

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

1. Pemberlakuan

Pemberlakuan adalah proses, cara, atau perbuatan memberlakukan suatu aturan atau hukum.¹ Dalam konteks hukum, pemberlakuan mengacu pada implementasi atau penerapan hukum yang telah ditetapkan oleh otoritas yang berwenang agar dapat dipatuhi dan dijalankan oleh masyarakat.² Dan pemberlakuan di sini yang dimaksud yaitu pemberlakuan Surat Edaran Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam.

A. Surat edaran

(1) Definisi Surat Edaran

Surat edaran lebih dapat diartikan sebagai surat pengantar untuk mengantarkan surat pengantar untuk mengantarkan suatu produk kebijakan dan di dalam isinya tidak merubah, tidak menambah-nambahi, tidak menganulir peraturan yang dihantarkan tetap utuh dan tidak bermakna ambigu (ganda) akibat dari surat edaran itu sendiri.³

Keberadaan surat edaran merupakan surat tertulis yang berisi pemberitahuan resmi yang di tunjukkan untuk pihak-pihak tertentu pada Lembaga, instansum atau organisasi pemerintahan tertentu.

¹ <https://kbbi.web.id/laku>

² <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn1-palembang/baca-artikel/16210/KEBERLAKUAN-HUKUM-BAGI-KEHIDUPAN-BERMASYARAKAT-DAN-BERNEGARA.html>

³ Garry Fischer Silitonga, *Asas lex superior derogate legi inferior dan kedudukan surat edaran dalam perundang-undangan*.<https://www.djkn.kemenkeu.go.id>. diakses 2 juni 2024

Kemudian surat edaran biasa memuat pemberitahuan, himbauan, atau petunjuk mengenai tata cara pelaksanaan suatu hak tertentu yang di anggap mendak dan penting.⁴

Secara normatif, dalam peraturan menteri dalam negeri Nomor 55 tahun 2010 mengenai naskah dari dinas di lingkungan kementerian yang berada dalam negeri menyebutkan bahwa surat edaran yaitu naskah dari dinas yang berisikan pemberitahuan, penjelasan dan petunjuk mengenai cara melakukan hal tertentu yang di anggap mendesak⁵. Kemudian dalam pasal 10 ayat (1) peraturan arsip nasional Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas, telah mengatur bahwa surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan mengenai hal tertentu yang di anggap penting dan mendesak⁶.

Sedangkan menurut Jimmly Asshidiqie bahwa Surat Edaran diklasifikasikan dalam aturan kebijakan atau quasi legislation.⁷ Sedangkan sendiri merupakan Peraturan yang berisi kebijakan mengenai produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh

⁴ Yohanes Pattinasarany. *Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi*.jurnal santri. Volume 3 Nomor 1, November 2022

⁵Yohanes Pattinasarany.(2022).Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengetahuan Dan Sanksi.Jurnal Saniri. Volume 3 Nomor 1. h. 27 - 36

⁶*ibid*

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali pers, jakarta:2010, hal: 393

pejabat-pejabat administrasi negara yang mana dalam rangka penyelenggaraan tersebut termasuk tugas-tugas pemerintah.⁸

(2) Fungsi Surat Edaran

Surat edaran sendiri memiliki beberapa fungsi utama di antaranya, yaitu:

1. Sebagai sarana untuk pemberitahuan kepada pihak yang banyak atau untuk menyampaikan informasi, yang mana isi pemberitahuan tersebut sifatnya umum atau bukan rahasia.
2. Sebagai penjelasan mengenai peraturan tata cara pelaksanaan (bagi instansi), maupun petunjuk dan sebagai pengumuman bagi perusahaan swasta.⁹

Kemudian Surat Edaran juga berfungsi sebagai alat komunikasi resmi antara pihak yang berwenang dengan pihak-pihak yang dituju, baik itu individu, organisasi, atau lembaga tertentu untuk menyampaikan informasi yang bersifat non rahasia seperti perubahan kebijakan atau pengumuman penting¹⁰, termasuk terhadap lembaga pelaksana seperti KUA (kantor Urusan Agama) Dan menurut pendapat Garry Fischer Silitonga Surat

⁸ Hotman P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan*, Erlangga, Jakarta:2010, Hal: 101

⁹ Yohanes Pattinasarany. *Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi.jurnal santri*. Volume 3 Nomor 1, November 2022

¹⁰ Siti Rohana, Ahadi Sulissusiawan, Endang Susilowati. *Penulisan Surat Edaran Dan Surat Pengumuman Dinas Pendidikan Kabupaten Kubu Raya*.
<https://jurnal.untan.ac.id/index.php/jpdpb/article/download/29348/75676578972>

edaran berfungsi sebagai surat pengantar untuk mengantarkan suatu produk kebijakan baru. Dalam isinya, surat edaran menjelaskan detail mengenai himbauan baru yang harus di ikuti oleh penerima¹¹.

