

BAB III

PERNIKAHAN DALAM MASA IDAH ISTRI DAN PENERAPAN REGULASINYA DI INDONESIA

3.1 Latar Belakang Terbitnya SE Dirjen Bimas Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021

Surat Edaran Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 merupakan kebijakan administratif yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama Republik Indonesia. Surat edaran ini diterbitkan sebagai pedoman bagi Kantor Urusan Agama (KUA) di seluruh Indonesia dalam menyikapi peristiwa pernikahan yang dilakukan oleh bekas suami ketika bekas istrinya masih berada dalam masa idah (Kementrian Agama RI 2021) .

Surat edaran ini ditandatangani oleh Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Kamaruddin Amin, dan dapat dipahami sebagai bentuk ijtihad administratif Kementerian Agama dalam merespons persoalan hukum perkawinan yang berkembang di masyarakat. Substansi surat edaran ini lahir dari kenyataan adanya praktik pernikahan yang berpotensi menimbulkan poligami terselubung, khususnya ketika seorang suami menikah kembali pada saat bekas istrinya masih berada dalam masa idah. Meskipun perkawinan tersebut telah dicatat dan dibuktikan dengan buku nikah atau akta nikah sebagai tanda sahnya perkawinan secara administratif, praktik tersebut tetap bertentangan dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan serta Pasal 56 Kompilasi Hukum Islam yang menegaskan bahwa sistem perkawinan di Indonesia berlandaskan asas monogami. Oleh karena itu, seorang laki-laki yang hendak berpoligami wajib mengajukan permohonan kepada pengadilan dan memperoleh izin sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku (Jayusman 2022, 40). Dengan demikian, perkawinan yang dilangsungkan oleh seorang suami ketika mantan istrinya masih berada dalam masa idah pada prinsipnya bertentangan dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Pasal 56 Ayat (1) Kompilasi

Hukum Islam, sehingga perkawinan tersebut berpotensi untuk dibatalkan secara hukum.

Penerbitan surat edaran ini juga merupakan hasil koordinasi antara Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama dengan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung. Dalam proses tersebut, Mahkamah Agung menilai bahwa Surat Edaran Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Nomor D.IV/Ed/17/1979 tentang Masalah Poligami dalam Idah tidak lagi efektif untuk dijadikan rujukan dalam praktik hukum perkawinan saat ini (Hamdan 2023, 80).

Menurut Asmu'I Syarkowi dalam (Fahrul 2024, 357) Terdapat tiga faktor utama yang menyebabkan surat edaran sebelumnya tidak efektif. Pertama, adalah keinginan seorang pria untuk menikahi perempuan lain setelah mengalami perselisihan dan konflik berkepanjangan dengan mantan istrinya, sehingga ia merasa tidak ada kemungkinan untuk kembali rujuk. Kedua, adanya motif poligami terselubung, di mana seorang pria ingin berpoligami namun terbentur oleh prosedur dan peraturan yang mengharuskan izin dari pihak berwenang, sehingga ia mencari cara untuk menghindari proses tersebut. Ketiga, perceraian sering kali terjadi akibat berbagai faktor internal maupun eksternal, yang masih memberikan peluang bagi pasangan untuk rujuk atau tetap melanjutkan perceraian, tergantung pada situasi yang berkembang. Oleh karena itu, diperlukan pedoman baru yang lebih relevan dan dapat dijadikan acuan dalam pelayanan pencatatan pernikahan di KUA.

Dalam konteks hukum nasional, perkawinan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian, masih ditemukan kekosongan pengaturan terkait status bekas suami yang hendak menikah kembali ketika bekas istrinya masih menjalani masa idah. Kekosongan tersebut berpotensi dimanfaatkan untuk melakukan pernikahan yang secara administratif tercatat, tetapi secara substansial menimbulkan persoalan hukum dan sosial (Riyadi 2025, 49). Melalui surat edaran ini,

Kementerian Agama berupaya menutup celah tersebut dengan memberikan pedoman yang bersifat administratif dan preventif.

