

BAB III

ANALISIS SURAT EDARAN DIREKTORAT JENDERAL BIMBINGAN ISLAM NOMOR: P005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 TENTANG PERNIKAHAN DALAM MASA 'IDDAH

3.1 Surat Edaran Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor: P005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021

Surat Edaran Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 tentang *Pernikahan dalam Masa 'iddah Istri* muncul sebagai respons atas kebutuhan untuk memperkuat kedudukan hukum keluarga Islam di Indonesia. Sebelumnya, pemerintah melalui Kementerian Agama telah mengeluarkan surat edaran Nomor DIV/Ed/17/1979 tentang *Masalah Poligami dalam 'Iddah*. Namun, setelah lebih dari empat dekade lamanya, surat edaran tersebut dinilai sudah tidak lagi relevan dengan perkembangan sosial dan hukum yang terjadi di masyarakat modern Indonesia (Depag RI, 1979). Awal mula surat edaran ini keluar banyak sekali perdebatan dan pertentangan terhadap masyarakat, seperti masyarakat tidak tahu adanya *'iddah* laki-laki surat edaran ini lahir tidaklah bertentangan dengan syariat dan tidak adanya *illat syar'i*, akan tetapi surat edaran ini memiliki kerancuan kalimat yang terletak pada poin 3 dan 5. Poin 3 secara tidak langsung membolehkan dan poin selanjutnya melarang (Kepala KUA Padang Utara, 2025).

Fenomena praktik pernikahan yang dilakukan di luar ketentuan hukum, khususnya terkait pernikahan yang terjadi saat masa *'iddah* belum selesai, menjadi salah satu alasan utama diterbitkannya regulasi baru ini. Kementerian Agama menemukan bahwa masih banyak Kantor Urusan Agama (KUA) di daerah yang belum memiliki pedoman yang jelas mengenai pencatatan nikah bagi laki-laki yang hendak menikah lagi sementara mantan istrinya masih berada dalam masa *'iddah* perceraian, surat edaran yang diterbitkan oleh kementerian agama seperti permasalahan pernikahan, *'iddah*

dan sebagainya menjadi acuan hukum bagi Kantor Urusan Agama (KUA). (Kepala KUA Padang Utara, 2025).

Sebagai tindak lanjut, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama RI bersama Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI menyelenggarakan forum diskusi pada 30 September 2021. Hasil pertemuan tersebut menyepakati perlunya pembaruan terhadap Surat Edaran tahun 1979 agar sesuai dengan kondisi hukum dan sosial Indonesia kini (Kementerian Agama Republik Indonesia, 2021). Dari forum inilah lahir Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 yang menjadi pedoman teknis pencatatan pernikahan dalam konteks masa '*iddah*' yang ditanda tangani oleh Kamaruddin Amin. Dasar hukum kewenangan Kementerian Agama untuk menetapkan surat edaran tersebut terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang *Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk*, yang menyebutkan bahwa segala peraturan yang diperlukan untuk melaksanakan undang-undang ini ditetapkan oleh Menteri Agama (Presiden Republik Indonesia, 1946). Surat Edaran ini merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan kewenangan administratif Menteri Agama dalam menjaga tertib hukum pernikahan di Indonesia.

3.2 Ruang Lingkup Surat Edaran Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor: P005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021

Surat Edaran Dirjen Bimas Islam ini mencakup pedoman tentang pelaksanaan pencatatan pernikahan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang masih dalam masa '*iddah*', baik perempuan maupun laki-laki (Kementerian Agama Republik Indonesia, 2021). Regulasi ini tidak hanya menegaskan kewajiban '*iddah*' bagi perempuan sebagaimana diatur dalam hukum Islam, tetapi juga memperkenalkan konsep *syibhul 'iddah* yakni masa tunggu administratif bagi laki-laki setelah perceraian, sebelum diperbolehkan