(3) Kedudukan surat edaran

Menurut Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas bahwa pengertian surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Kewenangan untuk menetapkan dan menandatangani surat edaran adalah pimpinan tertinggi lembaga, dapat dilimpahkan kepada pimpinan sekretariat lembaga atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan substansi surat edaran. Untuk pendistribusian surat edaran disampaikan kepada pihak yang berhak secara cepat dan tepat waktu, lengkap serta aman. Pendistribusian surat edaran diikuti dengan tindakan pengendalian¹²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis

¹¹ Garry Fischer Silitonga. *Asas lex superior derogate legi inferiori dan Kedudukan Surat Edaran dalam Perundang-undangan*. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id>.

¹² Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas.

Permufakatan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; Dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana diatas. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud diatas mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan¹³

Berdasarkan hal tersebut maka surat edaran tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena surat edaran tidak ada dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Namun surat edaran memiliki derajat lebih tinggi dari surat biasa, karna surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Jadi surat edaran bersifat pemberitahuan, tidak berkekuatan hukum, tidak ada sanksi hukum bagi yang tidak mematuhi karena bukan norma.¹⁴

B. Bimbingan masyarakat islam

(1) Pengertian Bimas Islam

¹³ Pasal 7-8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁴ Fitri, "Kedudukan Surat Edaran Ditinjau Dari Sudut Pandang Tata Hukum Indonesia", dalam <https://ltdikti12.ristekdikti.go.id/2012/02/04/kedudukan-surat-edaran-ditinjau-dari-sudutpandang-tata-hukum-indonesia.html>, diakses pada 15 Juni 2022.

Kementerian Agama merupakan kementerian yang memiliki tugas untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam bidang agama. Tugas yang diberikan presiden kepada Kementerian Agama yaitu membantu menjalankan urusan pemerintahan negara dalam bidang agama. Kemenag dalam menjalankan tugasnya melalui beberapa bidang, salah satu dari bidang tersebut yaitu Bimas Islam¹⁵. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam merupakan unsur pelaksana yang berada di bawah kementerian dan bertanggung jawab kepada Menteri Agama yang di pimpin oleh seorang direktur jenderal yang saat ini dijabat oleh Prof. Dr. Phil. H. Kamaruddin Amin, MA.¹⁶

(2) Tugas dan fungsi bimas islam

Sesuai dengan Pasal 550 huruf f Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang organisasi dan tata kerja instansi vertikal Kementerian Agama bahwa Tugas dan fungsi Seksi Bimbingan Masyarakat Islam adalah Menyelenggarakan tugas-tugas keagamaan di bidang Bimbingan Masyarakat Islam yang meliputi menyelenggarakan tugas-tugas keagamaan di bidang Bimbingan Masyarakat Islam yang meliputi pelayanan, bimbingan teknis, pengelolaan data dan informasi, serta penyusunan rencana dan

¹⁵ Profil Kementerian Agama RI, Sejarah Kementerian Agama
<https://kemenag.go.id/artikel/sejarah>, diakses pada tanggal 7 November 2022.

¹⁶Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama. Kementerian Agama Republik Indonesia, Diunggah pada 22 februari 2015.
id.m.wikipedia.org/wiki/Direktorat_Jenderal

laporan urusan agama Islam dan bina syariah, bina kantor urusan agama dan keluarga sakinah, serta penerangan agama Islam.¹⁷

Dalam melaksanakan tugas, Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan di bidang bimbingan masyarakat islam
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang bimbingan masyarakat islam
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria di bidang bimbingan masyarakat islam
- d. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang bimbingan masyarakat islam dan
- e. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam.¹⁸

2. Masa Iddah

a. Definisi Masa Iddah

Menurut Bahasa iddah berasal dari Bahasa ada yang berarti bilangan dan ishaak yang berarti perhitungan, dan dapat diartikan bahwa seorang wanita yang menghitung, menjumlah hari dia mengalami haid dan berapa lama dia suci.¹⁹ Sedangkan menurut istilah iddah adalah sebutan bagi

¹⁷ Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang organisasi dan tata kerja instansi vertikal Kementerian Agama, Pasal 550 Huruf f

¹⁸ Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 2010 tentang organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama, Kementerian Agama Republik Indonesia. Diunggah pada tanggal 25 februari 2015. Id.m.wikipedia.org

¹⁹ Amir Syarifuddin. 2006, *Hukum Perkawinan Islam Indonesia*, hal 303.

seorang wanita yang sedang meneguhkan perkawinan setelah dia ditinggal mati oleh suaminya ataupun setelah bercerai baik menunggu kelahiran bayinya ataupun berakhirnya masa quru' ataupun berakhirnya beberapa bulan yang telah ditentukan.²⁰

Jadi Iddah adalah masa menanti yang diwajibkan atas perempuan yang diceraikan suaminya baik cerai hidup maupun cerai mati guna untuk mengetahui kandungannya berisi atau tidak. Perempuan yang cerai suaminya ada kalanya hamil dan adakalanya tidak.²¹

Sedangkan Kata iddah berasal dari bahasa Arab yang berarti menghitung, menduga, mengira. Kemudian menurut istilah sebagian ulama memberikan pengertian sebagai berikut:

- 1) Syarbini Khatib dalam kitabnya “Mughni Muhtaj” mendefinisikan “Iddah adalah masa menunggu bagi seorang perempuan untuk mengetahui kekosongan rahimnya atau karena sedih atas meninggal suaminya.
- 2) Abdul Fatah Idris dan Abu Ahmadi memberikan pengertian iddah adalah “Masa yang tertentu untuk menunggu, hingga seorang perempuan diketahui kebersihan rahimnya sesudah bercerai.”

