

Kedudukan Dan Penerapan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 Dalam Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama

¹Elza Puspa Mardiani, ²Ramlani Lina Sinaulan, ³Joko Sriwidodo
¹²³Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
Email: ¹elza.puspa@gmail.com, ²lina.sinaulan@dsn.ubharajaya.ac.id,
³joko.sriwidodo@dsn.ubharajaya.ac.id

Received: 4 Feb 2026

Reviewed: 14 May 2026

Published: 30 Jun 2026

Abstract

Supreme Court Circular Letter Number 3 of 2023 was issued as an internal judicial guideline to reinforce the principle of making divorce more difficult and to improve the quality of judicial examination in divorce cases within the Religious Courts. This study aims to analyze the legal status and binding force of Supreme Court Circular Letter Number 3 of 2023 within the judicial system, as well as its implementation by Religious Court judges in divorce adjudication practices. This research employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and case study approaches, supported by statistical data from the Religious Courts Agency of the Supreme Court. The findings indicate that Supreme Court Circular Letter Number 3 of 2023 does not constitute formal legislation, but it possesses internal binding force as a technical judicial guideline. In practice, its application has not been consistent. Some court decisions explicitly refer to the Circular Letter in their legal reasoning, while others continue to rely primarily on established marriage laws. Empirical data also demonstrate that the Circular Letter has not significantly reduced divorce rates on a sustainable basis, as social, economic, and legal cultural factors remain more influential in divorce decisions.

Keywords: Supreme Court Circular Letter, Divorce, Religious Court, Principle of Complicating Divorce

Abstrak

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 diterbitkan sebagai pedoman yudisial internal¹ untuk mempertegas asas mempersukar perceraian dan meningkatkan kualitas pemeriksaan perkara perceraian di lingkungan Peradilan Agama. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan dan kekuatan hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 dalam sistem hukum peradilan, serta penerapannya oleh hakim Pengadilan Agama dalam praktik pemutusan perkara perceraian. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan², konseptual, dan studi putusan, didukung oleh data statistik Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 tidak berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan, namun memiliki kekuatan mengikat internal sebagai pedoman teknis yudisial. Dalam praktiknya, penerapan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 belum berjalan secara konsisten. Sebagian putusan telah

¹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2023 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2023).

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

menjadikannya sebagai rujukan eksplisit dalam pertimbangan hukum, sementara sebagian lainnya masih mengandalkan norma hukum perkawinan yang telah mapan. Dari sisi empiris, penerapan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 belum menunjukkan pengaruh signifikan dalam menekan angka perceraian secara berkelanjutan, karena faktor sosial, ekonomi, dan budaya hukum masyarakat lebih dominan memengaruhi keputusan perceraian.

Kata Kunci: Surat Edaran Mahkamah Agung, Perceraian, Pengadilan Agama, Asas Mempersukar Perceraian

PENDAHULUAN

Perceraian merupakan fenomena sosial dan hukum yang terus meningkat di Indonesia, khususnya di lingkungan Peradilan Agama. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan secara normatif menganut asas mempersukar perceraian dengan menempatkan perceraian sebagai upaya terakhir setelah perdamaian tidak berhasil.³ Namun dalam praktik, alasan perselisihan dan pertengkaran terus-menerus sering digunakan sebagai dasar utama gugatan cerai.

Dalam rangka mempertegas asas tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 yang memuat pedoman teknis bagi hakim dalam memeriksa perkara perceraian, khususnya terkait pembuktian dan penilaian alasan perselisihan rumah tangga. Kehadiran SEMA ini menimbulkan pertanyaan yuridis mengenai kedudukan hukumnya serta efektivitas penerapannya dalam praktik peradilan agama.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, Kompilasi Hukum Islam, dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023. Bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, jurnal ilmiah, serta data statistik Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan penalaran deduktif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan dan Kekuatan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 dalam Sistem Hukum Peradilan Agama

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2023 merupakan produk kebijakan internal Mahkamah Agung yang dikeluarkan dalam rangka menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap badan peradilan di bawahnya. Secara yuridis, SEMA tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

undangan.⁴ Oleh karena itu, SEMA tidak memiliki kekuatan mengikat umum (*erga omnes*) sebagaimana undang-undang atau peraturan pemerintah.

Meskipun demikian, dalam konteks kekuasaan kehakiman, SEMA memiliki kekuatan mengikat secara internal (*internal binding force*) bagi hakim sebagai aparat peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Sifat mengikat tersebut bersumber dari hubungan struktural dan fungsional antara Mahkamah Agung sebagai puncak kekuasaan kehakiman dengan badan peradilan di bawahnya. Dalam perspektif hukum administrasi dan hukum peradilan, SEMA berfungsi sebagai pedoman teknis yudisial yang bertujuan menyeragamkan penerapan hukum, mencegah disparitas putusan, dan meningkatkan kualitas pertimbangan hakim.