menikah kembali. Ruang lingkup pengaturannya meliputi ketentuan bahwa pencatatan pernikahan antara laki-laki dan perempuan berstatus duda atau janda cerai hidup hanya dapat dilakukan apabila perceraian sebelumnya telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dan dibuktikan dengan akta cerai dari Pengadilan Agama. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih status hukum antara pernikahan lama dan baru yang dapat menimbulkan sengketa di kemudian hari. Selain itu, surat edaran ini menegaskan peran KUA sebagai pelaksana teknis yang wajib memastikan setiap pernikahan tercatat sesuai ketentuan hukum Islam dan hukum nasional. Surat edaran ini berfungsi sebagai panduan administratif bagi pejabat pencatat nikah untuk mencegah terjadinya praktik pernikahan yang tidak sah atau belum memenuhi syarat hukum (Menteri Agama, 2019). Ruang lingkungannya dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Penegasan masa tunggu bagi laki-laki dan perempuan pasca perceraian;
- b. Koordinasi antar lembaga, terutama antara KUA dan Pengadilan Agama;
- c. Pengaturan teknis pencatatan nikah di KUA;
- d. Penegakan tertib administrasi pernikahan di seluruh Indonesia (Menteri Agama, 2019).

3.3 Tujuan Diterbitkannya Surat Edaran Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor: P005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021

Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 memiliki tujuan utama untuk memberikan kepastian hukum, tertib administrasi, serta perlindungan hak-hak perempuan dalam pelaksanaan pencatatan nikah (Kementerian Agama Republik Indonesia, 2021). Secara lebih rinci, tujuan tersebut meliputi:

- a. Mewujudkan kepastian hukum mengenai masa tunggu (*'iddah*) bagi perempuan dan laki-laki pasca perceraian;

- b. Menjamin tertib administrasi dalam sistem pencatatan pernikahan di bawah Kementerian Agama;
- c. Mencegah pelanggaran terhadap ketentuan syariat dan hukum positif, seperti menikah sebelum masa *'iddah* berakhir;
- d. Menyatukan praktik dan kebijakan hukum di seluruh KUA agar tidak terjadi disparitas penerapan aturan;
- e. Melindungi hak-hak perempuan agar tidak dirugikan akibat tindakan tergesa-gesa dari pihak laki-laki (Pernikahan Dalam Masa Idah Istri, 2021).

Tujuan-tujuan tersebut menunjukkan bahwa surat edaran ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mengandung nilai keadilan gender dan perlindungan sosial yang sejalan dengan prinsip *maqāṣid al-syarī'ah* dalam hukum Islam (Auda, 2008). Surat Edaran ini bertujuan memberikan kepastian hukum mengenai tata cara serta prosedur pencatatan pernikahan bagi seorang mantan suami yang hendak menikah dengan perempuan lain ketika mantan istrinya masih berada dalam masa *'iddah*. Di dalamnya juga diatur bahwa pernikahan antara laki-laki dan perempuan yang berstatus duda atau janda akibat perceraian hanya dapat dicatat apabila perceraian tersebut telah sah secara hukum, yang dibuktikan melalui akta cerai dari Pengadilan Agama dan telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) (Malik, 2023).

3.4 Posisi Surat Edaran Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor: P005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 dalam Hierarkis Perundang-undangan

Dalam sistem hukum Indonesia, Surat Edaran tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (Presiden RI, 2011). Surat edaran memiliki

kedudukan penting sebagai instrumen administratif yang bersifat internal, yakni hanya mengikat aparatur lembaga yang berada di bawah instansi penerbitnya (Asshiddiqie, 2006). Surat Edaran Dirjen Bimas Islam berada dalam posisi sebagai aturan pelaksana teknis di bawah Peraturan Menteri Agama. Meskipun tidak mengandung norma hukum baru, surat edaran ini memiliki kekuatan mengikat bagi seluruh pejabat pencatat nikah dan aparatur Kementerian Agama di seluruh Indonesia. Fungsinya lebih kepada memberikan interpretasi dan petunjuk pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, seperti:

- a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang *Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk*;
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang *Perkawinan*;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang *Pelaksanaan UU Perkawinan*;
- d. Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang *Pencatatan Pernikahan* (Menteri Agama, 2019).