²⁰ Ria Rezky Amir. *IDDHAH (TINJAUAN FIQIH KELUARGA MUSLIM. JURNAL AL-MAU'IZHAH VOLUME 1 NOMOR 1 SEPTEMBER 2018*

²¹ Diterbitkan oleh Proyek Peningkatan Sarana Keagamaan Islam, Zakat dan Wakaf Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji, Pedoman Fiqh Munakahat, Jakarta, Tahun 1999/2000, h. 33

- 3) Abdurrahman I Doi memberikan pengertian iddah yaitu “suatu masa penantian seorang perempuan sebelum perkawinannya lagi setelah kematian suaminya atau bercerai darinya.”
- 4) Sayyid Sabiq memberikan pengertian iddah yaitu “masa lamanya bagi perempuan (istri) untuk menunggu dan tidak boleh kawin setelah kematian suaminya.”

Jadi dapat disimpulkan bahwa iddah adalah masa penantian dimana seorang perempuan yang ditalak oleh suaminya dengan maksud untuk memastikan kekosongan pada rahimnya (dari buah sperma). Dan jika dia sudah dapat dipastikan bahwa tidak terdapat janin di dalamnya maka dihalalkannya untuk menikah kembali dengan laki-laki lain yang tentunya harus menunggu masa iddahya selesai dulu.

b. Syarat Dan Rukun Masa Iddah

1) Syarat Masa Iddah

Adapun syarat wajibnya Masa Iddah adalah terjadinya suatu perceraian di antara laki-laki dan perempuan, baik perceraian itu berupa talak raj'i atau talak ba'in ataupun fasakh dengan sebab-sebabnya tertentu atau ditinggalkan setelah nikah yang fasid atau hubungan sebadan karena kesamaran secara hukum. Hal itu semua

adalah setelah terjadinya sebab iddah sesuai dengan apa yang telah dikemukakan.²²

2) Rukun Masa Iddah

Rukun Masa iddah yang dimaksud di sini adalah masa iddah jadi rukun iddah sebenarnya menjadikan seorang wanita benar-benar atau sedang menjalankan perintah Allah SWT dalam beriddah. Rukun Iddah ada dua hal yang meliputi keharamannya yaitu:²³

- a) Haram menikah lagi dengan selain suaminya, jika ia beriddah dari talak raj'i
- b) Haram keluar dari tempat tinggal atau rumahnya kecuali karena terpaksa.

c. Hukum Masa Iddah

Dasar hukum iddah sebenarnya adalah pondasi seseorang untuk mengambil sebuah tindakan. Sedangkan dasar hukum yang kuat akan menciptakan peraturan yang kokoh. Sebagai umat islam dasar hukum yang paling utama adalah al-qur'an.

Selain itu juga terdapat dalam firman Allah pada surah Al Baqarah ayat 228 :

²² Muhammad Fuad, *Fiqh Wanita Lengkap (Mengupas Sisi Hukum Wanita Dalam Kehidupan Sehari-Hari)*, (Jombang: Penerbit Media, 2007), h. 494

²³ Fuad, *Fiqh Wanita Lengkap*, 494.

فِي اللَّهِ خَلَقَ مَا يَكُونُ أَنْ لَهُنَّ يَجْلُ أَوَل قُرُوءٍ ثَلَاثَةً بِأَنْفُسِهِنَّ يَتَرَبَّصْنَ وَالْمُطَلَّاتُ
 إِنَارِدُوا ذَلِكَ فِي بَرَدِهِنَّ أَحَقُّ بُعُوثُهُنَّ وَالْآخِرُ وَالْيَوْمِ بِاللَّهِ يُؤْمِنُ كُنَّ إِنْ أَرْحَمِهِنَّ
 يُرِ عَزَّ وَاللَّهُ دَرَجَةً عَلَيْهِنَّ لِرَجَالٍ وَلِأَمْعُرُوفٍ عَلَيْهِنَّ الَّذِي مِثْلُ وَلَهُنَّ إِصْلَاحًا
 حَكِيمٌ □

Terjemahnya: wanita-wanita yang ditalak hendaklah menahan diri (menunggu) tiga kali quru'. tidak boleh mereka Menyembunyikan apa yang diciptakan Allah dalam rahimnya, jika mereka beriman kepada Allah dan hari akhirat. dan suami-suaminya berhak merujuknya dalam masa menanti itu, jika mereka (para suami) menghendaki ishlah. dan Para wanita mempunyai hak yang seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang ma'ruf. akan tetapi Para suami, mempunyai satu tingkatan kelebihan daripada isterinya. dan Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.²⁴

Dasar hukum masa iddah bagi wanita sudah jelas di atur dalam berbagai sumber hukum islam dan hukum positif. Sehingga dapat diketahui bahwa kewajiban menjalankan masa iddah bagi perempuan itu tidak dapat dibantah dan diragukan lagi baik

²⁴ Kementerian Agama Republik Indonesia, Al-Qur'an dan Terjemah, 36

perempuan itu mau maupun tidak mau, suka atau tidak suka hukum itu akan tetap melekat pada diri seorang perempuan.²⁵

d. Macam-Macam Masa Iddah

1) Masa Iddah karena cerai mati.

