telah menjadi prinsip dan digunakan syara' yang *qat'i* Adapun kesimpulan dari pendapat Imam Al-Syatibi terkait *maslahah al-mursalah*, yaitu :

1) *Maslahah Mursalah* adalah suatu maslahah yang tidak ada Nash tertentu, tetapi sesuai dengan tindakan syara'.
2) Kesesuaian maslahah dengan syara' tidak diketahui dari satu dalil dan tidak dari Nash yang khusus, melainkan dari beberapa dalil dan Nash secara keseluruhan yang menghasilkan hukum qat'i walaupun secara bagian-bagiannya tidak menunjukkan qat'i.[50]

e. Imam Malik memberikan gambaran yang lebih jelas tentang *maslahah al-mursalah*, yaitu suatu maslahah yang sesuai dengan tujuan, prinsip dan dalil-dalil syara' yang berfungsi untuk menghilangkan kesempitan, baik yang bersifat daruriyat (primer) maupun hajiyat (sekunder). (Al- I'tisham, juz 2 : 1229).

Perselisihan pendapat tentang kehujjahan *maslahah al-mursalah* yang dijadikan sumber hukum oleh kalangan para ulama memicu perhatian para ulama

[50] Abi Muhammad Izzuddin Abdul Aziz, *Qawa'id al-Ahkam fi Masalih al-Anam, Juz 1* (Beirut: Al-Muassasah Al-Rayyan, 1990), 41.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ahli ushul fiqh untuk mengkaji teori fiqh tersebut lebih lanjut. Beberapa pendapat para ulama yang dianggap paling kuat adalah sebagai berikut :[51]

1. *Al-Qadi* dan beberapa ahli fiqh lainnya menolak kehujjahan *maslahah mursalah* menjadi sumber hukum Islam dan menganggap sebagai sesuatu yang tidak ada dasarnya.
2. Imam Malik menganggapnya ada dan memakainya menjadi sumber hukum Islam secara mutlak.
3. Imam Asy-Syafi'i dan para pembesar golongan Hanafiyyah memakai *maslahah mursalah* dalam permasalahan yang tidak dijumpai dasar hukumnya yang sahih. Namun mereka mensyaratkan dasar hukum yang mendekati hukum yang sahih. Hal ini senada dengan pendapat Al-Juwaini.
4. Imam Al-Ghazali berpendapat bahwa bila kecocokannya itu ada dalam tahap tahsin atau tazayyun (perbaikan), tidaklah dipakai sampai ada dalil yang lebih jelas. Adapun bila neraca pada martabat penting maka maka boleh memakainya, tetapi harus memenuhi beberapa syarat. Beliaupun berkata, jangan sampai para mujtahid menjauhi untuk melaksanakannya. Namun pendapatnya berbeda-beda tentang derajat pertengahan, yakni martabat kebutuhan. Dalam kitab Al-Mustashfa, Imam Ghazali menolak *maslahah mursalah*, namun dalam kitab Syifa'u al-Ghalil , Imam Ghazali menerimanya. (Al-Mustashfa I : 141).[52]

Selain istilah ushul fiqh, istilah lain yang harus dipahami adalah istilah qawaid al-fiqhiyyah. Istilah qawaid al-fiqhiyyah dalam pemahaman Ahmad

[51] Abi Abdillah Muhammad bin Ahmad At-Tilmisani, *Miftah Al-Wusul* (Beirut: Muassasah Alrayyan, 2003),
[52] Muhammad Bin Muhammad Al- Ghozali, Al- Mustashfa, juz 2 (Beirut: Dar Al-Fikr, 2013), 317.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Muhammad Al-Syafi'i dipahami sebagai hukum-hukum yang bersifat menyeluruh (kulli) yang dijadikan jalan untuk tercipta darinya. hukum-hukum juz'i.[53] Hal senada juga di sampaikan oleh 'Ali bin Muhammad al-Jurjani yang menyatakan bahwa kaidah adalah hukum-hukum yang bersifat umum yang meliputi semua bagian-bagian kecil yang lebih terperinci (al-Juz'iyyat).[54] Dalam dua perspektif ini dapat dipahami bahwa kaidah fiqh merupakan sebuah kaidah besar yang mampu menghasilkan hukum-hukum fiqh dalam beragam bentuk.

Ilmu qawa'id al-fiqh dipahami sebagai sebuah ilmu pengetahuan tentang kumpulan dari kaidah-kaidah hukum syara' yang dikembalikan pada sebuah istilah umum yang diketahui oleh sebagian besar kalangan. Kaidah kulliyyah fiqhiyyah adalah kaidah umum yang meliputi seluruh cabang masalah-masalah fiqh yang menjadi pedoman dalam menetapkan hukum pada setiap peristiwa fiqh, baik yang ditunjuk oleh Nash yang sharih (jelas) maupun yang belum ada hukumnya.[55]

Kaidah Kulliyyah Fiqhiyyah ini tidak lain adalah prinsip-prinsip umum yang harus menampung kebanyakan dari bagian-bagian (Juz'iyyah) yang terperinci. Oleh karena itu, walaupun kaidah ini berjumlah 5 (lima), tetapi dapat dijadikan alat untuk memecahkan masalah-masalah yang sangat banyak, terutama masalah yang kontemporer. Imam 'Izzuddin bin Abd. Al-Salam mengatakan bahwa seluruh masalah fiqh hanya dikembalikan kepada "dar'u al-mafasid" (menolak segala yang merusak) dan "Jalb al-masalih" (mendatangkan

---

[53] Ahmad Muhammad Al-Syafi'i, Usul al-Fiqh Al-Islami (Kairo: Muassasah Thaqafah Al Islamiyyah, 1983), 04.
[54] Ali bin Muhammad Al-Jurjani, Kitab al-Ta'rifat (Jiddah: al-Haramayn, t.t.), 171.
[55] Ach. Fajruddin Fatwa, *UsulFiqh Dan Kaidah Fiqhiyah* (Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2013), 146.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kemaslahatan). Bahkan, ada yang mengembalikan masalah-masalah fiqh itu hanya kepada kaidah "Jalb al-Masalih dar'u" (mendatangkan segala kemaslahatan), yang di dalamnya sudah terkandung "dar'u al-mafasid' (menolak segala kerusakan).[56]

B. Konsep Poligami

1. Pengrtian poligami

Kata poligami terdiri dari dua kata, yaitu "poly" dan "gami". Secara etimologi, poly artinya "banyak", gami artinya "isteri". Jadi polygami artinya beristri banyak, sedangkan secara terminologi, polygami yaitu seorang laki-laki mempunyai lebih dari satu istri atau seorang laki-laki beristri lebih dari seorang, tetapi di batasi paling banyak 4 orang.[57]

Sedangkan pengertian poligami menurut bahasa Indonesia adalah: sistem perkawinan yang salah satu pihak memiliki atau mengawini beberapa lawan jenisnya diwaktu bersamaan.[58] Para ahli membedakan istilah bagi seorang laki-laki yang mempunyai lebih dari seorang istri dengan istilah poligini, yang berasal dari kata polus berarti banyak dan gune berarti perempuan, sedangkan bagi seorang istri yang mempunyai lebih dari seorang suami disebut poliandri yang berasal dari kata polus yang berarti banyak dan andros berarti laki-laki.[59] Jadi, kata yang tepat bagi seorang laki-laki yang mempunyai istri lebih dari seorang dalam waktu yang bersamaan adalah

---

[56] Ach. Fajruddin Fatwa, *Usul Fiqh Dan Kaidah Fiqhiyah…*, 147.
[57] Abdul Rahman Ghazali, *Fiqh Munakahat,* (Jakarta: Kencana, 2006, cet. 2), 129.
[58] Tihami, Sohari Sahrani*, Fikh Munakahat, Kajian Fikh Nikah Lengkap,* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), 351.
[59]Ibid…,352.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

poligini, bukan poligami. Meskipun demikian, dalam perkataan sehari-hari yang dimaksud dengan poligami itu adalah perkawinan seorang laik-laki dengan lebih dari seorang perempuan dalam waktu bersamaan, yang dimaksud poligini itu, menurut masyarakat umum adalah poligami.[60]

Menurut Musdah Mulia poligami adalah ikatan perkawinan yang salah satu pihak (suami) mengawini beberapa (lebih dari satu) istri dalam waktu yang bersamaan. Selain poligami, dikenal juga poliandri yaitu seorang istri mempunyai beberapa suami dalam waktu yang bersamaan.[61]

Dengan demikian seseorang yang dikatakan melakukan poligami itu berdasarkan jumlah istri yang dimilikinya pada saat bersamaan, bukan jumlah perkawinan yang pernah dilakukan. Suami yang ditinggal mati oleh istrinya, kemudian menikah lagi maka seperti itu tidak dikatakan poligami, karena dia hanya menikahi satu orang istri pada waktu bersamaan. Sehingga apabila seseorang itu melakukan pernikahan sebanyak empat kali atau lebih, tetapi jumlah istri terakhir hanya satu orang maka hal yang demikian itu tidak bisa dikatakam sebagai poligami. Dikatakan poligami apabila seorang suami mempunyai lebih dari seorang istri secara bersamaan.[62]

2. Dasar Hukum Poligami

Allah Swt. membolehkan berpoligami sampai empat orang istri dengan syarat berlaku adil kepada mereka, yaitu adil dalam melayani istri, seperti

---

[60] Tihami, Sohari Sahrani, *Fikh Munakahat, Kajian Fikh Nikah Lengkap...*, 352.
[61] Siti Musdah Mulia, *Islam Menggugat Poligami*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007), 43.
[62] A. Rodli Maknum, *Poligami dalam Tafsir Muhammad Syahrur*, (Ponogoro: STAIN Ponogoro Press Cet. Pertama, 2009), 16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

urusan nafkah, tempat tinggal, pakaian, giliran, dan segala hal yang bersifat lahiriah. Jika tidak bisa berlaku adil maka cukup satu istri saja (monogami). Hal ini sesuai dengan firman Allah Swt. Q.S An-Nisa' ayat 3:

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَى فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُم مِّنَ النِّسَاءِ مَثْنَى وَثُلَاثَ وَرُبَاعَ فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ذَلِكَ أَدْنَى أَلَّا تَعُولُوا

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 demikian itu adalah lebih dekat kepada tidak berbuat aniaya.