Dari segi kedudukan hukum, Surat Edaran Dirjen Bimas Islam ini bersifat instruktif dan operasional, namun memiliki dampak signifikan terhadap pelaksanaan hukum keluarga Islam di Indonesia. Ia menjadi jembatan antara norma hukum yang bersifat abstrak dengan pelaksanaan konkret di lapangan.

3.5 Perbedaan Surat edaran tahun 2021 dan tahun 1979

Ketentuan mengenai adanya masa tunggu (*waiting period*) bagi laki-laki yang hendak menikah kembali sebenarnya telah dikenal sejak tahun 1979 melalui Surat Edaran Menteri Agama Nomor DIV/Ed/17/1979 tentang

Masalah Poligami dalam *'Iddah*. Surat edaran ini berisi hasil rapat Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama yang kemudian dirumuskan menjadi beberapa poin penting (DEPAG RI, 1979).

Pertama, seorang suami yang telah menjatuhkan talak *raj'i* kepada istrinya dan ingin menikah lagi dengan perempuan lain sebelum masa *'iddah* mantan istrinya berakhir, wajib terlebih dahulu memperoleh izin poligami dari Pengadilan Agama. Kedua, secara yuridis, suami istri yang bercerai dengan talak *raj'i* masih dianggap berada dalam ikatan perkawinan yang sah selama masa *'iddah* belum berakhir. Apabila suami menikah dengan perempuan lain dalam masa tersebut, maka ia dianggap berpoligami karena secara hukum masih memiliki istri yang sah. Oleh sebab itu, ketentuan dalam Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan berlaku pada kasus tersebut. Ketiga, setiap permohonan izin maupun penolakan izin poligami harus dituangkan dalam penetapan resmi Pengadilan Agama (Malik, 2023).

Berdasarkan isi surat edaran tersebut, tampak adanya makna tersirat bahwa suami tidak dapat langsung menikah dengan perempuan lain sebelum masa *'iddah* mantan istrinya berakhir. Aturan ini muncul karena peraturan yang ada sebelumnya seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk, serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan belum memberikan petunjuk teknis terhadap kondisi tersebut. Untuk menutup kekosongan hukum itulah surat edaran tahun 1979 diterbitkan. Sebenarnya, ketentuan mengenai poligami telah diatur dalam berbagai regulasi seperti Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Pasal 40 sampai 44 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, serta Pasal 56 sampai 59 Kompilasi Hukum Islam (KHI). Namun, tidak ada satu pun dari aturan tersebut yang secara eksplisit menjelaskan kedudukan laki-laki yang menceraikan istrinya dengan talak *raj'i*. Dalam kasus ters, seorang suami masih memiliki kemungkinan untuk rujuk, meskipun ia telah memegang akta cerai yang dapat dipakai untuk mendaftarkan pernikahan baru di KUA.

Perbedaan latar belakang pendidikan dan pemahaman masyarakat, termasuk aparat KUA, sering kali menyebabkan aturan tersebut tidak terlaksana dengan baik. Banyak pihak masih memahami masa '*iddah*' berdasarkan praktik keagamaan tradisional, yaitu dihitung sejak ucapan talak, bukan sejak adanya putusan pengadilan. Padahal, Pasal 114 dan 115 Kompilasi Hukum Islam menegaskan bahwa perceraian yang sah hanya berlaku apabila telah diputus oleh Pengadilan Agama (Perundang-undangan et al., n.d.). Kekeliruan ini sering memunculkan praktik poligami terselubung, karena suami menikah lagi meskipun masa '*iddah*' istrinya belum selesai, dan tetap memperoleh buku nikah resmi dari KUA (Kementerian Agama RI, 2021).

Setidaknya terdapat tiga faktor utama yang membuat pelaksanaan Surat Edaran 1979 kurang efektif. Pertama, keinginan untuk menikahi perempuan lain muncul karena adanya konflik dan pertengkaran yang berkepanjangan, sehingga suami merasa tidak mungkin rujuk dengan mantan istrinya. Kedua, adanya motif poligami terselubung, yakni keinginan kuat berpoligami tanpa melalui mekanisme perizinan resmi. Ketiga, perceraian yang disebabkan oleh faktor internal dan eksternal yang memungkinkan kemungkinan rujuk di kemudian hari. Kondisi kedua paling berisiko menimbulkan pelanggaran hukum, karena secara substansi bertentangan dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975.

Selain itu, Pasal 3 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 mengatur bahwa setiap peristiwa perkawinan, talak, maupun rujuk harus dilaksanakan di bawah pengawasan pejabat berwenang. Jika suami telah rujuk namun tidak melaporkan kepada pegawai pencatat nikah, kemudian menikah lagi dengan perempuan lain, maka pernikahan keduanya dapat dibatalkan. Ketentuan administratif rujuk tersebut kemudian dipertegas dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Perkawinan, khususnya dalam Pasal 33 dan 34, yang mewajibkan suami mengucapkan ikrar rujuk di hadapan Kepala KUA dan pencatatannya dituangkan dalam akta resmi

yang ditandatangani oleh pihak terkait (Menteri Agama, 2019). Namun, dalam implementasinya, masih terdapat sejumlah kendala. Beberapa KUA melaporkan adanya kasus akta cerai palsu, serta belum adanya mekanisme jelas mengenai waktu yang diperbolehkan bagi suami untuk menikah kembali setelah terbitnya akta cerai. Dalam Pasal 4 Ayat (2) huruf m PMA Nomor 20 Tahun 2019, tidak terdapat penjelasan bahwa akta cerai yang digunakan untuk pendaftaran nikah harus memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) (Menteri Agama, 2019).

Kelemahan dalam tata kelola administrasi perkawinan inilah yang mendorong Kementerian Agama Republik Indonesia menerbitkan Surat Edaran Nomor 005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 pada 29 Oktober 2021 tentang Pernikahan dalam Masa '*iddah*' Istri. Surat edaran ini diterbitkan untuk memberikan pedoman teknis bagi petugas KUA dalam proses pencatatan nikah ketika seorang laki-laki hendak menikah dengan perempuan lain sedangkan mantan istrinya masih menjalani masa '*iddah*' (Kementerian Agama RI, 2021).

Tujuan utama diterbitkannya surat edaran ini ialah memberikan kepastian hukum dan kejelasan prosedur pencatatan perkawinan, sekaligus menegaskan kembali fungsi masa '*iddah*' sebagai waktu refleksi bagi kedua belah pihak. Beberapa ketentuan pokok dalam surat edaran ini antara lain:

- a. Pencatatan perkawinan bagi duda atau janda cerai hidup hanya dapat dilakukan apabila perceraian telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) yang dibuktikan dengan akta cerai.
- b. Masa '*iddah*' dipahami sebagai waktu bagi suami dan istri untuk menimbang kembali keputusan perceraian dan kemungkinan membangun kembali rumah tangga.
- c. Seorang laki-laki baru dapat menikah dengan perempuan lain apabila masa '*iddah*' mantan istrinya telah berakhir.

- d. Apabila suami telah menikah lagi saat masa *'iddah* mantan istrinya belum selesai, maka ia wajib memperoleh izin poligami dari Pengadilan Agama apabila hendak merujuk kembali.

Jika dibandingkan, kedua surat edaran tersebut memiliki kesamaan dalam hal prinsip dasar yakni sama-sama menegaskan bahwa pernikahan laki-laki dengan perempuan lain saat mantan istrinya masih dalam masa *'iddah* memerlukan izin poligami untuk dapat rujuk kembali. Namun, Surat Edaran 1979 lebih menekankan pada pemahaman bahwa talak *raj'i* masih mempertahankan ikatan perkawinan, sedangkan Surat Edaran 2021 lebih menitikberatkan pada aspek administratif dan kepastian hukum, termasuk keharusan bahwa akta cerai yang digunakan harus berstatus *inkracht*. Surat edaran tahun 1979 berorientasi pada substansi hukum keluarga Islam, sementara surat edaran tahun 2021 berfokus pada penertiban administrasi pernikahan dan perlindungan terhadap perempuan. Pergeseran ini mencerminkan perkembangan pemikiran hukum keluarga di Indonesia yang semakin mengedepankan asas keadilan, tertib hukum, dan kepastian administrasi.

UIN IMAM BONJOL
PADANG