Masa iddah perempuan yang ditinggal mati oleh suaminya ada dua keadaan, yaitu : Jika perempuan tersebut hamil, maka masa iddahnya sampai melahirkan. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam surah Ath Thalaq ayat 4. Dan yang kedua Tetapi jika tidak hamil, maka masa iddahnya empat bulan sepuluh hari. Hal ini sebagaimana disebutkan firman Allah pada surah Al Baqarah ayat 234.

Sementara menurut Ibnu Rusyd jika putusnya perkawinan disebabkan karena kematian suami maka apabila istri dalam keadaan hamil maka iddahnya sampai melahirkan meskipun selisih waktu kematian suami hingga ia melahirkan hanya setengah bulan atau kurang dari empat bulan sepuluh hari.²⁶ Sedangkan menurut pendapat Imam Syafi'i ketika seorang wanita yang ditalak dalam keadaan hamil Baik itu wanita yang ditalak maupun ditinggal mati, maka iddahnya sampai melahirkan apa yang ada dalam kandungannya jika ia memiliki anak kembar, baik dua atau tiga

²⁵ Drs. HA Abd.Halim Musthofa, MH.MHI, Dosen Hukum Fakultas Syariah Dan Ekonomi Universitas Islam Tribakti Lirboyo Kediri. 13 februari 2024

²⁶ Ibnu Rusyd, Bidayatul Mujtahid, (Beirut: Daar Ilm, 2003), h. 77.

orang, sampai anak terakhir dilahirkan maka hal ini sebagai tanda masa iddahnya telah habis.²⁷

Menurut pendapat Abdul Majid Mahmud Maṭlūb iddah bagi perempuan yang ditinggal mati suaminya dan tidak hamil maka iddahnya selama empat bulan sepuluh hari lantaran Allah menganggap bahwa masa tersebut merupakan batas maksimal yang dapat dipikul seorang perempuan yang ditinggal mati oleh suaminya, sementara dia tidak hamil²⁸. Kemudian menurut pendapat Ibnu Katsir menambahkan bahwa isteri yang ditinggal mati suaminya dan dia tidak hamil maka masa iddahnya adalah empat bulan sepuluh hari²⁹.

2) Masa Iddah Karena cerai hidup.

Perempuan yang diceraikan dengan kondisi cerai hidup dalam hal ini ada tiga keadaan yaitu 1) Dalam keadaan hamil iddahnya sampai melahirkan. Sebagaimana disebutkan dalam firman Allah pada surah Ath-Thalaq ayat 4. 2) Dalam keadaan sudah dewasa (sudah menstruasi) masa iddahnya tiga kali suci. Sebagaimana disebutkan dalam firman Allah pada surah Al Baqarah ayat 228. 3) Dalam keadaan belum dewasa (belum pernah menstruasi) atau sudah putus

²⁷ Imam Syafi'i, al-Umm, jilid 8, (Kuala Lumpur: Victory Agency, tt), hlm. 359.

²⁸ Abdul Majid Mahmud Mathlub, al-Wajiz fi Ahkam al-Ushrah al-Islamiya, hlm. 495

²⁹ Ibnu Katsir, Taisirul „Allām Syarh „Umdatil Ahkām, hlm. 509

menstruasi (menopause), iddahnya adalah tiga bulan. Sebagaimana dalam firman Allah dalam surah Ath Talaq ayat 4.

Menurut pendapat imam Hanafi, mengandung adalah nama bagi sesuatu yang ada di dalam perut. Jika wanita yang sudah ditalak dan dia dalam keadaan hamil maka wanita tersebut mempunyai masa iddah sampai dia melahirkan jika dia mempunyai bayi kembar maka dia harus menunggu sampai janin yang ada di kandungannya itu dilahirkan. Dan ketika janin terakhir dilahirkan maka masa iddah tersebut telah selesai.³⁰ Sedangkan menurut Abu Hanifah dan Imam Ahmad dalam suatu riwayat berpendapat bahwa masa iddah bagi seorang perempuan yang ditalak adalah tiga kali haidh.³¹

3) Masa Iddah bagi perempuan yang belum digauli

Masa iddah bagi perempuan yang belum pernah digauli Maka baginya tidak mempunyai masa iddah. Artian boleh langsung menikah setelah diceraikan oleh suaminya. Sebagaimana dalam firman Allah dalam surah Al-Ahzaab ayat 49.³²

Menurut pendapat imam syafi'i bagi seorang istri yang ditalak dan belum terjadi wathi (senggama), maka tidak ada iddah

³⁰ Wahbah Zuhailly, *al-Fiqh al-Islam wa Adilatuhu*, 543.