Ayat ini merupakan kelanjutan tentang memelihara anak yatim, yang kemudian disebutkan tentang kebolehan beristri lebih dari satu sampai empat. Menurut tafsir Aisyah r.a, ayat ini turun karena menjawab pertanyaan Urwah bin Zubair kepada Aisyah istri Nabi Saw tentang ayat ini. Lalu beliau menjawabnya, "Wahai anak saudara perempuanku, yatim di sini maksudnya adalah anak perempuan yatim yang berada dibawah asuhan walinya mempunyai harta kekayaannya serta kecantikanya membuat pengasuh anak yatim itu senang kepadanya, lalu ia ingin menjadikanya sebagai istri, tetapi tidak mau memberi mas kawin dengan adil, yaitu memberi mas kawin yang sama dengan yang diberikan kepada perempuan lain. Karena itu, pengasuh anak yatim yang seperti ini dilarang menikahi mereka, kecuali mau berlaku adil

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepada mereka dan memberikan mas kawin kepada mereka lebih tinggi dari biasanya. Dan kalau tidak dapat berbuat demikian, maka mereka diperintahkan untuk menikahi perempuan-perempuan lain yang disenangi.[63]

Berlaku adil yang dimaksud adalah perlakuan yang adil dalam meladeni istri, seperti: pakaian, tempat, giliran, dan lain-lain yang bersifat lahiriah. Islam memang memperbolehkan poligami dengan syarat-syarat tertentu. Dan ayat tersebut membatasi diperbolehkanya poligami hanya empat orang saja. Namun, apabila takut akan berbuat durhaka apabila menikah dengan lebih dari seorang perempuan, maka wajiblah ia cukupkan dengan seorang saja.[64]

Selain syarat-syarat tersebut di atas, adil adalah salah satu prioritas utama dalam melakukan poligami, adil yang dimaksud adalah supaya seorang suami tidak terlalu cenderung kepada salah seorang isterinya, dan membiarkan yang lain terlantar. Keadilan yang dijadikan prasyarat perkawinan poligami itu dinyatakan Allah secara umum, mencakup kewajiban yang bersifat materi dan keadilan dalam kesempatan bergaul diantara istri-istri yang lain.[65]

Pada waktu itu memang islam mengalami kekacauan dimana poligami tidak dibatasi oleh jumlah tertentu. Ketika Islam datang para lelaki kabilah tsaqif banyak yang memiliki 10 orang istri, mereka adalah: Mas'ud Bin Mu'tib, Mas'ud Bin Amr Bin 'Umar, Urwah Bin Mas'ud,Sufyan Bin Abdullah, Ghailan Bin Salamah, dan Abu 'Aqil Mas'ud Bin 'Amir Bin Mu'tib. Lalu Islam membatasinya hanya empat istri saja, sehingga ketika masuk Islam dan syariat poligami di turunkan, Ghailan, Sufyan, dan Abu 'Aqil memilih empat

[63]Tihami, *Fikih Munakahat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), 335.
[64]Ibid., 335.
[65]Amir Syarifudin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*.,179.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

orang istri mereka dan menceraikan 6 yang lain. Sedangkan Urwah masuk Islam lalu wafat sebelum syariat poligami diturunkan.[66]

Dalil yang disyariatkan poligami berasal dari Al-Qur'an, sunah Rosullah SAW dan ijma' ayat Al-Qur'annya itu ialah firman Allah SWT:

فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُم مِّنَ النِّسَاءِ مَثْنَى وَثُلَاثَ وَرُبَاعَ

"maka kawinilah wanita-wanita yang kamu senangi: dua, tiga atau empat.

Menurut ikrimah dalam kitab tafsirul Munir juz 1 hal-139 mengenai ayat tersebut menjelaskan bahwa dulu ada seorang suami yang memiliki beberapa istri dan budak, dan kewajiban suami harus memberi nafkah kepada semua istri-istrinya beserta budaknya, sehingga harta si suami tersebut habis, dan sang suami terus membutuhkannya untuk memeberi nafaqoh kepada para istrinya beserta para budaknya, sehingga rosullah mengetahui hal tersebut kemudian Rasulullah mengatakan pada seseorang yang memiliki beberapa istri tersebut, janganlah engkau menikahi lebih dari empat istri karena terdahulu memang seorang suami bisa menikahi lebih dari empat bahkan bisa memiliki delapan istri seperti Iis bin Aris yang memiliki delapan istri kemudian Allah melarang menikahi lebih dari empat.[67]

Jika kamu menanyakan ayat tersebut cukup membolehkan seorang laki-laki beristri dua, tiga atau empat, lalu apa maksud ungkapan jamak pada kata matşnaa (dua-dua), tlulaatşa (tiga-tiga), dan rubaa' (empatempat) ? Maka jawaban penulis adalah, bahwa ayat tersebut ditujukan untuk orang banyak,

[66]Arij Abdurrahman As-Sanan, *Memahami Keadilan Dalam Poligami*, diterjemahkan oleh. Ahmad Sahal Hasan (Yordania: Daar An-Nafaais, 2002), 27.
[67] *Tafsirul Munir juz 1* (al haromain jaya indonesia), 139.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

maka redaksinya harus sesuai dengannya yaitu dalam bentuk pengulangan bilangan seperti jika anda mengatakan kepada sejumlah orang," bagaikan uang 1000 dirham ini dua dirham - dua dirham, atau tiga dirham - tiga dirham, atau empat dirham - empat dirham. "jika anda tidak mengulanginya maksudnya tidak dimengerti. Sedangkan pengunaan huruf wawu untuk menunjukan bolehnya memilih antar bilangan-bilangan yang disebutkan, jika yang digunakan adalah "aw" (atau), maksud kebolehannya akan hilang.[68]

عَنْ سَالِمْ عَنْ أَبِيْهِ رَضِيَ اللهُ عَنْهُمَا أَنْ غَيْلاَنَ بْنَ سَلَمَةِ الثَّقَفِي أَسْلَمَ وَعِنْدَهُ عِشْرُ نِشْوَةٍ فَقَالَ لَهُ النَّبِيُّ صَلّىَ اللهُ عَلَيْهِ وَسَلّمَ أَمْسِكْ أَرْبَعًا وَفَارِقْ سَاءِرَهُنَّ أَخْبَرَنَا مَالِكُ عَنِ الزُّهْرِي حَدِيْثَ غَيْلَانِ

Hadits kedua riwayat Ghailan Bin Salamah Ats-Tsaqifi masuk islam dalam keadaan beristri sepuluh orang yang ia nikahi di masa jahiliah (sebelum masuk Islam), mereka semua masuk Islam bersamanya, maka Rasulullah saw memerintahkannya untuk memilih empat diantara mereka.[69]

Sedangkan dalil dari ijma' ialah kesepakatan kaum muslimin tentang kehalalan poligami baik melalui ucapan maupun perbuatan mereka sejak masa Rasulullah SAW sampai hari ini. Para sahabat utama nabi melakukan poligami seperti Umar bin Khatab, Ali Abi Thalib, Muawiyah Bin Abi Sufyan, Dan Muaz Bin Jabal ra. Poligami juga dilakukan oleh ahli fiqih tabi'in (generasi

[68] Arij Abdurrahman As-Sanan, *Memahami Keadilan Dalam Poligami,* trek, Ahmad Sahal Hasan (Yordania: Daar An-Nafaais),27

[69] Ibnu hajjar al 'asqolani, *bulughul marom*, (al kutubi:cet haromein), 217.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pasca sahabat nabi), dan lain-lain yang terbilang tidak banyak, Mereka mengakui orang yang menikah lebih dari satu istri.

Kesimpulannya bahwa generasi salaf (terdahulu) dan khalaf (kini) dari umat Islam yang telah bersepakat melalui ucapan dan perbuatan mereka bahwa poligami itu halal. Ada pendapat sangat minoritas yang disebutkan oleh Imam Qurthubi yaitu pendapat kaum Syi'ah dansebagian madzab Zhahiri bahwa seorang muslim boleh menikah dengan sembilan perempuan sekaligus.[70]

Mereka memakai dalil dengan firman Allah:

فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُم مِّنَ النِّسَاءِ مَثْنَى وَثُلَاثَ وَرُبَاعَ

Maka kawinilah wanita-wanita yang kamu senangi: dua, tiga atau empat.

Bahwa ayat tersebut menjelaskan jumlah istri yang halal dinikahi yaitu dua, tiga, dan empat dengan menggunakan huruf *wawu* yang berfungsi membolehkan penjumlahan antara bilangan-bilangan tersebut (sembilan).

Al-Qurthubi juga menyatakan bahwa Mazhab Zhahiri bahkan membolehkan seorang laki-laki beristri delapan belas orang. Argumentasi mereka dari jamak *Matsnaa* (dua-dua) sama dengan empat, *tsulaatsa* (tiga-tiga) sama dengan enam, dan *ruba'* (empat-empat) sama dengan delapan, dan bila dijumblahkan menjadi delapan belas.

Kedua pendapat ini jelas salah dan tidak berdasarkan kaidah ilmiah sedikitpun, ia bertentangan dengan hadits-hadits yang membatasi hanya empat orang istri seperti perintah Rasul kepada orang-orang yang baru masuk Islam

[70] Arij Abdurrahman As-Sanan., 29.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan memiliki istri lebih dari empat. Pendapat ini juga bertentangan dengan konsensus kaum muslimin.

Al-Qanuji dalam bukunya Nail Al-Maram menjelaskan kekeliruan pemahaman mereka terhadap ayat tersebut:

Argumentasi mereka bahwa menikah dengan sembilan orang istri itu boleh dengan alasan bahwa huruf "*wawu*" berarti penjumlahan adalah bukti kebodohan terhadap bahasa Arab. Kalau seandainya Allah berfirman: "Nikahilah dua dan tiga dan empat orang" mungkin pendapat itu masih dapat diterima, tetapi redaksi ayat tidak demikian. Penggunaan huruf wawu (dan) di dalam ayat tersebut untuk menunjukkan kebolehan memilih antara dua istri, tiga istri dan empat istri. Jika digunakan aw (atau), terdapat kesan bahwa yang diperbolehkan hanyalah salah satu bilangan yang disebutkan (dua saja, atau tiga saja, atau empat saja). Padahal bukan itu yang dimaksudkan oleh Al Qur'an.[71]

Sebenarnya yang disebutkan oleh Al-Qurthubi bukanlah pendapat umum kaum Syiah, ia hanya pendapat minoritas yang tidak dianggap di kalangan Syiah. Yang menjadi pendapat utama Syiah adalah kehalalan manikah dengan empat orang istri.