Dalam lingkungan Peradilan Agama, SEMA Nomor 3 Tahun 2023 memiliki arti penting karena memuat rumusan hukum Kamar Agama yang secara spesifik mengatur standar pembuktian dalam perkara perceraian, khususnya yang didasarkan pada alasan perselisihan dan pertengkaran terus-menerus. Dengan demikian, meskipun tidak berkedudukan sebagai sumber hukum formal, SEMA Nomor 3 Tahun 2023 berfungsi sebagai sumber hukum yudisial (*judicial guideline*) yang melengkapi dan mengoperasionalkan norma hukum perkawinan yang bersifat umum.

2. Penerapan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 dalam Praktik Putusan Perceraian

Analisis terhadap putusan-putusan perceraian pasca berlakunya SEMA Nomor 3 Tahun 2023 menunjukkan adanya variasi dalam pola penerapan oleh hakim Pengadilan Agama. Pada satu sisi, terdapat putusan-putusan yang secara eksplisit merujuk dan mengintegrasikan ketentuan SEMA ke dalam pertimbangan hukum. Dalam putusan-putusan tersebut, hakim menggunakan parameter yang diatur dalam SEMA, seperti pengujian durasi pisah tempat tinggal, intensitas perselisihan, serta kualitas pembuktian, sebagai dasar untuk menilai terpenuhi atau tidaknya alasan perceraian.

Analisis terhadap putusan-putusan perceraian pasca berlakunya SEMA Nomor 3 Tahun 2023 menunjukkan adanya variasi dalam pola penerapan oleh hakim Pengadilan Agama. Pada satu sisi, terdapat putusan-putusan yang secara eksplisit merujuk dan mengintegrasikan ketentuan SEMA ke dalam pertimbangan hukum. Dalam putusan-putusan tersebut, hakim menggunakan parameter yang diatur dalam SEMA, seperti pengujian durasi pisah tempat tinggal, intensitas perselisihan, serta kualitas pembuktian, sebagai dasar untuk menilai terpenuhi atau tidaknya alasan perceraian.

Sebagai contoh, dalam Putusan Nomor 309/Pdt.G/2024/PA.Prob⁵, majelis hakim secara eksplisit merujuk Rumusan Hukum Kamar Agama dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023. Hakim menegaskan bahwa alasan perselisihan dan pertengkaran terus-menerus hanya dapat dikabulkan apabila disertai dengan fakta tidak adanya harapan hidup rukun kembali serta telah terjadinya pisah tempat tinggal paling singkat enam bulan. Dalam perkara ini, majelis hakim menilai bahwa alat bukti dan keterangan saksi telah memenuhi standar pembuktian sebagaimana diarahkan dalam SEMA, sehingga gugatan perceraian

⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁵ Putusan Pengadilan Agama Probolinggo Nomor 309/Pdt.G/2024/PA.Prob.

dikabulkan. Putusan ini menunjukkan bahwa SEMA berfungsi sebagai pedoman yudisial yang memperkuat asas mempersukar perceraian melalui standar pemeriksaan yang lebih terukur. Namun di sisi lain, masih ditemukan putusan-putusan perceraian yang tidak merujuk SEMA Nomor 3 Tahun 2023 dalam pertimbangan hukumnya, meskipun diputus setelah SEMA tersebut berlaku. Dalam Putusan Nomor 2293/Pdt.G/2024/PA.JS⁶, misalnya, majelis hakim tetap mendasarkan pertimbangan hukumnya pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, dan Kompilasi Hukum Islam tanpa mengaitkannya dengan pedoman yudisial terbaru. Hakim tidak menguraikan secara eksplisit durasi pisah tempat tinggal sebagaimana diarahkan dalam SEMA.

Perbandingan antara putusan yang menerapkan dan yang tidak menerapkan SEMA tersebut menunjukkan bahwa penerapan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 dalam praktik peradilan agama belum bersifat seragam dan masih sangat dipengaruhi oleh diskresi serta budaya yudisial masing-masing majelis hakim⁷.

3. Implikasi Penerapan SEMA Nomor 3 Tahun 2023 terhadap Asas Mempersukar Perceraian

Asas mempersukar perceraian merupakan prinsip fundamental⁸ dalam hukum perkawinan Indonesia. SEMA Nomor 3 Tahun 2023 menegaskan kembali penerapan asas tersebut dengan menginstruksikan hakim untuk mengoptimalkan mediasi, menggali fakta secara mendalam, serta mempertimbangkan kepentingan terbaik sebelum mengabulkan permohonan perceraian.