³¹ Ibnu Qudamah, *Al Mughni*. (Mesir: Mathba'ah al Qahirah, 1969), Jilid.8. h.118

³² Abdul Azhim bin Badawi al-Khalafal, *AlWajiz FI Fiqhis Sunnah Wal Kitabil Aziz, atau Al-Wajis Ensiklopedi Fikih Islam dalam Al-Qur'an dan AsSunnah Ash-Shahihah*, terj Ma'ruf Abdul Jalil (Pustaka As-Sunnah), hal. 643-645

baginya. artinya istri tersebut setelah putus perkawinan bisa secara langsung mengadakan kontak nikah dengan laki-laki lain.³³ Kemudian menurut PP 9/75 pasal 39 ayat (2) wanita yang diceraikan sebelum dicampuri tidak ada masa 'iddah dan suami tidak boleh ruju' (kembali) kecuali dengan akad nikah baru.³⁴

e. Larangan dalam masa iddah

Dalam menjalankan masa iddah karena ditinggalkan mati oleh suaminya terdapat beberapa larangan yang harus diperhatikan oleh para perempuan. Dan dalam buku Terjemahan Syarah Blughul Maram ditulis oleh Ahcmad sunarto karangan asli oleh Muhammad Luqman As-Salafi dijelaskan apa saja hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh seseorang yang sedang berada dalam masa iddah. Atau seorang istri yang berkabung karena kematian suaminya yaitu:

- a. Istri yang dalam masa idah dilarang bersolek atau mempercantik diri serta memakai celak, kecuali celak tersebut digunakan sebagai bahan pengobatan.
- b. Istri yang ditinggal mati suaminya dilarang keluar rumah selama menjalankan masa idah

³³ Kholid, M.M dan Abdul Aziz, S.Pd.I, MH.I. Problematika Iddah Dan Ihdad (menurut madzhab syafi'i dan hanafi)

³⁴ H. Saubari, M.Pd.I . *Fenomena Pelanggaran 'Iddah dan Konsekuensinya*. Kementrian agama, Diunggah tanggal 05-12-2020

- c. Istri yang dalam masa iddah dilarang memakai parfum, atau wewangain.³⁵

Beberapa larangan di atas merupakan bentuk daripada berkabung selama perempuan menjalankan idah karena ditinggal mati oleh suaminya. Larangan yang tidak boleh dilakukan oleh wanita yang sedang menjalani masa idah ini merupakan bentuk daripada rasa penghormatan atas kepergian suaminya³⁶.

Menurut pendapat Imam Syafi'i, seorang wanita yang sedang dalam masa idah boleh memakai celak, namun pada malam hari, dan segera dihapus disiang hari. Begitupun dengan pewarnaan pada area mata. Boleh memakainya namun hanya pada malam hari saja. Karena memang tidak boleh memakainya disiang hari. Demikian larangan bagi wanita ber idah karena ditinggal mati suaminya.³⁷

F. Masa Tunggu Bagi Laki-laki

Surat Edaran Nomor: DIV/Ed/17/1979 Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam tentang Masalah Poligami Dalam Idah yang menyatakan bahwa istri yang telah ditalak raj'i suaminya itu masih tanggung jawab suami dan dapat dikatakan bahwa pernikahannya belum

³⁵ Salafi, Syarah Bulughul Maram. 390

³⁶ Drs. HA Abd.Halim Musthofa, MH.MHI, Dosen Hukum Fakultas Syariah Dan Ekonomi Universitas Islam Tribakti Lirboyo Kediri. 13 februari 2024

³⁷ Ibnu Hajar Al-Asqalani, Terjemahan Lengkap Bulughul Maram, trans. oleh Abdul Rosyad Siddiq (Jakarta: Akbar Media, 2012), hlm. 304

sepenuhnya putus maka apabila ia menikah lagi harus meminta izin poligami ke pengadilan. Meskipun surat edaran Nomor: DIV/Ed/17/1979 telah sesuai Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Namun hal itu ternyata tidak berjalan efektif, karena dilihat dari sudut pandang pihak istri bahwa suami yang menikah lagi dalam idah istri merupakan tindakan poligami terselubung. Akan tetapi hal itu tidak akan terjadi bila dalam kenyataannya sang suami yang telah menikah lagi tidak merujuk bekas istrinya.³⁸

Maka dalam surat edaran yang baru No. P-005/Dj.III/Hk.00.7/10/2021 mengatur pelaksanaan pernikahan bagi laki-laki yang akan menikah dengan perempuan lain dalam masa iddah istrinya agar laki-laki tersebut menunggu sampai iddah istrinya selesai atau jika terdapat berbagai pertimbangan yang mengakibatkan ia harus segera menikahi perempuan lain, maka pelaksanaannya diatur dalam Surat Edaran ini untuk menghindari terjadinya poligami terselubung.³⁹ Poligami terselubung merupakan perkawinan kedua dari seseorang secara sirri/sembunyi-sembunyi, karena tidak ingin tindakannya itu diketahui istri pertama tanpa mencatatkan pernikahan tersebut secara hukum, sehingga

³⁸ Waninda Nur Isnaini. 2022. Analisis Yuridis Terhadap Surat Edaran Nomor: P-005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam. Skripsi, hukum keluarga islam.lampung: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

³⁹ Abdul Hari dan Yuyun Tri Fatimah. *Masa Tunggu Laki-laki Pasca Perceraian Perspektif Maslahah Ath-Thufi*. Sakina: Journal of Family Studies Vol 7 No. 1 (2023)

terjadi yang namanya “poligami terselubung/ nikah di bawah tangan”.⁴⁰ Surat Edaran ini di berlakukan dengan tujuan agar tidak terjadi poligami tanpa izin dan pihak perempuan tidak di rugikan serta tujuan kemaslahatan bagi pihak perempuan.