Menikah dengan sembilan istri hanya dikhususkan untuk Rasulullah saw seperti yang disebutkan oleh Aththusi (seorang ulama Syiah) dan Al-Mabsuth, dan bagi seorang budak hanya diperkenankan memiliki dua istri, Ath thusi berkata: hanya diperkenankan menikah dengan empat orang wanita, sedangkan

[71] W.J.S Poerwardaminto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* (jakarta: Balai Pustaka 1984).765.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

budak laki-laki hanya dua orang, karena yang dikhawatirkan tidak dapat berlaku adil jika lebih dari itu, sedangkan rasullah Saw diperkenankan menikahi perempuan lebih dari itu karena beliau pasti ampuh untuk berlaku adil pada para istrinya tersebut

Demikian pula pendapat yang dikenal dikalangan mazhab Zhahiri, Ibnu Hazm berkata: Tidak halal bagai siapapun yang berkeinginan untuk menikahi lebih dari empat perempuan merdeka atau budak atau sebagaian merdeka sebagai budak. Dengan demikian apa yang diriwayatkan dari sebagian madzhab Zhahiri adalah pendapat minoritas yang tidak dijadikan pegangan.

3. Syarat-syarat poligami

Poligami di Indonesia sendiri mulai diatur pada masa orde baru yaitu dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, kemudian di lanjutkan dengan Peraturan Pemerintah RI No. 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Kemudian bagi seorang PNS perkawinan dan perceraian juga meliputi tentang poligami tertuang pada Peraturan Pemerintah RI No. 45 tahun 1990 tentang perubahan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983. Kemudian masalah poligami dibahas dalam Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang kompilasi hukum islam.

Islam memang membolehkan berpoligami, namun Islam memang membolehkan berpoligami, namun syarat yang ditentukan bukan syarat yang mudah. Hal ini berarti di dalam kebolehan memilih berpoligami, tidak sembarang orang boleh berpoligami.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam undang-undang, perkawinan diindonesia menganut asas monogami, terkecuali perkawinan tersebut memungkinkan seorang suami dapat melakukan poligami apabila dikehendaki sang istri dan memenuhi syarat yang telah ditentukan guna mendapatkan izin dari pengadilan agama.[72]

Ketentuan tersebut dengan tegas telah diatur dalam pasal (3) ayat (1) dan Undang-undang No 1 Tahun 1974 yang berbunyi:[73]

a. Pada asasnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri. Seorang wanita hanya boleh memiliki seorang suami.
b. Pengadilan, dapat memberikan izin kepada seorang suami untuk beristri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Untuk mendapatkan izin dari Pengadilan, suami harus pula memenuhi syarat tertentu disertai dengan alasan yang dapat dibenarkan. Hal ini diatur dalam pasal 5 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang menentukan untuk mengajukan permohonan kepada pengadilan. Sebagaimana yang dimaksut Selain syarat-syarat tersebut di atas, adil adalah salah satu prioritas utama dalam melakukan poligami, adil yang dimaksud adalah supaya seorang suami tidak terlalu cenderung kepada salah seorang isterinya, dan membiarkan yang lain terlantar. Keadilan yang dijadikan prasyarat perkawinan poligami itu dinyatakan Allah secara umum, mencakup kewajiban yang

[72] Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata hukum diindonesia*, (Jakarta: tt), 226.
[73] Undang-undang No 1 tahun 1974 dan Kompilasi hukum Islam, 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bersifat materi dan keadilan dalam kesempatan bergaul diantara istri-istri yang lain.[74]

pada pasal 4 ayat (1) Undang-undang ini, harus dipenuhi Syarat-Syarat sebagai berikut :[75]

a. Adanya persetujuan dari istri/istri-istri;
b. Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup istri-istri dan anak-anak mereka;
c. Adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anak mereka.

Persetujuan yang dimaksud pada ayat (1) ini huruf a pasal ini tidak diperlukan bagi seorang suami apabila istri/istri-istrinya tidak mungkin dimintai persetujuan dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian, atau apabila tidak ada kabar dari istrinya selama sekurang-kurangnya dua tahun, atau karena sebab-sebab lainnya perlu mendapat penilaian hakim.[76]

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka suami dilarang memadu istrinya dengan seorang wanita yang memiliki hubungan nasab atau susunan dengan istrinya:

a. Saudara kandung seayah atau seibu serta keturunannya
b. Wanita dengan bibiny aatau kemenakannya.

[74] Amir Syarifudin, *Hukum Perkawinan Islam di Ind*onesi.,179.
[75] Undang-undang No 1 tahun 1974 dan Kompilasi hukum Islam., 24.
[76] Ibid., 87.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Larangan tersebut juga berlaku, meskipun istri-istrinya telah ditalak *raj'I* dan masih dalam masa *Iddah*.[77]

[77] *Undang-undang Perkawinan di Indonesia*, (Surabaya: Arkala)., 74.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

DESKRIPSI KETENTUAN PP No. 45 TAHUN 1990 PASAL 4 AYAT 2 LARANGAN MENJADIKAN ISTRI KEDUA KETIGA DAN KEEMPAT

A. Konsep Kedudukan Setatus Aparatur Sipil Negara (ASN)

Dalam pasal 1 ayat (1) Undang Undang No 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dijelaskan bahwa pegawai negeri sipil atau Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah setiap warga negara Republik Indonesia (R.I) yang telah mememuhi syarat yang telah ditentukan, kemudian diangkat oleh Pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan dikaji berdasarkan undang-undang yang berlaku.[76]

Selanjutnya dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 mengatur tentang perubahan atas PP No. 10 Tahun 1983 tentang izin pernikahan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara (ASN), di dalam bagian menimbang PP No. 45 Tahun 1990 ditegaskan:[77]

a. Bahwa perkawinan adalah ikatan batin antara seorang pria dan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kelak berdasarkan ketuhanan yang maha esa, maka beristri dariseoranh dan perceraian sejauh mungkin perlu untuk dihindarkan.

[76] UU R.I No 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 Tentang pokok kepegawaian, 2.
[77] Undang Undang Perkawinan R.I. No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan kompilasi hukum islam, (Cet. 8, Bandung : Citra Umbara, 2017), 77.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah sebagai 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.

c. Untuk melaksakan kewajiban yang sedemikian itu, maka kehidupan Aparatur Sipil Negara (ASN) harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera, dan bahagia. Sehingga setiap pegawai negri sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh keluarganya.

d. Bahwa dalam rangka usaha untuk lebih meningkatkan dan menegaskan disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan dipandang perlu mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang isin perkawinan dan perceraian Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN).

Dalam UU. No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang pokok pokok kepegawaian pasal 2 disebutkan ruang lingkup Pegawai Negeri yaitu sebagai berikut:

1. Pegawai Negri Terdiri dari:
   a. Pegawai Negeri Sipil;
   b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
   c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf a, terdiri dari:
   a. Aparatur Sipil Negara (ASN) Pusat;
   b. Aparatur Sipil Negara (ASN) Daerah.
3. Disamping Aparatur Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) , Pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

Dan dalam UU. No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian bagian keempat Aparatur Sipil yang menjadi Pejabat Negara, pasal 11 disebutkan:

1. Pejabat Negara terdiri atas:
   a. Presiden dan Wakil Presiden;
   b. Ketua, Wakil ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
   c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
   d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hukim Agung pada Mahkama Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan
   e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
   f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
   g. Menteri, dan Jabatan yang setingkat Menteri;
   h. Kepala perwakilan Rakyat Indonesia diluar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

i. Gubernur dan Wakil Gubenur

j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Kota; dan

k. Pejabat Negeri lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

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

Menurut ketetapan dari surat edaran Nomor: 48/SE/1990 yang diundangkan dijakarta oleh Peresiden RI Soeharto bersama Kabinetnya atau Sekertaris Negara pada tanggal 22 Desember 1990 tentang petunjuk pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 Tentang izin perkawinan dan perceraian bagi ASN pada bagian III diatur tentang ASN Laki-Laki yang akan beristri lebih dari seorang terdapat pada ketentuan sebagai berikut:

1. ASN yang akan beristri lebih dari seorang wajib memperoleh izin tertulis lebih dahulu dari pejabat.
2. Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan bagi pejabat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Setiap atasan yang menerima surat permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang wajib menyampaikan kepada pejabat melalui saluran hierarki selambat lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal menerima surat permintaan tersebut.
4. Setiap pejabat harus mengembil keputusan selambat lambatnya tiga bulan terhitung mulai tanggal menerima surat permintaan izin tersebut.
5. Membantu Pejabat dalam melaksanakan kewajibannya agar dibentuk tim pelaksana Peraturan Perintah No. 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1990 didaerahnya masing-masing.
6. Apabila dalam waktu yang telah ditentukan pejabat tidak menetapkan keputusan yang sifatnya tidak mengabulkan atau tidak menolak permintaan izin Aparatur Sipil Negara (ASN) didaerahnya untuk beristri lebih dari seorang, maka pejabat tersebut dianggap telah menolak permintaan izin untuk memiliki istri lebih dari seorang.
7. Apabilah hal tersebut dalam angka 6 diatas adalah kelalaian dari pejabat sendiri, maka pejabat yang bersangkutan terkenakan hukuman disiplin.

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

1. Aparatur Sipil Negara (ASN) Pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari atasan/pejabat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Aparatur Sipil Negara (ASN)Wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua ketiga dan keempat.
3. Permintaan izin sebagaimana dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.
4. Surat permintaan izin sebagaimana dalam ayat (3), harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang.