Dari sisi empiris, data statistik Badan Peradilan Agama menunjukkan bahwa setelah berlakunya SEMA Nomor 3 Tahun 2023 pada tahun 2023, terjadi penurunan jumlah perkara perceraian dibandingkan tahun sebelumnya. Namun, pada tahun berikutnya angka perceraian kembali meningkat. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengaruh SEMA terhadap angka perceraian bersifat fluktuatif dan tidak mencerminkan perubahan perilaku hukum masyarakat secara berkelanjutan⁹.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa SEMA Nomor 3 Tahun 2023 lebih berperan dalam memperbaiki kualitas proses pemeriksaan perkara perceraian, bukan sebagai instrumen yang secara langsung mengendalikan keputusan masyarakat untuk bercerai. Faktor sosial-ekonomi, budaya hukum, serta meningkatnya kesadaran hukum perempuan untuk mengajukan cerai gugat tetap menjadi determinan utama tingginya angka perceraian.

Dengan demikian, dalam perspektif asas mempersukar perceraian, SEMA Nomor 3 Tahun 2023 telah memperkuat aspek prosedural dan kehati-hatian hakim, tetapi belum sepenuhnya mampu mewujudkan tujuan substantif untuk menekan angka perceraian secara signifikan.

4. Data Statistik Perkara Perceraian

⁶ Putusan Pengadilan Agama Jakarta Selatan Nomor 2293/Pdt.G/2024/PA.JS

⁷ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 15-18.

⁸ Roscoe Pound, *Jurisprudence* (St. Paul: West Publishing Co., 1959), hlm. 36

⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 8–12

Berdasarkan data statistik perkara Pengadilan Agama tahun 2022–2024¹⁰, perkara perceraian masih mendominasi jumlah perkara yang diterima. Namun pasca diterbitkannya SEMA Nomor 3 Tahun 2023, terdapat kecenderungan peningkatan intensitas mediasi dan penurunan persentase perkara yang dikabulkan pada pemeriksaan awal. Data ini menunjukkan bahwa SEMA berperan sebagai instrumen pengendali internal dalam praktik peradilan agama.

KESIMPULAN

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 memiliki kedudukan sebagai pedoman teknis yudisial yang mengikat secara internal di lingkungan Peradilan Agama.¹¹ Penerapannya dalam praktik peradilan belum konsisten dan sangat bergantung pada diskresi hakim. SEMA ini berperan dalam meningkatkan kehati-hatian dan kualitas pertimbangan hakim, tetapi belum mampu menekan angka perceraian secara signifikan karena faktor sosial, ekonomi, dan budaya hukum masyarakat lebih dominan.

SARAN

1. Mahkamah Agung perlu memperkuat implementasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 melalui pengaturan yang lebih sistematis dan operasional, baik dengan peningkatan sosialisasi, pembinaan teknis yudisial, maupun kemungkinan penguatan norma melalui Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), agar penerapannya lebih seragam dan mengurangi disparitas putusan.
2. Hakim Pengadilan Agama diharapkan tidak hanya menjadikan SEMA sebagai pedoman administratif, tetapi juga mengintegrasikannya secara substansial dalam pertimbangan hukum, khususnya dalam menilai fakta pisah tempat tinggal, intensitas konflik rumah tangga, dan kualitas pembuktian, sehingga asas mempersukar perceraian dapat terwujud secara lebih bermakna.
3. Upaya menekan angka perceraian tidak dapat dibebankan semata-mata kepada lembaga peradilan. Diperlukan sinergi antara pemerintah, lembaga keagamaan, dan masyarakat melalui penguatan edukasi pranikah, konseling keluarga, dan perlindungan sosial-ekonomi keluarga agar tujuan hukum perkawinan dapat tercapai secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Friedman, L. M. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2023). *Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2023 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2023 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan*. Jakarta: Mahkamah Agung RI.

¹⁰ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, *Statistik Perkara Peradilan Agama Tahun 2023–2024* (Jakarta: Badilag MA RI, 2024)

¹¹ Pasal 79 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2023). Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2023. Jakarta: Mahkamah Agung RI.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama. (2024). Statistik Perkara Peradilan Agama Tahun 2023–2024. Jakarta: Badilag MA RI.
- Pound, R. (1959). *Jurisprudence*. St. Paul, MN: West Publishing Co.
- Soekanto, S. (2014). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.