Surat edaran merupakan surat tertulis yang berisi pemberitahuan resmi yang di tunjukkan untuk pihak-pihak tertentu pada Lembaga, instansi atau organisasi pemerintahan tertentu yang memuat pemberitahuan, himbauan, atau petunjuk mengenai tata cara pelaksanaan suatu hak tertentu yang di anggap mendak dan penting⁴¹. Surat Edaran adalah sebuah dokumen tertulis yang bertujuan untuk memberikan arahan, informasi, maupun pemberitahuan kepada seseorang atau khalayak umum yang terkait pada isi surat tersebut dan biasanya surat ini bersifat mendesak.⁴²

Surat edaran mengenai masa tunggu bagi laki-laki sendiri juga mempunyai fungsi utama sebagai sarana untuk pemberitahuan kepada pihak yang banyak atau untuk menyampaikan informasi, yang mana isi pemberitahuan tersebut sifatnya umum atau bukan rahasia. Kemudian berfungsi sebagai penjelasan mengenai peraturan tata cara pelaksanaan

⁴⁰ Abdul Mutakabbir, *Reinterpretasi Poligami (Menyingkap Makna, Syarat Hingga Hikmah Poligami dalam Al-Qur'an)* (Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2019), 30.

⁴¹ Yohanes Pattinasarany. *Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi*.jurnal santri. Volume 3 Nomor 1, November 2022

⁴² Atsna Himmatul Aliyah, *Surat Edaran: pengertian,jenis,unsur dan contoh*. Diakses pada 5 April 2024

(bagi instansi), maupun petunjuk dan sebagai pengumuman bagi perusahaan swasta.⁴³

Dalam teori masalah Ath-Thufi memberikan pernyataan bahwa akal dapat mengetahui kebaikan dan keburukan tanpa harus mendapatkan konfirmasi dari nash. Masalah merupakan dalil yang mandiri yang keujahannya tidak bergantung pada nash, tapi hanya bergantung pada akal saja. Tolok ukur kemaslahatan menurut Ath-Thufi berdasarkan pada perspektif manusia itu sendiri, sehingga dalam hal muamalah lebih didahulukan daripada pertimbangan hukum lain. Dalam artian apabila ada nash yang bertolak belakang dengan kemaslahatan manusia maka harus diberikan prioritas atas nash.⁴⁴ Sedangkan Surat Edaran Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor P005/DJ.III/Hk.00.7/10/2021 Tentang Pernikahan Dalam Masa Idah Istri membawa kepada dua sisi yang berbeda yakni masalah dan mafsadah. Kemaslahatan yang diperoleh dari surat edaran ini yakni Menghindarkan diri dari praktik poligami terselubung dan menciptakan kemaslahatan untuk menjaga hak-hak dalam masa idah yang merupakan kesempatan bagi kedua belah pihak untuk kembali membangun rumah tangga yang lebih baik. Sedangkan sisi mafsadah dari

⁴³ Yohanes Pattinasarany. *Keabsahan Surat Edaran Yang Muatan Materinya Bersifat Pengaturan Dan Sanksi.jurnal santri*. Volume 3 Nomor 1, November 2022

⁴⁴ Abdallah Al-Husayn Al-‘Amiri, *Dekonstruksi Sumber Hukum Islam Pemikiran Hukum Najm Ad-Din Thufi*, Jakarta: Gaya Media Pratama

surat edaran tersebut adalah adanya resiko terjadinya perzinaan akibat penundaan perkawinan.⁴⁵

Menilai dari kemaslahatan yang di peroleh dan kemafsadatan yang di cegah maka terbitnya surat edaran ini sesuai dengan fungsi surat edaran karena pada dasarnya fungsi surat edaran Sendiri adalah sebagai sarana pemberitahuan resmi dari pihak yang berwenang kepada khalayak umum untuk menyampaikan suatu informasi yang bersifat non rahasia seperti kebijakan yang baru atau pengumuman penting. Dan sebagai penjelasan tata cara pelaksanaan dari surat edaran tersebut. Maka dasar diterbitkannya Surat Edaran tersebut karena pelaksanaan Surat Edaran Nomor: DIV/Ed/17/1979 tidak berjalan efektif. Dan yang daharapkan KUA Semen bisa menerapkan sesuai dengan petunjuk yang ada. Dengan tujuan untuk menciptakan kemaslahatan (kebaikan umum) dan mencegah mafsadah (kerusakan atau keburukan)⁴⁶.