Sedangkan berdasarkan pasal 5 PP No. 45 Tahun 1990 menyatakan bahwa:

1. Permintaan izin sebagai mana pasal 3 dan 4 diajukan kepada pejabat melalui saluran hierarki.
2. Setiap atasan menerima permintaan izin dari ASN dalam lingkungannya, baik untuk melakukan perceraian, ataupun untuk beristri lebih dari seorang, wajib memberikan pertimbangan dan meneruskan kepada Pejabat melalui saluran hierarki dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan terhitung dari mulai tanggal menerima permintaan yang dimaksud.[78]

Bagi ASN Laki-Laki yang akan beristri lebih dari seorang harus memenuhi aturan-aturan sebagaimana tercantum dalam PP No. 45 Tahun 1990 jo. PP. No. 10 tahun 1983 Pasal 10, yang antara lain bunyinya:

1. Izin untuk beristri lebih dari seorang hanya dapat diberikan oleh Pejabat apabila memenuhi sekurang-kurangnya salah satu syarat

[78] Undang-undang Perkawinan R.I. No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum islam, (Cet. II. Bamdung: Citra Umbara.2013), 87.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

alternatif dan ketiga 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 sebagaimana istri;
   b. Istri mendapatkan cacat badan atau penyakit yang tidak bisa disembukan;
   c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan.
3. Syarat kumulatif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ialah:
   a. Ada persetujuan tertulis dari istri;
   b. Aparatur Sipil Negara (ASN) Pria yang bersangkutan mempunyai penghasilan yang cukup untuk membiayai lebih dari seorang Istri dan anak-anaknya yang dibuktikan dengan surat keterangan pajak penghasilan;
   c. Ada jaminan tertulis dari ASN yang bersangkutan bahwa ia akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.

Dalam mewujidkan usaha untuk mengapai tujuan nasional, perlu adanya Aparatur Sipil Negara (ASN) yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan UUD 1945. Sehingga untuk lebih meningkatkan dan menegakkan disiplin PNS serta memberikan kepastian hukum dan rasa keadilan, maka Negara dan Pemerintah bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berdaya guna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawab sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Kebijakan PP No. 45 Tahun 1990 Pasal 4 ayat 2 Larangan bagi ASN wanita untuk menjadikan istri kedua ketia dan keempat

Dalam hukum di indonesia, perempuan yang khususnya mempunyai pekerjaan sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak diperbolehkan untuk jadi istri kedua, ketiga dan keempat. Hal ini tercantum dalam peraturan pemerintah (PP). No 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peratursn Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 4 yang berbunyi:

1. Aparatur Sipil Negara (ASN) Laki-Laki yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin terlebih dahulu dari atasan/pejabat.
2. Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua ketiga dan keempat.
3. Permintaan izin sebagaimana dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.
4. Surat permintaan izin sebagaimana dalam ayat (3), harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang.

Sesuai dengan pasal diatas dijelaskan pada ayat 1 bahwa seorang pria yang bersetatus Aparatur Sipil Negara (ASN) bisa memiliki istri dua hingga lebih dari itu, dengan syarat harus mendapatkan izin dari atasan, sedangkan wanita yang bersetatus Pegawai Negeri Sipil tidak diperbolehkan menjadi istri kedua ketiga dan keempat (Poligami)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Produk hukum UU No. 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan dan peraturan pelaksanaannya PP No. 9 Tahun 1975 berlaku untuk semua warga Indonesia, untuk PNS selain kedua produk hukum tersebut, juga mematuhi pada PP No. 10 Tahun 1983 Jo. PP No. 45 Tahun 1990 tentang perizinan perkawinan dan perceraian bagi PNS. Hal ini bertujuan agar Aparatur Sipil Negara (ASN) bisa menjalankan sebagai aparatur negara yang harus jadi contoh bawahannya umumnya kepada masyarakat wrga negara yang baik, termasuk saat membina kehidupan keluarga, PP tersebut secara tidak langsung untuk memperketat dan mempersulit izin perceraian dan poligami.[79] Sanksi yang melanggar akan dikenai pelanggaran disiplin yang terdapat pada PP No. 30 Tahun 1980 Tentang disiplin ASN, yang kemudian diganti dengan PP No. 53 Tahun 2010.

Berdasarkan Surat Edaran Nomor: 48/SE/1990 Tentang petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 diatur dalam bagian IV dan V surat edaran ini.[80]

1. Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita tidak diizinkan menjadi istri kedua ketiga dan keempat
   a. Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita tidak diizinkan menjadi istri kedua ketiga dan keempat.
   b. Seorang wanita yang berkedudukan sebagai istri kedua ketiga dan keempat dilarang menjadi Pegawai Negeri Sipil.

[79] Setiawan Budi Utomo, *Fiqih Aktual,* (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), 266.
[80] Muhammad Amin Suma, *Himpunan Undang-Undang Perdata Islam dan Peraturan Pelaksanaan Lainnya di Negara Hukum Indonesia,* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), 700.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Aparatur Sipil Negara (ASN)yang menduduki jabatan tertentu:

   Aparatur Sipil Negara (ASN)yang akan melangsungkan perceraian dan ASN Laki-Laki yang akan beristri lebih dari seorang yang berkedudukan sebagai:[81]

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

[81]Ibid., 701.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e. Anggota Lemaga Tertinggi atau Tinggi Negara Wajib Memperoleh Izin lebih dahulu dari Mentri atau pimpinan instansi induk yang bersangkutan.
f. Kepala Desa, Perangkat desa, dan petugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di Desa wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Dilarangnya Aparatur Sipil Negara (ASN) Wanita menjadi istri kedua ketiga dan keempat karena abdi negara dan abdi masyarakat yang wajib setia, taat dan mengabdi sepenuhnya kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada UUD 1945 kepada negara dan pemerintah, dan sudah seharusnya mampuh memberikan contoh yang baik kepada masyarakat dalam hal apapun termasuk dalam hal menjalankan urusan pemerintahan, karena setiap manusia harus taat pada uli amri atau pemerintah, selain itu tujuhannya pernikahan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa, maka beristri lebih dari seorang dan perceraian sejahu mungkin harus dihindarkan, untuk dapat mewujudkan hal maka kehidupan ASN harus ditunjang oleh kehidupan yang serasi, sejahtera dan bahagia, sehingga tiap pegawai negeri sipil dalam tugasnya tidak akan banyak terganggu dengan persoalan-persoalan rumah tangga. [82]

[82] Frida Riani, *Larangan PNS Wanita untuk Menjadi Istri Poligami*, (akses tanggal 10 oktober 2016), 24.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal ini perlu untuk menjamin kesatuan pimpinan dan garis pimpinan yang jelas dan tegas. Menurut pasal 5 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 setiap Pegawai Negeri Sipil wajib mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.

C. Ketentuan Sanksi Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) Sesuai PP No. 45 Tahun 1990

Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang melanggar ketentuan-ketentuan yang telah tersebut diatas akan dikenakan hukuman disiplin berupa diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai negeri sipil.

Sanksi disiplin merupakan penerapan disiplin setelah adanya kejadian dikarenakan cara preventif tidak bisa dilakukan. Sanksi disiplin atau sanksi administratif diberikan bagi Aparatur Negara yang melanggar, sehingga yang lain tidak meniru dan yang bersangkutan akan jera dan insyaf.

Adapun Aparatur Sipil Negara (ASN)yang akan teejerat sanksi sebagai berikut:[83]

1. Sanksi Aparatur Sipil Negara (ASN) dan atasan/pejabat, kecuali Pegawai berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang

[83] Muhammad Amin Suma.,703.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Peraturan disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN), apabila melakukan salah satu atau lebih perbuatan sebagai berikut:

a. Tidak memberi tahukan perkawinan pertamanya secara tertulis kepada Pejabat dalam jangkah waktu selambat-lambatnya satu tahun setelah pernikahan berlangsung.
b. Melakukan perceraia tanpa memperoleh izin bagi yang berkedudukan sebagai penggugat atau tanpa surat keterangan bagi yang berkedudukan sebagai tergugat, terlebih dahulu dari pejabat,
c. Beristri lebih dari seorang tanpa memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat.
d. Melakukan hidup bersama diluar ikatan perkawinan yang sah dengan wanita yang bukan istrinya atau dengan pria yang bukan suaminya.
e. Tidak melaporkan perceraiannya kepada pejabat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah terjadinya perceraian.
f. Tidak melaporkan pernikahannya dengan istri kedua ketiga dan keempat kepada pejabat dalam jangka selambat-lambatnya satu tahun setelah terjadinya perkawinan tersebut.
g. Setrap atasan yang tidak memberikan pertimbangan dan tidak meneruskan permitaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian untuk melakukan perceraian, dan atau untuk beristri lebih dari seorang dalam waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mereka menerima permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian.

h. Pejabat yang tidak memberikan perizinan kepada permintaan izin perceraian atau tidak memberikan surat perceraian atau surat pemberitahuan atas pemberitahuan adanya gugatan perceraian, dan atau tidak memberikan keputusan terhadap permintaan izin beristri lebih dari seorang dalam jangka waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah itu menerima permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian.

i. Pejabat yang tidak melakukan pemeriksaan dalam hal mengetahui adanya ASN dalam lingkungannya yang melakukan hidup bersama diluar ikatan perkawinan yang sah.

2. Aparatur Sipil Negara (ASN)wanita yang menjadi istri kedua, ketiga atau keempat dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980. [84]

3. Aparatur Sipil Negara (ASN), kecuali Pegawai bulanan disamping pensiun, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, apabila menolak melaksanakan pembagian gaji dan atau tidak mau menandatangani daftar gajinya sebagai akibat perceraian.

