

## **BAB IV**

### **ANALISIS**

#### **A. Makna Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor: P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 Tentang Pernikahan Dalam Masa Idah Istri Bagi Kantor Urusan Agama**

Surat Edaran ini memberikan petunjuk kepada Kepala KUA bahwa suami yang cerai dengan talak raj'i maka ketika dia mau menikah dengan orang lain harus mengikuti masa idah istrinya 3 bulan atau tiga kali suci. Surat Edaran ini untuk menghindari poligami terselubung, jika tidak diatur maka akan menimbulkan poligami terselubung, misalkan Suami A cerai dengan istri B maka dia boleh menikah lagi setelah masa raj'inya habis.

Dengan adanya Surat Edaran Nomor: P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 Tentang Pernikahan Dalam Masa Idah Istri oleh Kementerian Agama kepada Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi se Indonesia. Maka ada perubahan terkait pernikahan suami yang bercerai jika ingin menikah. Dalam Surat Edaran tersebut berdasarkan hasil pertimbangan forum diskusi antara Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama RI dengan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama MA RI pada tanggal 30 September 2021 bahwa Surat Edaran Ditjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Nomor: DIV/Ed/17/1979 tanggal 10 Februari 1979 tentang masalah Poligami Dalam Idah tidak berjalan efektif sehingga perlu dilakukan peninjauan. Tujuan surat edaran ini untuk memberikan

kepastian tata cara dan prosedur pencatatan pernikahan bagi bekas suami yang akan menikahi perempuan lain dalam masa idah istri.<sup>151</sup>

Surat edaran ini juga menjelaskan syarat-syarat yang harus dipenuhi dan prosedur yang harus diikuti oleh pihak-pihak yang terlibat dalam pernikahan yang dilakukan selama masa idah istri. Sekurangnya terdapat 5 (lima) point penting dalam surat edaran ini. Pertama, pencatatan pernikahan bagi laki-laki dan perempuan yang berstatus duda/janda cerai hidup hanya dapat dilakukan apabila yang bersangkutan telah resmi bercerai yang dibuktikan dengan akta cerai dari pengadilan agama yang telah dinyatakan inkrah, suami dan istri, untuk dapat berpikir ulang untuk membangun kembali rumah tangga yang terpisah karena perceraian. Ketiga, laki-laki bekas suami dapat melakukan pernikahan dengan perempuan lain apabila telah selesai masa idah bekas istrinya. Keempat, apabila laki-laki bekas suami menikahi perempuan lain dalam masa idah, sedangkan ia masih memiliki kesempatan merujuk bekas istrinya, maka hal tersebut dapat berpotensi terjadinya poligami terselubung. Kelima, dalam hal bekas suami telah menikahi perempuan lain dalam masa idah bekas istrinya itu, ia hanya dapat merujuk bekas istrinya setelah mendapat izin poligami dari pengadilan.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> <https://kedaton-bjn.desa.id/artikel/2022/9/11/petunjuk-teknis-laki-laki-yang-menikah-dalam-masa-iddah-istri>, diakses Rabu, 17 Juli 2024 Pukul 10.40 WIB

<sup>152</sup> <https://kemenag.go.id/opini/syibhul-iddah-sebagai-ijtihad-kemanusiaan-kementerian-agama-geZiR>, diakses Rabu, 17 Juli 2024 Pukul 10.56 WIB

**B. Kedudukan hukum Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 tentang pernikahan dalam masa idah istri dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia**

Surat edaran dapat diklasifikasikan sebagai peraturan kebijakan (bleidsregel) dari sudut pandang hukum administrasi publik. Kewenangan bebas pemerintah membentuk struktur kebijakan. Perintah kebijakan adalah pengungkapan kebijaksanaan. Keputusan yang diberikan sebagai perintah umum dan bukan perintah yang mengikat secara keseluruhan dianggap sebagai perintah politik di Belanda.<sup>153</sup>

Surat Edaran adalah naskah dinas yang merupakan kebijakan penting atau kebijakan pelaksanaan yang mengandung informasi atau pemberitahuan tentang hal-hal tertentu yang dianggap mendesak dan penting. Jimly Asshidiqqie menyatakan bahwa surat edran termasuk dalam kategori quasi undang-undang atau aturan kebijakan.<sup>154</sup> Jika surat edaran diklasifikasikan sebagai bentuk aturan kebijakan, dasar dari kewenangan pembentukan surat edaran bukan atas dasar peraturan perundang-undangan di atasnya, tapi kewenangan bebas dari pemerintah.<sup>155</sup>

Menteri adalah lembaga eksekutif, tetapi mereka tidak dapat membuat atau membuat peraturan; fungsi ini hanya ada di Dewan

---

<sup>153</sup> Zulkarnain Sirajuddin, Fatkhurrohman, *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Malang Corruption Watch, Yappika, 2007), h. 28

<sup>154</sup> Wafa Yusdheaputra, Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, [https://www.researchgate.net/publication/368833426\\_Kedudukan\\_Surat\\_Edaran\\_Menteri\\_Dalam\\_Hierarki\\_Peraturan\\_Perundang-Undangan](https://www.researchgate.net/publication/368833426_Kedudukan_Surat_Edaran_Menteri_Dalam_Hierarki_Peraturan_Perundang-Undangan), Diakses Jum'at 09 Agustus 2024 Pukul 13.36 WIB

<sup>155</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali, 2014), h. 169

Perwakilan Rakyat (DPR), dan Presiden adalah lembaga eksekutif yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Dalam hal penyerahan otoritas mengatur dari lembaga legislatif kepada lembaga eksekutif, dalam istilah "delegalisasi otoritas membuat undang-undang".<sup>156</sup>

Pada dasarnya, undang-undang dengan derajat lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dengan derajat lebih tinggi, sesuai dengan prinsip "lex superior derogat legi inferiori". Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bagaimana peraturan disusun dalam hierarki, yaitu:

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

Peraturan kebijakan tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan karena tidak ada pengaturannya. Namun, peraturan kebijakan, seperti peraturan perundang-undangan, memiliki sifat materiil dan mengikat publik, sehingga dapat disebut sebagai produk hukum. Ada perbedaan mendasar antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Dalam kasus ini, surat edaran berfokus pada aspek

---

<sup>156</sup> Jimly Asshiddique, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali, 2010), h. 215

"doelmatigheid" dalam rangka pelaksanaan "freis ermessen", yang berarti bahwa pemerintah yang memiliki kewenangan bertindak dapat mencapai tujuan yang tidak melanggar undang-undang dan dibenarkan hukum.<sup>157</sup>

Ridwan HR mengutip pendapat Bagir Manan, yang menyebutkan karakteristik peraturan kebijakan sebagai berikut:

1. Peraturan kebijakan bukan undang-undang.
2. Peraturan kebijakan tidak dapat digunakan untuk membatasi dan menguji undang-undang.
3. Karena tidak ada dasar hukum untuk membuat keputusan peraturan kebijakan, peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara efektif.
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan Freies Ermessen, dan administrasi tidak memiliki wewenang untuk membuat peraturan.
5. Pengujian peraturan lebih fokus pada efektivitas, yang berarti apakah maksud dan tujuan (hasil) telah tercapai. Akibatnya, batu ujiannya adalah prinsip umum pemerintahan yang baik.
6. Keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain adalah beberapa bentuk dan jenis aturan yang dapat digunakan dalam praktik, bahkan mungkin dalam bentuk peraturan.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Wafa YUSDHEAPUTRA, Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, [https://www.researchgate.net/publication/368833426\\_Kedudukan\\_Surat\\_Edaran\\_Menteri\\_Dalam\\_Hierarki\\_Peraturan\\_Perundang-Undangan](https://www.researchgate.net/publication/368833426_Kedudukan_Surat_Edaran_Menteri_Dalam_Hierarki_Peraturan_Perundang-Undangan), Diakses Sabtu 10 Agustus 2024 Pukul 08.50 WIB

<sup>158</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 12, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), h. 182-183

Surat edaran tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk menganulir peraturan di atasnya, tetapi berfungsi untuk menjelaskan makna peraturan yang akan disampaikan. Di sisi lain, ia memiliki nilai yang lebih tinggi daripada surat biasa karena memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang pelaksanaannya didasarkan pada aturan.

Surat edaran memiliki dua tujuan utama:<sup>159</sup>

1. Surat edaran memberi tahu banyak orang karena isi bersifat umum dan tidak rahasia. Mempunyai fungsi sarana informasi atau pemberitahuan kepada banyak pihak.
2. sebagai penjelasan atau arahan tentang kebijakan atau prosedur pelaksanaan instansi dan berfungsi sebagai pengumuman atau pemberitahuan kepada instansi luar

Secara yuridis, Surat Edaran Menteri tidak diatur secara eksplisit dalam perundang-undangan, sehingga merupakan bagian dari kewenangan bebas yang diberikan kepada pejabat pemerintahan untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, dengan tujuan untuk memiliki nilai yang baik dan tidak bertentangan dengan perundang-undangan saat ini. Penerapan masa iddah ditetapkan untuk tujuan administrasi untuk mencatat pernikahan di instansi terkait, sehingga tidak begitu saja melanggar atau bahkan bertentangan dengan undang-undang saat ini.

---

<sup>159</sup> Yohanes Pattinasarany, Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi, <https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/saniri/article/view/1224>, Diakses Sabtu 10 Agustus 2024 Pukul 09.51 WIB

Kedudukan hukum Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 tentang pernikahan dalam masa idah istri dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia. Dengan mempertimbangkan segala aspek pelaksanaannya di lapangan dan mengatur tingkat internal vertikal pejabat di lingkungannya, surat edaran ini tetap dianggap sah. Selanjutnya, berbeda dengan peraturan perundang-undangan, surat edaran yang dikeluarkan menteri pada dasarnya tidak memiliki kekuatan mengikat kepada publik.

**C. Dinamika Kasus Pernikahan Bekas Suami Yang Ingin Menikah Lagi Yang Masih Dalam Masa Idah Istri Di KUA Pejagoan Dan KUA Sruweng**

**1. Implementasi Surat Edaran Dirjen Bimas Islam No. P.005/DJ.III/HK.00.7/10/2021 tentang pernikahan suami dalam masa iddah istri di KUA Kecamatan Pejagoan dan KUA Kecamatan Sruweng**

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan surat edaran yang dikeluarkan oleh Dirjen Bimas Islam No. P.005/DJ.III/HK.00.7/10/2021 tentang pernikahan suami dalam masa iddah istri, ketentuan khusus nomor 1 dan 3 menyatakan bahwa setiap laki-laki atau perempuan yang berstatus duda atau janda yang cerai hidup harus menyertakan akta cerai berkekuatan hukum tetap yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama. Selain itu, setiap laki-laki dapat mendaftarkan pernikahan jika telah selesai idah bekas istrinya.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor: P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 tentang pernikahan dalam masa idah istri

Surat edaran tersebut dilakukan secara konsisten di KUA Kecamatan Pejagoan dan KUA Kecamatan Sruweng dalam pelaksanaannya. Dalam kasus di mana duda atau janda yang telah bercerai hidup dan ingin mendaftarkan pencatatan pernikahan, mereka harus menyertakan akta cerai ke dalam berkas yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan. Tujuan dari penerapan surat edaran tersebut adalah untuk mencegah poligami terselubung.<sup>161</sup>

Menurut data yang dikumpulkan penulis dari KUA Kecamatan Pejagoan dari bulan Mei 2024 hingga Mei 2024, terdapat dua kasus di mana pendaftaran pencatatan pernikahan dilakukan, tetapi masa iddah istri belum selesai. Data calon pengantin adalah seperti berikut:

Tabel

Data Pelaku

No	Nama	Alamat Suami	Alamat Istri	Tanggal Cerai Suami BHT	Tanggal Pendaftaran Nikah Kembali
1	Galih Kresnawan dan Endah Tri Murnani	Desa Adikarso Kec. Kebumen	Desa Pejagoan Kec. Pejagoan	6 Maret 2024	25 Maret 2024
2	Eko Nurcahyono dan Umi Hikmawati	Desa Pringkuku Kec. Pringkuku	Desa Jemur Kec. Pejagoan	22 April 2024	19 Mei 2024

---

<sup>161</sup> Hasil Wawancara Terhadap Kepala KUA Kecamatan Pejagoan dan Kepala KUA Kecamatan Sruweng



		Kab. Pacitan			
--	--	--------------	--	--	--

Tabel diatas merupakan daftar pasangan yang mendaftarkan pencatatan pernikahan dalam masa idah mantan istri. Untuk kasus yang pertama diatas adalah kasus yang terjadi pada Galih Kresnawan Dengan Rizki Dwi Puspitasari yang telah memiliki akta cerai dari Pengadilan Agama Kebumen pada hari Rabu, 6 Maret 2024 dengan status cerai talak (perceraian yang ke 1) sehingga memberikan akibat hukum bahwa Rizki Dwi Puspitasari harus menjalankan masa idah selama tiga bulan (90 hari). Namun Galih Kresnawan dalam kenyataannya pada Senin 25 Maret 2024 Mendaftarkan pernikahan dengan Endah Tri Murnani, Jika dihitung dengan waktu masa idah, hal ini terjadi dalam masa idah bekas istrinya karena habis masa idah bekas istrinya jatuh pada Kamis 6 Juni 2024.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Hasil Wawancara Terhadap Kepala KUA Kecamatan Pejagoan 26 Juni 2024 Pukul 08.49 WIB

Gambar 1.1  
Bentuk Surat Pernyataan

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya  
 Nama : Eko Nurcahyono  
 Tanggal lahir : Pacitan - 20-01-1982  
 Alamat : Pringkuwu Rt.001 Rw.002  
 Kel / Des : Pringkuwu  
 Kecamatan : Pringkuwu  
 Pekerjaan : petani / pekebun  
 NIK : 3501020102810002

Menyatakan bahwa saya tidak akan punya kembali  
 Dengan mantan istri saya yang bernama Admini.  
 Demikian Surat Pernyataan ini saya buat.  
 Tidak ada unsur paksaan dari pihak manapun  
 Dan untuk di gunakan sebagai mana mestinya  
 Dan saya bisa untuk di pertanggung jawabkan

Yang Membuat Pernyataan

*Eko Nurcahyono*

10000  
 TERAI  
 12022110  
 EKO NURCAHYONO

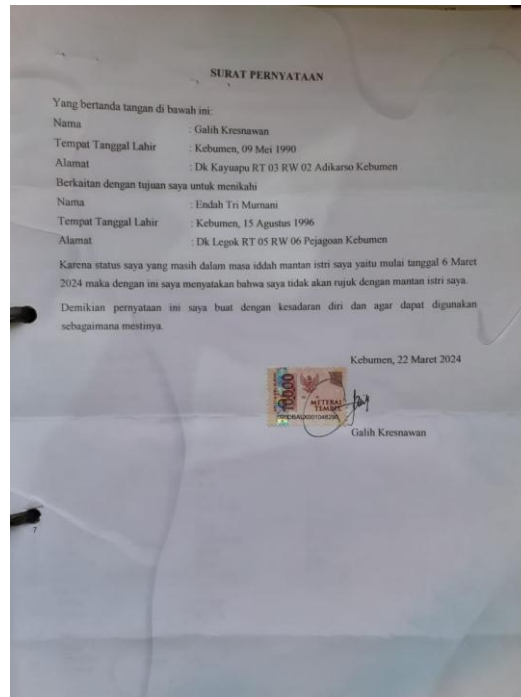
510

Sumber : Dokumen Penelitian di KUA Pejagoan

Untuk kasus yang kedua diatas adalah kasus yang terjadi pada Eko Nurcahyono Dengan Admini yang telah memiliki akta cerai dari Pengadilan Agama Kebumen pada hari Senin, 22 April 2024 dengan status cerai talak (perceraian yang ke 1) sehingga memberikan akibat hukum bahwa Admini harus menjalankan masa idah selama tiga bulan (90 hari). Namun Eko Nurcahyono dalam kenyataannya pada Rabu 19 Mei 2024 Mendaftarkan pernikahan dengan Umi Hikmawati, Jika dihitung dengan

waktu masa idah, hal ini terjadi dalam masa idah bekas istrinya karena habis masa idah bekas istrinya jatuh pada Senin 22 Juli 2024.<sup>163</sup>

Gambar 1.2  
Bentuk Surat Pernyataan



Sumber : Dokumen Penelitian di KUA Pejagoan

Dengan mempertimbangkan fakta bahwa calon pengantin mendaftarkan pernikahan mereka selama masa iddah mantan istri mereka dan bahwa akad nikah tetap dilaksanakan dan tidak menunggu setelah masa iddah mantan istri selesai, dapat disimpulkan bahwa KUA Kecamatan Pejagoan dan KUA Sruweng belum menerapkan aturan dalam pelaksanaan SE Dirjen Bimas Islam No. P.005/DJ.III/HK.00.7/10/2021 Tentang Pernikahan Suami Dalam Masa Iddah Istri secara sempurna.

<sup>163</sup> Hasil Wawancara Terhadap Kepala KUA Kecamatan Pejagoan 26 Juni 2024 Pukul 09.15 WIB

## **2. Analisis Kepastian Hukum Terhadap Surat Edaran Dirjen Bimas Islam No. P.005/DJ.III/HK.00.7/10/2021 tentang pernikahan suami dalam masa iddah istri**

Tujuan dari Surat Edaran adalah untuk memberikan kepastian tentang tata cara pencatatan pernikahan bagi suami yang menikah dalam masa iddah, asas kepastian hukum terkait SE pernikahan suami dalam masa iddah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pejagoan dan Kantor Urusan Agama Kecamatan Sruweng belum terpenuhi. Hasil penelitian penulis menunjukkan bahwa beberapa orang yang melakukan pencatatan pernikahan selama masa iddah tidak menyadari adanya surat edaran ini. Faktor-faktor yang menyebabkan orang-orang yang melakukan pencatatan pernikahan dalam masa iddah ini tidak memahami hal ini, dan KUA tidak memberikan sosialisasi yang lebih luas kepada masyarakat.

Ketika orang melakukan pendaftaran pernikahan dalam masa iddah, mereka akan diberi tahu tentang adanya Surat Edaran tentang larangan menikah dalam masa iddah saat mereka pergi ke Kantor Urusan Agama Kecamatan Pejagoan dan Kantor Urusan Agama Kecamatan Sruweng untuk menyerahkan berkas pendaftaran pernikahan.<sup>164</sup>

Ada masyarakat yang menerima dan ada pula masyarakat yang menolak Surat Edaran Dirjen Bimas Islam No.

---

<sup>164</sup> Hasil Wawancara Terhadap Kepala KUA Kecamatan Pejagoan dan Kepala KUA Kecamatan Sruweng

P.005/DJ.III/HK.00.7/10/2021 tentang pernikahan suami dalam masa iddah istri, karena surat edaran ini masih dianggap memiliki kekuatan hukum dibawah undang-undang. Untuk memberikan kepastian hukum, surat edaran ini harus dinaikkan ke status undang-undang agar memiliki kekuatan hukum tetap dan panishman adanya kepastian hukum.