Selain itu, surat edaran ini diterbitkan sebagai bentuk penegasan terhadap prinsip kehati-hatian dalam pencatatan perkawinan. Apabila bekas suami diperkenankan menikah kembali sebelum berakhirnya masa idah bekas istrinya, sementara secara hukum masih terbuka kemungkinan rujuk, maka keadaan tersebut dapat menimbulkan persoalan hukum baru, baik dari sisi status perkawinan maupun hak dan kewajiban para pihak. Oleh karena itu, diperlukan pedoman administratif yang jelas agar pencatatan perkawinan tidak bertentangan dengan prinsip dasar hukum perkawinan Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Kemenag RI, 2021) .

Dengan demikian, Surat Edaran Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 hadir sebagai instrumen penguatan tata kelola pencatatan perkawinan di KUA untuk memberikan penegasan administratif agar praktik pencatatan perkawinan berjalan tertib, seragam, dan selaras dengan tujuan hukum perkawinan, khususnya dalam menjaga kepastian hukum serta mencegah timbulnya permasalahan hukum di kemudian hari.

3.2 Ketentuan Pokok dan Substansi SE Dirjen Bimas Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021

Ketentuan mengenai pernikahan dalam masa idah istri sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 pada dasarnya merupakan rumusan kebijakan administratif yang disusun berdasarkan hasil pembahasan antara Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama Republik Indonesia dengan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia pada tanggal 30 September 2021. Dalam forum tersebut disepakati bahwa Surat Edaran Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Nomor DIV/Ed/17/1979 tentang Masalah Poligami dalam Idah dinilai tidak lagi berjalan efektif, sehingga

diperlukan peninjauan dan pembaruan kebijakan yang lebih kontekstual dan aplikatif dalam praktik pencatatan pernikahan (Kementrian Agama RI, 2021).

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Surat Edaran ini ditetapkan dengan maksud sebagai petunjuk pelaksanaan bagi aparat Kantor Urusan Agama dalam melakukan pencatatan pernikahan, khususnya bagi laki-laki bekas suami yang hendak menikah dengan perempuan lain ketika bekas istrinya masih berada dalam masa idah akibat perceraian. Tujuan utama dari pengaturan ini adalah memberikan kepastian mengenai tata cara dan prosedur pencatatan pernikahan, agar pelaksanaannya tidak menimbulkan ketidakpastian hukum maupun perbedaan praktik antar wilayah (Kementrian Agama RI, 2021).

Ruang lingkup pengaturan dalam Surat Edaran ini difokuskan pada aspek pencatatan pernikahan bekas suami dalam masa idah istri. Dalam ketentuannya ditegaskan bahwa pencatatan pernikahan bagi laki-laki dan perempuan yang berstatus duda atau janda cerai hidup hanya dapat dilakukan apabila perceraian tersebut telah sah secara hukum dan dibuktikan dengan akta cerai dari Pengadilan Agama yang telah berkekuatan hukum tetap. Penegasan ini menunjukkan bahwa legalitas status perkawinan menjadi prasyarat mutlak dalam penyelenggaraan administrasi pencatatan nikah (Kementrian Agama RI, 2021).

Lebih lanjut, Surat Edaran ini memandang masa idah tidak semata-mata sebagai konsekuensi hukum bagi istri, tetapi juga sebagai fase yang memiliki implikasi hukum bagi bekas suami. Masa idah ditempatkan sebagai ruang hukum yang memberikan kesempatan bagi Kedua belah pihak untuk mempertimbangkan kemungkinan rujuk dan membangun kembali rumah tangga yang telah berakhir karena perceraian. Oleh karena itu, selama masa idah tersebut, laki-laki bekas suami pada prinsipnya belum diperkenankan untuk melangsungkan pernikahan dengan perempuan lain (Kementrian Agama RI, 2021).