[84] Ibid.,704.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Apabila pegawai bulanan disamping pensiun melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam angka 1, dan atau menjadi istri kedua, ketiga atau keempat dan atau menolak melaksanakan pembagian gaji sebagaimana dimaksud dalam angka 3, dibebaskan dari jabatnnya.
5. Tata cara penjatuhan hukuman disiplin menurut ketentuan pasal 15 dan pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
6. Sanksi pelanggaran terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 adalah bagi:
    a. Pegawai bulanan disamping pension;
    b. Pegawai Bank Milik Negara;
    c. PegawaiBadan Usaha Milik Negara;
    d. Pegawai Bank MilikDerah;
    e. PegawaiBadan Usaha Milik Daerah;
    f. Kepala Desa, Perangkat Desa, Petugas yang menyelenggarakan tugas desa.[85]

Ketentuan dan pelaksanaannya dalam peraturan Nomor 10 Tahun 1983 dan Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 tanggal 26 April tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan

[85] Ibid,.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan surat edaran ini.[86]

Aparatur Sipil Negara (ASN)yang pernah dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) karena Melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tidak bisa diangkat sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1976 tentang Pengadaan Aparatur Sipil Negara (ASN).[87]

Tujuan hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidikPegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran. Pelanggaran disiplin bisaberbentuk lisanmaupun tulisan, atau perbuatan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertentangan dengan norma etik Aparatur Sipil Negara (ASN). Pelanggaran disiplin tidak hanya berlaku di dalam tugas jam kerja tetapi juga diluar tugas jam kerja.[88]

Adapun isi dari PP Nomor 53 Tahun 2010 atas perubahan PP No. 30 Tahun 1980 adalah bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang melanggar kewajiban-kewajiban dan larangan dapat dijatuhi sanksi atau hukuman pelanggaran disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN)sesuai dengan perbuatan

[86] Ibid,. 75.
[87] Ibid,.
[88] Frida Riani, *Larangan PNS Wanita untuk Menjadi Istri Poligami,*.50.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang dilakukannya, adapun tingkat danjenis hukuman disiplin adalah sebagai berikut :[89]

1. Tingkat Hukuman disiplin terdiri dari, hukuman disiplin ringan, sedang, dan berat :
   a. Hukum disiplin ringan terdiri dari:
      1. Teguran Lisan;
      2. Teguran Tertulis;
      3. Pernyaataan tidak puassecara tertulis.
   b. Hukum disiplin sedang
      1. Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 tahun;
      2. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun;
      3. Penundaan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun. (sebelumnya di PP Nomor 30 tahun 1980 merupakan hukuman disiplin berat)
   c. Hukum disiplin berat
      1. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun bagi ASN yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 31 sampai dengan 35 hari kerja.
      2. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah bagi ASN yang menduduki jabatan struktural atau

[89] Istomo Gatot,*Himpunan Lengkap Undang-undang dan Peraturan –perat uranKepegawaian Negara,* (Bandung: PT. Karya Nusantara, 1982),761.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

fungsional tertentu yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 36 sampai 40 hari kerja.

3. Pembebasan dari jabatan bagi ASN yang menduduki jabatan struktural atau fungsional tertentu yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 41 sampai dengan 45 hari kerja.
4. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai ASN.[90]

Dengan ditentukan Peraturan dan ketetapan ini hendaknya Aparatur Sipil Negara (ASN)atasan/Pejabat hendaknya segera mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjelaskan maksut surat edaran ini Kepada Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam lingkungannya masing-masing.[91]

[90] Ibid.,762.
[91] Muhammad Amin Suma, *Himpunan Undang-Undang Perdata Islam dan Peraturan Pelaksanaan Lainnya di Negara Hukum Indonesia* .,705.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

ANALISIS KETENTUAN PASAL 4 AYAT 2 PP NO. 45 TAHUN 1990 LARANGAN MENJADIKAN APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) WANITA MENJADIKAN ISTRI KEDUA KETIGA DAN KEEMPAT PERPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH*

A. Analisis Ketentuan PP No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 tentang larangan bagi ASN Wanita untuk menjadi istri Kedua Ketiga dan Keempat

Poligami menurut bahasa Indonesia adalah sistem perkawinan yang salah satu pihak memiliki atau mengawini beberapa lawan jenisnya diwaktu bersamaan.[92] Para ahli membedakan istilah bagi seorang laki-laki yang mempunyai lebih dari seorang istri dengan istilah poligini, yang berasal dari kata polus berarti banyak dan gune berarti perempuan, sedangkan bagi seorang istri yang mempunyai lebih dari seorang suami disebut poliandri yang berasal dari kata polus yang berarti banyak dan andros berarti laki-laki.[93] Jadi, kata yang tepat bagi seorang laki-laki yang mempunyai istri lebih dari seorang dalam waktu yang bersamaan adalah poligini, bukan poligami. Meskipun demikian, dalam perkataan sehari-hari yang dimaksud dengan poligami itu adalah perkawinan

[92]Tihami,*Sohari Sahrani, Fikh Munakahat, Kajian Fikh Nikah Lengkap,*(Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), 351.
[93]Ibid.,352.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

seorang laik-laki dengan lebih dari seorang perempuan dalam waktu bersamaan, yang dimaksud poligini itu, menurut masyarakat umum adalah poligami.[94]

Adapun dasar hukum terkait tentang poligami Hal ini sesuai dengan firman Allah Swt. Q.S An-Nisa' ayat 3 :

وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَى فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُم مِّنَ النِّسَاءِ مَثْنَى وَثُلَاثَ وَرُبَاعَ

فَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تَعْدِلُوا فَوَاحِدَةً أَوْ مَا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ذَلِكَ أَدْنَى أَلَّا تَعُولُوا

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

Berlaku adil yang dimaksud adalah perlakuan yang adil dalam meladeni istri, seperti: pakaian, tempat, giliran, dan lain-lain yang bersifat lahiriah. Islam memang memperbolehkan poligami dengan syarat-syarat tertentu. Dan ayat tersebut membatasi diperbolehkanya poligami hanya empat orang saja. Namun, apabila takut akan berbuat durhaka apabila menikah dengan lebih dari seorang perempuan, maka wajiblah ia cukupkan dengan seorang saja.[95]

Dari ketentuan ini tidak ada larangan untuk menjadikan istri kedua ketiga atau keempat (istri poligami), akan tetapi ada beberapa larangan bagi seorang

[94] Ibid.
[95] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

peria untuk menjadikan istri hal ini dikarenakan yang memiliki hubungan nasab atau susunan dengan istrinya:

1. Saudara kandung seayah atau seibu serta keturunannya
2. Wanita dengan bibinya atau kemenakannya.

Larangan tersebut juga berlaku, meskipun istri-istrinya telah ditalak *raj'i* dan masih dalam masa *Iddah*.[96]

Adapun dasar hukum terkait tentang larangan menikahi seorang wanita Hal ini sesuai dengan firman Allah Swt. Q.S Al-Nisa' 23:

حُرِّمَتْ عَلَيْكُمْ أُمَّهَاتُكُمْ وَبَنَاتُكُمْ وَأَخَوَاتُكُمْ وَعَمَّاتُكُمْ وَخَالَاتُكُمْ وَبَنَاتُ الْأَخِ وَبَنَاتُ الْأُخْتِ وَأُمَّهَاتُكُمُ اللَّاتِي أَرْضَعْنَكُمْ وَأَخَوَاتُكُمْ مِنَ الرَّضَاعَةِ وَأُمَّهَاتُ نِسَائِكُمْ وَرَبَائِبُكُمُ اللَّاتِي فِي حُجُورِكُمْ مِنْ نِسَائِكُمُاللَّاتِي دَخَلْتُمْ بِهِنَّ فَإِنْ لَمْ تَكُونُوا دَخَلْتُمْ بِهِنَّ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ وَحَلَائِلُ أَبْنَائِكُمُ الَّذِينَ مِنْ أَصْلَابِكُمْ وَأَنْ تَجْمَعُوا بَيْنَ الْأُخْتَيْنِ إِلَّا مَا قَدْ سَلَفَ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ غَفُورًا رَحِيمًا

Artinya: Diharamkan atas kamu (menikahi) ibu-ibumu, anak-anak wanitamu, saudara-saudara perempuanmu, saudara-saudara wanita ayahmu, saudara-saudara wanita ibumu, anak-anak wanita dari saudara laki-lakimu, anak-anak wanita dari saudara wanitamu, ibu-ibu yang menyusuimu, saudara-saudara wanita yang satu susuan denganmu, ibu-ibu isterimu (mertua), anak-anak wanita dari isterimu (anak tiri) yang dalam pemeliharaanmu dari isteri yang telah kamu campuri, tetapi jika kamu belum mencampurinya (dan sudah kamu ceraikan)

[96] *Undang-undangPerkawinan di Indonesia*, Surabaya: Arkala

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> maka tidak berdosa atasmu (jika menikahinya), (dan diharamkan bagimu) isteri-isteri anak kandungmu dan menantu, dan (diharamkan) mengumpulkan (dalam pernikahan) dua yang bersaudara, kecuali yang telah terjadi pada masa lampau. Sungguh, Allah Maha pengampun, dan Maha Penyayang.'' Al-Nisa' 23

Di Indonesia sendiri dalam upayah untuk meminimalisir terjadinya poligami telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, Seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1974 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Untuk Aparatur Sipil Negara **(ASN)** terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Ijin Perkawinan dan Perceraian Aparatur Sipil Negara (ASN).

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan 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 keluarga. Untuk bisa melaksanakan kewajiban itu, maka kehidupan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah dalam keluarganya.[97]

Supaya dapat melaksanakan kewajiban yang sedemikian itu, maka kehidupan Aparatur Sipil Negara (ASN) harus ditunjang yang serasi, Sejahtera

[97] Undang Undang Perkawinan R.I. No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan kompilasi hukum islam, (Cet. 8, Bandung : Citra Umbara, 2017), 77.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan bahagia, sehingga setiap Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya tidak akan banyak terganggu oleh masalah-masalah keluarganya[98]

Mengingat Aparatur Sipil Negara (ASN)merupakan aparatur negara, dan mempunyai tugas wajib tersendiri, sehingga sangat perlu mendapat perhatian karena menjatuhkan hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan tidak hormat sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) belum tentu menyelesaikan permasalahan. Di dalam ilmu hukum ada suatu hipotesa yang menyatakan bahwa semakin banyak penjatuhan sanksi-sanksi negatif bagi pelanggar hukum menunjukkan bahwa wibawa hukum merosot sehingga tidak efektif berlaku dalam masyarakat.[99]

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1974 tentang Aturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Menurut Perundang-undangan tersebut pada prisipnya sistem yang dianut oleh hukum perkawinan diindonesia adalah Azas monogami, yaitu satu suami satu orang istri.