Salah satu tokoh feminisme, Faqihuddin Abdul Kodir menyuarakan bahwa laki-laki perlu diberikan masa idah (masa tunggu) juga seperti wanita. Menurutnya, jika dilihat dari etika fiqh maka laki-laki yang ditinggal istrinya juga sebaiknya ditetapkan secara moral keagamaan minimal jeda waktu tunggu untuk melakukan pendekatan dan menikah lagi dengan perempuan lain. Jadi disini yang dimaksudkan sebagai bentuk

⁴⁵ Yuyun Tri Fatimah dan Abdul Haris, Masa Tunggu Laki-laki Pasca Perceraian Perspektif Masalahah Ath-Thufi, JOURNAL OF FAMILY STUDIES Volume 7 Issue 1 2023

⁴⁶ M. Rizal Zakaria, S.HI, M.H. kepala KUA, Pada 28 februari 2024 di kantor Urusan Agama Kecamatan Semen Kab. Kediri

penghormatan, berkabung, toleransi, kepada almarhumah dan keluarga. Penghormatan terhadap seseorang yang telah berjasa dalam hidupnya adalah hal yang baik dan dianjurkan dalam Islam. Hal itu dilakukan perempuan kepada suami dan keluarganya dengan iddah yang ia lakukan, maka akan lebih indah hukum itu apabila berlaku untuk keduanya.⁴⁷

3. Kantor Urusan Agama

a. Definisi KUA

Kantor Urusan Agama adalah instansi terkecil Kementerian Agama yang ada di tingkat Kecamatan. KUA bertugas membantu melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten di bidang urusan agama islam di wilayah kecamatan.⁴⁸ Dalam peraturan agama republik indonesia nomor 34 tahun 2016 menerangkan bahwa KUA adalah unit pelaksana teknis pada kementerian agama, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada direktur jendral bimbingan masyarakat islam dan secara operasional dibina oleh kepala kantor kementerian agama kabupaten/kota.⁴⁹ Sedangkan dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) no. 39 tahun 2012 pasal 1 menyatakan bahwa KUA sebagai unit pelaksana teknis Direktoratn Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam yang bertugas

⁴⁷ Faqihuddin Abdul Kodir, Qiro'ah Mubadalah Tafsir Progresif Untuk Keadilan Gender Dalam Islam (Yogyakarta: IRCISoD, 2019).

⁴⁸ *Informasi Pelayanan KUA Kecamatan Pagedongan*, Juni 2010

⁴⁹ Peraturan menteri agama republik Indonesia nomor 34 tahun 2016 pasal 1 tentang organisasi dan tata kerja kantor urusan agama kecamatan

melaksanakan sebagian dari tugas kantor Kementerian Agama Kabupaten atau Kota di bidang urusan agama islam.⁵⁰

Kantor urusan agama juga dapat di definisikan sebagai Lembaga pemerintah yang bertanggung jawab dalam mengurus keagamaan, register pernikahan, dan layanan yang terkait dengan masyarakat beragama islam yang bertempat di kecamatan. Selain itu KUA juga mempunyai wewenang untuk melaksanakan nikah, rujuk, mengurus dan membangun masjid, wakaf, zakat, pengembangan keluarga sakinah, kemitraan umat, produk halal dan haji.⁵¹ KUA kecamatan berkedudukan di kecamatan dan KUA kecamatan dipimpin oleh kepala.

b. Tugas KUA

Kantor urusan agama sendiri mempunyai tugas-tugas di wilayah kecamatan berdasarkan kebijakan kantor kementrian agama kabupaten dan perundang-undangan yang berlaku. Adapun tugas-tugasnya adalah:

- a. Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten di bidang urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan.
- b. Membantu Pelaksanaan tugas Pemerintah di tingkat Kecamatan dalam bidang keagamaan.

⁵⁰ Julmianti, P. S., Teknik, F., & Sumbawa, U. T. (2019). *Sistem Informasi Pendaftaran Nikah Di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Empang Berbasis Web Sistem Informasi Pendaftaran Nikah Di Kantor Urusan Agama (KUA)*

⁵¹ [Http:// Kuakangkung.weebly.com](http://Kuakangkung.weebly.com). diakses tanggal 10 Agustus 2016

- c. Bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- d. Melaksanakan tugas koordinasi Penilik Agama Islam, Penyuluh Agama Islam dan koordinasi/kerjasama dengan Instansi lain yang erat hubungannya dengan pelaksanaan tugas KUA Kecamatan.
- e. Selaku PPAIW (Pegawai Pencatat Akta Ikrar Wakaf). Melalui KMA Nomor 18 tahun 1975 juncto KMA Nomor 517 tahun 2001 dan PP Nomer 6 tahun 1988 tentang penataan organisasi KUA Kecamatan secara tegas dan lugas telah mencantumkan tugas KUA, yaitu :
 - a. Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan. Dalam hal ini KUA menyelenggarakan kegiatan dokumentasi dan statistik (doktik), surat menyurat, pengurusan surat, kearsipan, pengetikan dan rumah tangga.
 - b. Mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan dan melaksanakan kegiatan sektoral maupun lintas sektoral di wilayah kecamatan. Untuk itu, KUA melaksanakan pencatatan pernikahan, mengurus dan membina 19 masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah.⁵²

⁵² Depag RI, Tugas-Tugas Pejabat Pencatat Nikah, Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama RI, Jakarta, 2004, hlm 25

Adapun implementasi pelaksanaan tugas tersebut diantaranya: (1) Penataan Internal Organisasi. (2) Bidang Dokumentasi dan Statistik (Doktik). (3) Bimbingan Keluarga Sakinah dan Pelayanan Pernikahan. (4) Pembinaan Kemasjidan, Zakat dan Wakaf. (5). Pelayanan Hewan Kurban. (6). Pelayanan Hisab dan Rukyat. (7). Pelayanan Sosial, Pendidikan, Dakwah dan Ibadah Haji.

Selain itu Kepala KUA juga mempunyai beberapa tugas diantaranya yaitu:

- a. Memimpin pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Menetapkan merumuskan Visi dan Misi, Kebijakan, Sasaran, Program dan Kegiatan Kantor Urusan Agama.
- b. Membagi tugas, menggerakkan, mengarahkan, membimbing dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama.
- c. Melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas bawahan.
- d. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang ketatausahaan.
- e. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang Nikah, Rujuk dan Keluarga Sakinah.
- f. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang Zakat dan Wakaf serta Ibadah Sosial.

- g. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang data keagamaan dan tempat ibadah.
- h. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang kemitraan umat islam dan pembinaan syari'ah.
- i. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang urusan haji dan umroh.
- j. Melakukan penelaahan dan pemecahan masalah yang timbul di lingkungan KUA.
- k. Melakukan usaha pengembangan dan peningkatan kualitas pelayanan di bidang pelaksanaan tugas KUA.
- l. Mempelajari dan menilai/mengoreksi laporan pelaksanaan tugas di bawahan.
- m. Melakukan kerjasama dengan instansi terkait.
- n. Melaksanakan tugas lain yang diberikan atasan.
- o. Melaporkan proses dan pelaksanaan tugas⁵³

Selain kepala KUA staf administrasi keuangan beberapa tugas diantaranya yaitu:

- a. Menyiapkan rencana anggaran, menerima, membukukan, menyetorkan dana kepada Kantor Kementerian Agama di Kabupaten.
- b. Menyiapkan bahan dan pencatatan kerja.

⁵³ Pedoman Pegawai pencatat nikah, Proyek Peningkatan Tenaga Keagamaan, DirektoratJenderal Bimas Islam dan penyelenggaraan Haji, Departemen Agama RI, Jakarta

c. Menerima biaya nikah.

Selain kepala KUA dan staf administrasi keuangan staf administrasi nikah dan rujuk juga mempunyai beberapa tugas diantaranya yaitu:

- a. Mempelajari dan meneliti berkas permohonan nikah rujuk.
- b. Mengisi form NB dan menyiapkan jadwal nikah serta menyiapkan konsep pengumuman kehendak nikah.
- c. Menyiapkan buku Akta Nikah dan bimbingan calon pengantin, menyiapkan rekomendasi atau numpang nikah diluar wilayah KUA.

Maka dapat disimpulkan tugas pokok KUA adalah melakukan pelayanan nikah dan rujuk dan juga melakukan pembinaan kehidupan beragama islam di desa.

c. Fungsi KUA

Berdasarkan peraturan Menteri agama republik Indonesia nomor 34 tahun 2016 juga menjelaskan beberapa fungsi dari KUA tersendiri yaitu di antara beberapa fungsinya sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan pelayanan, pengawasan, pencatatan, dan pelaporan nikah dan rujuk.
- b. Penyusunan statistic layanan dan bimbingan masyarakat islam.

- c. Pengelolaan dokumentasi dan system informasi manajemen KUA kecamatan.
- d. Pelayanan bimbingan keluarga sakinah
- e. Pelayanan bimbingan kemasjidan
- f. Pelayanan bimbingan hisab rukyat dan pembinaan Syariah.
- g. Pelayanan bimbingan dan penerangan agama islam
- h. Pelayanan bimbingan zakat dan wakaf dan
- i. Pelaksanaan ketatausahaan dan kerumahtanggan KUA kecamatan

Selain melaksanakan fungsi di atas KUA kecamatan juga melaksanakan fungsi yang lain yaitu melayani bimbingan manasik haji bagi Jemaah haji regular.⁵⁴

- d. Susunan organisasi KUA kecamatan

KUA selain memiliki beberapa tugas dan fungsi KUA juga mempunyai beberapa organisasi diantaranya yaitu :

- a. Kepala KUA kecamatan
- b. Petugas tata usaha dan
- c. Kelompok jabatan fungsional⁵⁵

⁵⁴ Peraturan menteri agama republik Indonesia nomor 34 tahun 2016 pasal 3 tentang organisasi dan tata kerja kantor urusan agama kecamatan

⁵⁵ Peraturan menteri agama republik Indonesia nomor 34 tahun 2016 pasal 5 tentang organisasi dan tata kerja kantor urusan agama kecamatan