Surat Edaran ini juga menegaskan adanya potensi permasalahan hukum apabila bekas suami menikahi perempuan lain dalam masa idah bekas istrinya, sementara ia masih memiliki hak untuk merujuk. Kondisi tersebut dinilai berpotensi menimbulkan praktik poligami terselubung, karena secara substansial masih terdapat kemungkinan terjadinya ikatan perkawinan dengan istri sebelumnya. Oleh sebab itu, ditegaskan bahwa dalam hal pernikahan tersebut telah terjadi, rujuk terhadap bekas istri hanya dapat dilakukan setelah adanya izin poligami dari Pengadilan Agama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Kementrian Agama RI, 2021).

Secara keseluruhan, ketentuan-ketentuan dalam Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 menunjukkan adanya upaya penegasan norma administratif dalam praktik pencatatan pernikahan pasca perceraian. Surat Edaran ini tidak hanya berfungsi sebagai pedoman teknis pencatatan nikah, tetapi juga sebagai instrumen pengendalian administratif untuk mencegah penyalahgunaan hak rujuk, menghindari praktik poligami terselubung, serta menjaga kepastian dan ketertiban hukum perkawinan di Indonesia.

3.3 Kedudukan Hukum Surat Edaran dalam Hierarki Hukum di Indonesia

Indonesia secara tegas menempatkan diri sebagai negara hukum, suatu prinsip dasar yang menjadi landasan dalam seluruh penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Penegasan mengenai kedudukan Indonesia sebagai negara hukum secara eksplisit dimuat dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan Ketiga UUD 1945. Sejalan dengan paham negara hukum tersebut, seluruh tindakan dan kebijakan pemerintah wajib bersandar pada peraturan perundang-undangan yang tertulis dan sah. Oleh karena itu, produk hukum tertulis harus memiliki kedudukan yang lebih dahulu dan menjadi rujukan utama sebelum dilaksanakannya tindakan atau perbuatan pemerintahan lainnya (Sugita 2024, 107).

Sistem hukum Indonesia menempatkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai fondasi utama dalam menjamin kepastian dan keteraturan hukum. Hierarki peraturan perundang-undangan adalah penjejangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip bahwa ketentuan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi. Ketentuan pasal 7 Ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Perppu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa hierarki tertinggi peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UUD 1945. Selanjutnya, perlu dicermati bahwa keberlakuan dan kekuatan mengikat setiap peraturan perundang-undangan ditentukan berdasarkan posisi hierarkisnya dalam sistem hukum nasional. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat yang lebih rendah wajib bersesuaian dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi, sebagai konsekuensi dari prinsip supremasi hukum dan asas hierarki norma dalam negara hukum (Prianto 2024, 15).

Disamping itu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengakui keberadaan peraturan lain di luar hierarki utama, hal ini sebagaimana tertera dalam pasal 8 Ayat (1) tentang hirarki perundang-undangan, yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia,

Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Pengakuan tersebut tidak bersifat mutlak, melainkan dibatasi oleh syarat adanya perintah dari peraturan yang lebih tinggi serta kewenangan normatif yang jelas. Hal ini sebagaimana dibunyikan pada pasal 8 Ayat (2) : Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dengan demikian, secara konseptual maupun normatif, tidak setiap produk hukum tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan dapat secara otomatis ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional (Gazali 2023, 24) .

Berangkat dari konstruksi hierarki tersebut, keberadaan Surat Edaran menunjukkan posisi yang problematis dalam sistem hukum Indonesia. Surat Edaran tidak dicantumkan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, baik dalam hierarki utama maupun dalam kategori peraturan yang diakui keberadaannya. Ketiadaan landasan normatif ini menegaskan bahwa Surat Edaran tidak dapat diposisikan sebagai norma hukum yang mengikat secara umum.