Aturan hukum di Indonesia memungkinkan untuk dilakukannya poligami oleh seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) ketetapan tersebut terdapat pada PP No.10 Tahun 1983 tentang izin pernikahanAparatur Sipil Negara (ASN). Hasil dari perubahan atas Peraturan Pemerintah R.I Nomor 10 Tahun 1983 diubah pada

---

[98] Ibid.
[99] Mura P. Hutagalung, *Hukum Islam dalam Era Pembangunan*, (Jakarta: Ind.Hill-co, 1985), 69.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

PP No.45 Tahun 1990 tentang izin pernikahanAparatur Sipil Negara (ASN). Hasil dari perubahan ketentuan pasal 4 sehingga seluruhnya berbunyi :

1. Aparatur Sipil Negara (ASN) Laki-Laki yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari pejabat.
2. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa selama kedudukan sebagai istri kedua ketiga dan keempat dilarang menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN).
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 seorang.

Peraturaturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 perubahan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun Tahun 1983 Pasal 4 ayat 2 :

1. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa selama kedudukan sebagai istri kedua ketiga dan keempat dilarang menjadi pegawai negeri sipil.
2. Larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat bagi ASN wanita.

Sebelum berlakunya PP tersebut wanita ASN boleh dijadikan istri kedua, ketiga ataupun keempat dari Pria bukan ASN. Kemudian PP No. 10 Tahun 1983 direvisi oleh PP No. 45 Tahun 1990 dengan melarang ASN wanita menjadi istri

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kedua, ketiga dan keempat baik oleh pria ASN maupun bukan ASN.Dalam pelaksanaanya beberapa ketentuan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 dapat menghindar, baik secara sengaja maupun tidak, terhadap ketentuan tersebut. Disamping itu ada kalanya pula pejabat tidak dapat mengambil tindakan yang tegas karena ketidakjelasan rumusan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983itu sendiri,sehingga dapat memberi peluang untuk melakukan penafsiran sendiri-sendiri. Oleh karena itu dipandang perlu mengubah beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 yang salah satunya adalah larangan bagi ASN wanita untuk menjadi istri kedua, ketiga ataupun keempat.[100]

Sedangkan dalam Undang-undang sendiri yang mengatur tentang larangan menikah yang bersifat abadi atau selamanya yaitu terdapat pada pasal 39 Kompilasi Hukum Islam yang menyebutkan bahwa ada tiga larangan menikah antara laki-laki dengan wanita yaitu kerena pertalian masa, pertalian kerabat semenda, dan pertalian sesusuan.[101]

Dalam Undang-Undang Perkawinan sendiri telah ditentukan bahwa: "Perkawinan sah ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga/rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan KeTuhanan Yang Maha Esa yang dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya/kepercayaannya terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan dicatat menurut peraturan perUndang-Undangan yang berlaku".

---

[100]Frida Riani, *Larangan Menjadikan istriPoligami*, (Semarang: Institut Agama Islam Negeri Walisomgo, 2013),7.

[101]Intruksi Presiden R.I. Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tentunya perkawinan yang kekal menjadi dambaan semua keluarga, namun tidak menutup kemungkinan terjadinya perceraian dalam penyelenggaraan kehidupan berumah tangga. Dari pernyataan diatas sehingga Aparatur Sipil Negara (ASN)telah diatur mengenai izin perkawinan dan perceraian pada PP RI Nomor 45 Tahun 1990 Perubahan dari PP Nomor 10 Tahun 1983, Buku UUP di Indonesia telah memuat hal-hal pokok yang dijadikan dasar untuk jalannya PP No. 45 Tahun 1990 diantaranya adalah:

1. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok perkawinan (lembaran Negara tahun 1974 nomor 1, tambahan lembaran Negara nomor 3019).
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (lembara nnegara tahun 1974 nomor 55, tambahan lembaran Negara nomor 3041).
4. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan (lembaran Negara tahun 1975 nomor 12, tambahan lembaran Negara nomor 3050).
5. Peraturan Pemerinta hNomor 30 Tahun 1980 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (lembaran Negara tahun 1975 nomor 26, tambahan lembaran Negara nomor 3058).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

6. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (lembaran Negara tahun 1980 nomor 50, tambahan lembaran Negara nomor 3176).
7. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil (lembaran Negara tahun 1983 nomor 13, tambahan lembaran Negara nomor 3250)

Ketujuh hal pokok yang dijadikan dasar untuk jalannya PP No. 45 Tahun 1990 yang berkaitan dengan pasal 4 ayat 2 tentang tidak diizinkannya wanita ASN menjadi istri kedua, ketiga atau keempat adalah point keenam karena berkaitan dengan kedisiplinan ASN, di mana apabila ASN wanita itu melanggar akan diberhentikan dengan tidak hormat sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN).12 Untuk meningkatkan disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam melakukan perkawinan dan perceraian, memerlukan suatu penetapan Peraturan Pemerintah mengenai izin pernikahan dan perceraian bagi Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian pasal 29, dinyatakan bahwa untuk menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas, diadakan Peraturan Disipilin Aparatur Sipil Negara (ASN). Untuk menjamin keseragaman dan dalam rangka memperlancar pelaksanaannya, Pemerintah mengeluarkan pedoman peraturan disiplin Aparatur Sipil Negara (Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara) tentang petunjuk teknis pelaksanaan Peraturan Disipilin Aparatur Sipil Negara (ASN).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menerangkan bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan keseimbangan materiil dan spirituil, diperlukan adanya Pegawai Negeri sebagai Warga Negara, unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara, dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bemutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Oleh sebab itu diperlukan adanya suatu Undang-undang yang mengatur kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan Aparatur Negara yang dilaksanakan berdasarkan sistem karir dan sistem prestasi kerja.

Aparatur Sipil Negara (ASN) harus mentaati kewajiban tertentu dalam hal hendak melangsungkan pernikahan, beristri lebih dari satu, larangan menjadi istri kedua ketiga dan ketiga ataupun keempat, dan atau bermaksud melakukan perceraian, karena sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam melaksanakan tugasnya diharapkan tidak terganggu oleh urusan kehidupan rumah tangga atau keluarganya. Menurut penulis sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah sepantasnya memberikan contoh yang baik kepada masyarakat dalam hal apa pun termasuk menjalankan urusan pemerintahan, karena setiap orang harus taat pada

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ulil Amri atau Pemerintah, sebagaimana dalam firman Allah Surat Al-Nisa' ayat 59 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Dilarangnya ASN wanita menjadi istri kedua, ketiga ataupun keempat adalah suatu bentuk kesetiaan atau ketaaatan ASN kepada Pemerintah, karena Pemerintah merupakan Ulil Amri yang mengatur kesejahteraan rakyatnya yaitu ASN. Untuk memajukan kesejahteraan terhadap suatu negara apabila urusan itu adalah urusan kenegaraaan maka urusan itu menjadi urusan keagamaan, karena memperjuangkan negara adalah hak yang diperintahkan oleh agama, sesuai dengan kebutuhan masyarakat sekarang yang lebih membutuhkan penjelasan persoalan-persoalan kenegaraan. Pemerintahan sekarang sangat berkaitan erat dengan agama, karena negaralah yang menjadi penggerak utama dalam masyarakat, sedangkan tujuan adanya perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, maka beristri lebih dari seorang dan perceraian sejauh mungkin harus dihindarkan.

Penulis juga berpendapat bahwa dilarangnya wanita ASN menjadi istri kedua, ketiga atau keempat apabila sewaktu-waktu terjadi perceraian, maka

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembagian gaji sebagai akibat perceraian itu diharapkan dapat lebih menjamin keadilan bagi kedua belah pihak. Pasal 4 ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 mengenai larangan wanita ASN menjadi istri kedua, ketiga ataupun keempat merupakan tindakan prefentif untuk menghindarkan wanita ASN dari permasalahan rumah tangga yang kemungkinan besar akan timbul, sehingga mengganggu dalam melaksanakan kewajiban yang dikembangan kepadanya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

B. Analisis Hukum Islam Terhadap PP No.45 Tahun 1990 Pasal 4 Ayat 2 Larangan Bagi ASN Wanita Untuk Menjadi Istri Kedua Ketiga Dan Keempat Perspektif *Maslahah Mursalah*

Menurut ahli Usul Fiqh mendefinisikan *maslahah mursalah* ialah kemaslahatan yang telah disyari'atkan oleh syari' dalam wujud hukum, di dalam rangka menciptakan kemaslahatan, di samping tidak terdapatnya dalil yang membenarkan atau menyalahkan. Karenanya, *maslahah mursalah* itu disebut mutlak lantaran tidak terdapat dalil yang menyatakan benar dan salah.[102]

Permasalahan yang kompleks dan beragam macamnya yang bisa datang dari sistem pemerintahan yang mulai goyah dan kehilangan jati dirinya, akan tetapi permasalahan juga bisa timbul dari akar parsial hukum Islam maupun cabang dari hukum Islam itu sendiri, sehingga meresahkan bagi pemeluk agama Islam secara

[102] Sayfuddin Abi Hasan Al Amidi,, *Al-Ahkam fiusul al-Ahkam,* Juz 3 (Riyad: Muassasah Al-Halabi, 1972), 142

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keseluruhan dengan intensitas permasalahan yang menyangkut kehidupan jangka menengah dan jangka panjang, misalnya dalam permasalahan poligami.

Dengan demikian poligami pula bisa menjadikan sumber konflik atara istri beserta anak-anaknya masing - masing. Karena itu hukum asal perkawinan adalah monogami, sebab dengan monogami akan mudah menetralisasi sifat atau watak cemburu, iri hati dan mengeluh dalam kehidupan yang monogamis, Hukum perkawinan yang mengatur poligami sebagai sesuatu yang boleh dilakukan oleh seorang suami asal sesuai dengan syarat-syarat dan prosedur, terutama yang diatur dalam UUP dan peraturan pelaksanaanya serta kompilasi hukum Islam. Beberapa peraturan pelaksanaan yang terikat dengan poligami, seperti PP No.45 Tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi Aparatur Sipil Negara (ASN). Yang mengatur syarat-syarat perkawinan sebagai aturan hukum yang mengatur sebagai tegas tentang perkawinan, perceraian, pembagian harta, dan tanggung jawab suami istri. Salah satu dampak yang berkaitan dengan poligami adalah masalah tanggung jawab suami terhadap istri dan anak-anak yang masih dalam tanggungannya.

Berdasarkan pada pengertian tersebut, pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan ini semata-mata dimaksudkan untuk mencari kemaslahatan manusia. Artinya, dalam rangka mencari sesuatu yang menguntungkan, dan juga menghindari kemudharatan manusia yang bersifat sangat luas. Maslahat itu merupakan sesuatu yang berkembang berdasar perkembangan yang selalu ada di setiap lingkungan. Mengenai pembentukan hukum ini, terkadang tampak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menguntungkan pada suatu saat, akan tetapi pada suatu saat yang lain justru mendatangkan mudharat. Begitu pula pada suatu lingkungan terkadang menguntungkan pada lingkungan tertentu, tetapi mudharat pada lingkungan lain.

Beberapa ulama ahli ushul fiqh dalam menetapkan suatu hukum atau dalam menggali (*istinbat*) sebuah hukum tentu mempertimbangkan suatu alasan baik secara filosofis, sosiologis maupun efek dari pada status hukum pada masalah-masalah yang akan dipecahkan kasus hukumnya. Dengan berpegang teguh pada dalil-dalil *Nash qat'i* yaitu *Al-Quran* dan Hadist serta konsensus para ulama (*ijma*') dan analogi, sehingga produk hukum yang akan dimunculkan ke permukaan ialah produk hukum yang kompatibel dan diakui validitasnya.

Dalam sebuah teori ilmu ushul fiqh yang digunakan para ulama ahli ushul fiqh sedikitnya terdapat 7 (tujuh) macam teori dalam menggali sebuah hukum yang belum ada legal standing-nya dalam Al-Quran maupun Hadist. Permasalahan-permasalahan tersebut perlu dicarikan dasar hukumnya agar masyarakat secara umum tidak mengalami kesesatan dalam berfikir untuk menjalankan perintah Allah SWT serta tuntunan Rasulullah saw

Salah satu teori fiqh yang dimaksud adalah *maslahah mursalah*. Teori *maslahah mursalah* ialah maslahah yang tidak diakui secara pasti oleh syara' dan tidak pula ditolak dan dianggap batil oleh syara', akan tetapi masih sejalan secara pokok dengan kaidah-kaidah hukum yang universal. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan untuk menjadikan teori ini bisa diterapkan untuk menggali sebuah hukum pada problematika saat ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada Pasal 4 ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 melarang seorang wanita Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk menjadi istri kedua, ketiga atau pun keempat, merupakan suatu hal baru. yang mana ketentuannya tidak ada dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan juga Kompilasi Hukum Islam, Namun dalam pembuatan kebijakan tersebut terlihat adanya tujuan Pemerintah untuk menghindarkan seorang wanita ASN dari kehidupan rumah tangga yang tidak harmonis, karena dugaan kuat apabila wanita itu menjadi istri kedua, ketiga ataupun 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.

Dalam Undang-Undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 melarang wanita untuk dijadikan istri kedua disebabkan berhubungan saudara dengan istri atau sebagai bibi atau kemenakan dari istri, dalam hal seorang suami akan berpoligami (pasal 8 UUP), namun ada kesamaan prinsip antara kebijakan Pemerintah tersebut dengan UUP yaitu memperketat seseorang yang akan berpoligami. Sedangkan dalam Kompilasi Hukum Islam melarang seorang wanita untuk dijadikan istri kedua disebabkan berhubungan pertalian nasab, atau sesusuan dengan istrinya saudara kandung, seayah, atau seibu, serta keturunannya, wanita dengan bibinya atau kemenakannya (sesuai pasal 41 KHI). Dalam KHI tidak ada larangan dalam hal akan melakukan poligami disebabkan oleh jabatan atau pekerjaan wanita, yang ada hanyalah hadis tentang pembatasan untuk melakukan poligami sesuai hadis berikut ini:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalil dari sunnah Rasulullah saw adalah hadits yang diriwayatkan oleh Qais bin Al-Haris ra:

عَنْ قَيسِ بْنِ اْلحَارِثِ قَالَ: اَسْلَمْتُ وَ عِنْدِى ثَمَانُ نِسْوَةٍ، فَاَتَيْتُ النَّبِيَّ ص فَذَكَرْتُ ذلِكَ لَهُ، فَقَالَ: اِخْتَرْ مِنْهُنَّ اَرْبَعًا.(ابن ماجه)

Dari Qais bin Al-Haris ra. beliau berkata: ketika masuk islam, saya memiliki delapan istri. Saya menemui rosulullah saw dan menceritakan keadaan saya, lalu beliau besabda: pilih empat diantara mereka. (H.R. Ibnu Majah)".

عن سالم عن أبيه رضي الله عنهما أن غيلان بن سلمة الثقفي أسلم وعنده عشر نشوة فقال له النبي صلى الله عليه وسلم أمسك أربعا وفارق ساءرهن أخبرنا مالك عن الزهري حديث غيلان

Hadits kedua riwayat Ghailan Bin Salamah Ats-Tsaqifi masuk islam dalam keadaan beristri sepuluhorang yang ia nikahi di masa jahiliyah(sebelum masuk Islam), mereka semua masuk Islam bersamanya, maka Rasulullah saw memerintahkannya untuk memilih empat diantara mereka.

Hadis di atas tentang percakapan antara Nabi kepada salah seorang Muallaf yang bernama Ghailan as Saqofi untuk menceraikan dan memilih empat diantara delapan istri yang di nikahi. Jumhur ulama menjadikan sebagai dalil atas haramnya poligami lebih dari empat orang, sedang Ulama Zhahiriyah berpendapat, boleh poligami sampai sembilan orang. Jadi berkaitan dengan pasal 4 ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 tentang dilarangnya bagi ASN wanita untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjadi istri kedua, ketiga ataupun keempat. Hadis itu tidak berlaku karena hanya diberlakukan kepada orang merdeka, hamba serta yang khusus bagi Nabi Saw.

Selain itu dalam Al-Quran juga membolehkan bepoligami sampai 4 orang istri dengan syarat berlaku adil kepada mereka, sebagaimana dalam firman Allah Q.S An-Nisa' ayat 3:

Menurut Penulis kehadiran PP No. 45 Tahun 1990 khususnya pasal 4 ayat 2 adalah sudah tepat untuk diterapkan bagi ASN Wanita untuk tidak diizinkan menjadi istri kedua ketiga ataupun keempat, karena apabila diperbolehkan dikhawatirkan akan memberikan dampak negatif terhadap kehidupan keluarga, sehingga sangat mungkin terjadi konflik intra pribadi dan sulit untuk berkembang menjadi suatu keluarga yang harmonis dan bahagia. Anggota keluarga yang berada dalam situasi konflik akan berkembang menjadi pribadi yang mendapat gangguan psikologis sehingga berpengaruh pada perilakunya dan menyebabkan kewajiban tugas yang diberikan sebagai abdi negara akan terganggu.

Argumentasi terkait ketentuan larangan Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk menjadikan istri kedua ketiga dan keempat, berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan tentang poligami tidak ada satupun di dalam nas ataupun dalil yang mengandung larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat, selama masa keterikatan dengan instansi maupun birokrasi, oleh karena itu fenomena larangan PNS wanita untuk dijadikan Istri Kedua Ketiga Dan Keempat akan penulis analisis dengan teori *maslahah mursalah.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Maslahah mursalah ialah maslahat yang secara ekspilit tidak ada satu dalil yang menerimanya maupun menolaknya.Prof. DR. Rachmat Syafe'i berpendapat dalam bukunya yang berjudul "Ilmu Ushul Fiqh" menjelaskan arti *maslahah mursalah* secara lebih luas, yaitu suatu kemaslahatan yang tidak mempunyai dasar dalil, tetapi juga tidak ada pembatalnya.

Dengan demikian *maslahah mursalah* merupakan maslahat yang sejalan dengan tujuan syara' yang dapat dijadikan dasar pijakan dalam mewujudkan kebaikan yang dihajatkan oleh manusia serta terhindar dari kemudharatan.

Kebijakan Peraturan Pemperintah dalam penetapan PP No. 45 tahun 1990 tentang larangan Menjadikan istri Kedua Ketigas dan Keempat dapat dibenarkan menurut hukum islam jika sesuai dengan syarat-syarat *Maslahah Mersalah*.

Terdapat beberapa perbedaan pandangan di antara beberapa ulama ahli ushul fiqh terkait *maslahah mursalah*. Peneliti akan mengambil Pendapat Imam Maliki sebagaimana yang tertuang dalam kitab karangan Abu Zahrah yang berjudul "Ushul fiqh" menjelaskan bahwa syarat-syarat *maslahah mursalah* bisa dijadikan dasar hukum ialah :

Pertama, Kecocokan/kelayakan di antara kebaikan yang digunakan secara pasti menurut keadaannya dan antara tujuan-tujuan orang-orang yang menggunakan *maslahah mursalah*. Sementara *maslahah mursalah* sendiri tidak meniadakan dari dalil-dalil pokok yang telah ditetapkan dan tidak pula bertentangan dengan dalil-dalil Qat'i yyah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Larangan menjadikan istri Kedua Ketiga dan Keempat disebabkan karena keterikatan kontrak kerja tidak dapat ditemukan dalam Al Qur'an maupun Al hadis. Peristiwa seperti ini adalah fenomena yang baru ditemui pada zaman medern. Dalil yang mengatur larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat hanya sebatas larangan menikahi karena hubungan masa, hubungan mushoharo, dan hubungan sesusuan,seperti yang tertuang dalam surat Al-Nisa' ayat 23.

Dalam hal ini sudah cukup jelas tidak ditemukan dalam al-Quran ataupun hadis tentang larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat karena keterikatan kerja, sehingga dengan menggunakan maslahah mursalah, hal semacam ini dapat diketahui hukumnya. Untuk menggunakan teori maslahah mursalah sebagai sebuah penggalian hukum, maka perlu diketahui tujuan hukum islam yang terdapat dalam fenomena tersebut.

Kedua, Hendaknya *maslahah mursalah* dapat diterima secara rasional di dalam keadaannya terhadap permasalahan yang ada. Artinya terhadap permasalahan yang sesuai secara akal. Kemudian apabila maslahah mursalah ditawarkan kepada cendekiawan, maka mereka dapat menerimanya.

Pemerintah menetapkan kebijakan PP No. 45 tahun 1990 tentang larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat bukan tanpa alasan, melainkan sebagai pertimbangan yang masuk akal yaitu ASN sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya diharapkan tidak terganggu oleh urusan kehidupan rumah tangga atau

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keluarganya, jika terjadi sebuah perselisihan rumah tangga akan menggagu ia saat bertugas.

Ketiga Hendaknya menggunakan *maslahah mursalah* itu tidak menghilangkan yang sudah ada, dan sekiranya apabila tidak menggunakan teori itu secara rasional, maka manusia akan mengalami kesempitan dalam berpikir. Allah SWT dalam firmannya menyebutkan, yang artinya "Allah SWT tidak menjadikan agama bagi kalian secara sempit" .[103]

Pemerintah menetapkan kebijakan PP No. 45 tahun 1990 tentang larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat, hanya ditujukan kepada yang bersetatus Pegawai Negeri Sipil dari bawahan maupun atasan.

Dalam UU. No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang pokok pokok kepegawaian pasal 2 disebutkan ruang lingkup Pegawai Negeri yaitu sebagai berikut:

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

[103] Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul.,* 130.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Disamping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) , Pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.

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

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

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

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

Kemaslahatan yang timbul dari penerapan kebijakan ini telah dirasakan oleh Aparatur Negara atasan maupun pegawai bawahan yang bersangkutan. Seperti yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya bahwa dengan adanya ketetapan pemerintah tentang larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat menimbulkan sebuah kemaslahatan, terhindar dari perselisihan rumah tangga, sehingga bisa lebih fokus dan produktif saat menjalankan tugas negara.

Adapun teori *maslahah mursalah* ketentuan PP No 45 tahun 1990 bisa dijadikan landasan hukum (hujjah). Alasan-alasan yang mendasarinya adalah sebagai berikut:[104]

1. Ia adalah sesuatu yang baik menurut akal dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia, Jika seandainya tidak menggunakan *maslahah mursalah* maka tidak dapat

[104]Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul*., 125.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengatur permasalahan-permasalahan yang baru yang timbul untuk memperbaiki manusia yang saat ini permasalahan yang semakin kompleks.

2. Hendaknya menggunakan *maslahah mursalah* itu tidak menghilangkan yang sudah ada, dan sekiranya apabila tidak menggunakan teori itu secara rasional, maka manusia akan mengalami kesempitan dalam berpikir. Allah SWT dalam firmannya menyebutkan, yang artinya "Allah SWT tidak menjadikan agama bagi kalian secara sempit" .[105]
3. Hendaknya *maslahah mursalah* dapat diterima secara rasional di dalam keadaannya terhadap permasalahan yang ada. Artinya terhadap permasalahan yang sesuai secara akal. Kemudian apabila *maslahah mursalah* ditawarkan kepada cendekiawan, maka mereka dapat menerimanya.[106]
4. Apa yang baik menurut akal dan selaras pula dengan tujuhan syara' tersebut tidak ada petunjuk syara' secara khusus yang menolaknya, jika tidak ada petunjuk *syara*' yang mengakuhinya, di sini sangat diperlukannya teori *maslahah mursalah* sebagai kehujjaannya.

Kebijakan pemerintah tentang larangan menjadikan istri kedua ketiga dan keempat dibuat untuk Aparatur Sipil Negara (ASN) wanita, dapat dibenarkan dalam hukum Islam meskipun tidak ada dalil yang menerangkan hal tersebut. Penetapan hukum ini mengacu pada *maslahah mursalah* karena tidak adanya dalil yang menerangkan dan kebijakan ini telah menimbulkan banyak kemaslahatan.

---

[105]Ibid, 130.
[106] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hukum haruslah bersinergi dengan kebutuhan manusia. Sebaliknya, manusia haruslah menjaga, menaati dan melaksanakan norma-norma hukum yang telah ada dan melakukan kesadaran dan rehabilitasi di bidang hukum, namun harus sesuai dengan ketentuam yang telah ditetapkan oleh agama Islam sehingga produk hukum yang diasilkan tidak bertentangan dengan syariat Islam yang telah di bawa oleh Rasulullah saw untuk kebaikan dan kemaslahatan umat manusia.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah mengamati dan meneliti tentang Analisis *Maslahah Mursalah* terhadap Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang Larangan Menjadikan istri Kedua Ketiga Dan Keempat, maka penyusun dapatmenyimpulkan bahwa :

1. Dengan adanya kebijakan Pasal 4 ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 larangan wanita PNS menjadi istri kedua, ketiga ataupun keempat merupakan tindakan preventif, sebab status istri poligami sangatlah rawan timbul perselisihan dan permasalahan rumah tangga, untuk menghindarkan wanita PNS dari permasalahan rumah tangga yang kemungkinan besar akan timbul, sehingga mengganggu dalam melaksanakan kewajiban yang dikembangan kepadanya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sehingga mampu menciptakan hasil kerja yang maksimal.
2. Ditinjau dari segi *Maslahah Mursalah* terhadap pada Pasal 4 ayat 2 PP No. 45 Tahun 1990 larangan wanita ASN menjadi istri kedua Ketiga dan Keempat, bertujuan untuk menghindarkan wanita ASN dari permasalahan rumah tangga yang kemungkinan besar timbul, Sehingga menganggu dalam melaksanakan kewajiban yang dikembangkan kepadanya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, Hal ini dikarenakan tujuan teori *maslahah*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mursalah adalah untuk kesejahteraan manusia dan demi kemaslahatan bersama.

B. Saran

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan terhadap kebijakan PP No. 45 Tahun 1990 pasal 4 ayat 2 tentang Larangan Bagi ASN Wanita untuk dijadikan Istri Kedua Ketiga dan Keempat, maka penelitian ini memberikan saran sebagai berikut:

1. Bagi ASN Wanita harus tetap konsisten terhadap kebijakan ini, karena kebijakan ini membawa dampak yang positif untuk menghindarkan dari problematika perselisihan rumah tangga, sehingga bisa membantu kelancaran saat bertugas.
2. Sebagai aparatur negara, harus mampu menciptakan keluarga harmonis, sebab aparatur negara adalah ulil amri yang akan menjadi panutan atau suri tauladan terhadap bawahannya dan masyarakat pada umumnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Abu Zahrah, Muhammad, *Ushul al- Fikih*, terjemah. Saefullah Ma'shum, Jakarta Pustaka Fordaus, 2008

Adi, Rianto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum.* Jakarta: Granit, 2004.

As-Sanan, Arij Abdurrahman, *Memahami Keadilan Dalam Poligami*, diterjemahkan oleh. Ahmad Sahal Hasan Yordania: Daar An-Nafaais, 2002

Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Quran dan Terjemahnya*, Semarang: PT. Karya Toha Putra, 2002.

Faishal Haq, Ahmad. *Ushul fiqh Kaidah-Kaidah Penerapan Hukum Islam* Surabaya: Citra Media, 1997.

Gatot, Istomo, *Himpunan Lengkap Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan Kepegawaian,* Bandung: PT. Karya Nusantara, 1982.

Ghazali ,Abdurrahman, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: Kencana, 2006.

Himpunan Peraturan Perundang – Undangan, *Undang – Undang Perkawinan Indonesia*, Wacana Intelektual, Cetakan Pertama, 2009.

Mulia, Siti Musdah, *Islam Menggugat Poligami*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007.

Nawawi al jawi Muhammad, *Tafsirul Munir Juz 1.* Al haromain Jaya Indonesia

Narbuko Cholid dan Ahmadi Abu, *Metode Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997.

Nurul, Muhamad, *Analisis Yuridis terhadap pertimbangan hakim Gorontalo Dalam perkara perizinan bagi pegawai negri sipil (PNS) tanpa surat izin atasan,* Universitas Islam Negri Sunan Ampel, Surabaya 2012.

Poerwardaminto, W.J.S, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* jakarta: Balai Pustaka 1984

Prawirohamidjojo, Soetojo, Pluralisme dalam perundang-undangan di Indonesia, Surabaya: Universitas Airlangga, 1988.

Romli SA, *Muqaranah Mazahib fil Ushul*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Riani, Frida, *Larangan bagi PNS Wanita untuk Menjadi istri Poligami stadi analisis pasal 4 ayat 2 No.45 tahun 1990*, Institut Agama Islam Negri Walisongo, semarang 2013.

Shatibi al, Abi Ishaq. *Al-Muwafaqat Juz 2*. Mesir: Dar Al-Hadith, 2006.

Sudarsono, *Pokok-pokok Hukum Islam,* Jakarta: Rineka Cipta, 2001.

Syarifuddin, Amir, *Ushul Fiqih Jilid 2*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.

Syafe'i, Rahmat, *Ilmu Ushul Fiqih* Bandung: Pustaka Setia, 2007.

Sayfuddin, Abi Hasan Al Amidi, *Al – Ahkam fiusul Al – ahkam, juz 3*, Riyad: Muassah Al-Halabi 1972.

Sohari Tihami, Sahrani, *Fikh Munakahat: Kajian Fikh Nikah Lengkap*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

Sutrisno Hadi. *Metodologi Research*, Yogyakarta: Gajah Mada University, 1975.

Tim Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi,* Cet.V Surabaya Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel, 2013.

Tihami, *Fikih Munakahat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010

Undang – Undang R.I. Nomor 1 Tahun 1974, *Perkawinan Dan Kompilasi Hukum Islam,* Bandung: Citra Umbara, 2012.

Undang-Undang Perkawinan di Indonesia, Surabaya: Arkala.

Wiratna, Sujarweni, *Metodologi Penelitian,* Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2014.

Wodi, Vannesia Jeanet, *Tinjauan Hukum Terhadap Pegawai Negri Sipil Wanita yang Menjadi Istri Kedua Ketiga / Keempat,* Universitas Hasannudin, Makasar 2014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id