Secara yuridis, apabila ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara, surat edaran digolongkan sebagai aturan kebijakan (*beleidsregel*). Keberadaan aturan kebijakan ini merupakan konsekuensi dari kewenangan bebas atau diskresi yang dimiliki oleh pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Melalui diskresi tersebut, pejabat administrasi negara diberi ruang untuk mengambil kebijakan tertentu yang dianggap perlu guna mengisi kekosongan atau memperjelas pelaksanaan peraturan yang telah ada, salah satunya melalui penerbitan surat edaran sebagai bentuk penggunaan diskresi dalam wujud tertulis. Secara normatif, dalam praktik hukum administrasi di

Belanda, peraturan kebijakan dipahami sebagai suatu keputusan yang ditetapkan dalam bentuk aturan umum, namun tidak termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki daya ikat secara umum. Artinya, peraturan kebijakan tidak dimaksudkan untuk mengikat masyarakat luas sebagaimana undang-undang atau peraturan pelaksana lainnya (Suratno, 2017, 168). Konsekuensinya, daya ikat Surat Edaran bersifat terbatas dan internal, yakni hanya mengikat aparatur atau pihak-pihak yang berada dalam lingkup kewenangan pejabat yang menerbitkannya. Dengan demikian, surat edaran tidak memiliki kekuatan mengikat secara langsung ke luar terhadap masyarakat umum (Yusdheaputra, 2023, 192).

Dalam praktik ketatanegaraan, perluasan fungsi Surat Edaran yang digunakan untuk mengatur perilaku masyarakat justru menimbulkan persoalan yuridis. Sjarif dan Kastanya menegaskan bahwa Surat Edaran sejatinya merupakan instrumen administrasi negara yang berfungsi sebagai sarana pemberian arahan, penegasan, atau pedoman pelaksanaan kebijakan, bukan sebagai alat pembentukan norma hukum baru. Ketika Surat Edaran digunakan sebagai instrumen pengaturan yang berdampak langsung pada hak dan kewajiban warga negara, maka terjadi pergeseran fungsi yang berpotensi bertentangan dengan asas legalitas dan prinsip kepastian hukum (Sjarif & Kastanya 2021, 795) . Pandangan ini diperkuat oleh Cholida Hanum yang menempatkan Surat Edaran dalam ranah hukum administrasi negara sebagai peraturan kebijakan, bukan bagian dari sistem peraturan perundang-undangan, sehingga kedudukannya tidak dapat disamakan dengan peraturan yang dibentuk melalui mekanisme legislasi atau delegasi kewenangan normatif (Hanum, 2020, hlm. 144) .

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, Surat Edaran Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 tentang Pernikahan dalam Masa Idah Istri merupakan produk kebijakan administratif (beleidsregel) yang tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011. Oleh karena itu, surat edaran tersebut tidak memiliki kewenangan untuk membentuk norma hukum yang bersifat umum, mengikat, dan memaksa bagi masyarakat luas. Sejalan dengan prinsip hierarki norma hukum, suatu kebijakan administratif tidak boleh memuat ketentuan yang bertentangan atau menyimpangi peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi.

Dalam konteks ini, setelah dilakukan penelaahan Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam, substansi pengaturan dalam surat edaran tersebut, khususnya terkait ketentuan yang mensyaratkan mantan suami untuk menunggu berakhirnya masa idah mantan istrinya apabila hendak melangsungkan pernikahan kembali. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara muatan surat edaran dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Padahal, dalam sistem hukum nasional berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*, yakni bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (Fadli 2021, 47). Dengan demikian, ketentuan dalam surat edaran tersebut tidak dapat diberlakukan secara mengikat dan tidak memiliki daya paksa hukum terhadap masyarakat.

Meskipun demikian, keberadaan Surat Edaran Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 tetap dapat diakui sebagai instrumen administrasi pemerintahan dalam rangka memberikan pedoman bagi aparatur di lingkungan Kementerian Agama. Namun, surat edaran tersebut tidak memenuhi kualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum.