

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan pasal 1 ayat (3) UUD 1945, “Negara Indonesia ialah negara hukum”.¹ Sebagaimana negara hukum, tiap-tiap pelaksanaan persoalan suatu pemerintahan harus berlandaskan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).² Fungsi dari suatu hukum agar dapat berjalan sebagaimana mestinya, maka hukum itu tidak boleh konstan, akan selalu dilaksanakan transformasi berkaitan dengan berkembangnya zaman, dan dinamika aktifitas daripada suatu masyarakat. Pelaksanaan pemerintahan ialah berdasarkan pada asas legalitas, bermakna sebagai pemerintahan yang berlandaskan pada perundang-undangan (hukum tertulis).³

Dewasa ini persoalan terkait perkawinan di Indonesia tentu berdasarkan perundang-undangan, apalagi perkawinan berbeda agama. Perkawinan ialah menjadikan hubungan abadi antara laki-laki dan perempuan di mana diakui keabsahan perkawinannya oleh pihak bersangkutan dengan berlandaskan pada peraturan perkawinan yang ada. Bentuk pelaksanaan perkawinan mengacu pada kebudayaan sekitar, dalam hal ini dapat berbeda aturannya dan tujuannya dapat pula berbeda.⁴ Budaya masyarakat Indonesia dalam melaksanakan perkawinan memiliki syarat, konsep dan tradisi yang bermacam-macam. Maka tidak dapat

¹ Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1945), 1.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2020). 17

³ Hukum Administrasi Negara. 95

⁴ Muhammad Shoim, “*Pengantar Hukum Perdata Di Indonesia*” (Semarang: CV. Rafi Sarana Perkasa, 2022). 73

dipungkiri bahwa adanya perbedaan budaya tidak menghalangi terjalankannya sebuah perkawinan.

Persoalan terkait perkawinan sudah diatur oleh UU No. 1 Tahun 1974 Terkait Perkawinan (UUP 1/1974) yakni :

1. Perkawinan ialah sah, bila dilaksanakan berdasarkan hukum tiap agama juga kepercayaan-nya.
2. Tiap perkawinan dicatat berdasarkan ketetapan perundang-undangan yang ada.⁵

Dalam prinsip keagamaan Islam, perkawinan berbeda agama sudah jelas tidak diperbolehkan. Karena hal ini sudah ditetapkan oleh Fatwa MUI (FMUI) jika, “Perkawinan berbeda agama ialah haram sekaligus tidaklah sah; perkawinan antara seorang laki-laki muslim dengan *ahlu kitab*, menurut *qaul mu’tamad* ialah tetap haram serta tidak sah”. Jika perkawinan berbeda keyakinan ini tidak hanya mengakibatkan munculnya perdebatan antara sesama umat muslim, namun hal ini dapat mengundang kerisauan di masyarakat. Di antara masyarakat timbul suatu anggapan yang membetulkan pelaksanaan perkawinan berbeda agama. Dengan helat permasalahan hak asasi manusia (HAM) dan demi kebaikan sebuah keluarga bersama kepercayaan-nya masing-masing untuk mewujudkan kedamaian kehidupan berumah tangga. Dari sini, MUI melihat jika perlu dilaksanakan penetapan fatwa terkait perkawinan berbeda agama sebagai pedoman bagi masyarakat muslim.⁶

Pada agama Kristen, Alkitab nya juga menolak perkawinan berbeda agama, perihalnya tertuang pada Kitab 2 Korintus 6:14 “janganlah kamu ialah

⁵ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Terkait Perkawinan, 1974.

⁶ “Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor: 4/MUNAS VII/MUI/8/2005 Terkait Perkawinan Beda Agama,” 2005.

pasangan yang tidak seimbang dengan orang-orang yang tidak percaya”⁷ pernikahan beda agama sangat ditentang oleh Alkitab. Teks 2 Korintus 6:14-15 biasanya disebutkan pada konteks perbedaan agama, khususnya dalam kaitan perkawinan terutama perkawinan berbeda agama. Ayat-ayat itu menyatakan untuk tidak menikah dengan seseorang yang mempunyai kepercayaan berbeda, dengan pengistilahan antara terang dan gelap, Kristus dan Belial, atau yang percaya dan yang tidak.⁸

Berlanjut terhadap ajaran agama Katholik pada Kitab Hukum Kanonik 1983 Bab VI Terkait Perkawinan Campur, Kan. 1086” 1.) Perkawinan antara dua orang, diantara salah satu sudah di baptis di gereja Katolik atau diterima di dalamnya sekaligus tidak meninggalkan-nya dengan tindakan formal, sedangkan yang lainnya tidak di baptis ialah tidak sah; 2.) Dari halangan itu janganlah diberi dispensasi, kecuali sudah memenuhi persyaratan di mana disebutkan di Kan. 1125 dan 1126 (Kan. 1125,1126/1983); 3.) Bila salah satu pihak disaat menikah oleh umum dianggap sudah dibaptis atau baptisnya diragukan, sesuai norma Kan. 1060 wajib diandaikan sahnya perkawinan, hingga terbukti jika satu pihak sudah dibaptis, sedangkan pihak lainnya tidak dibaptis (Kan. 1086/1983).⁹

Perwakilan keagamaan Konghucu lewat Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia (Matakin) memberikan pernyataan jika perkawinan berbeda agama tidak bisa dilaksanakan *Li Yuan* atau sebuah pemberkatan perkawinan. "*Li Yuan* perkawinan dilaksanakan hanya untuk pasangan berkeyakinan Konghucu. Berbedanya suatu paham, golongan, kebangsaan, kebudayaan, etnis, politik,

⁷ 2 Korintus 6:14, Patent 55/56 M, issued 55/56 M.

⁸ Dewi Taneo, “Konsep Pasangan Seiman Menurut 2 Korintus 6:14-15 dan Implikasinya Terhadap Pencegahan Perkawinan Beda Agama,” *Jurnal Budi Pekerti Agama Kristen dan Katolik* 2, No. 3 (July 27, 2024). 37

⁹ “Kan. 1086 Kitab Hukum Kanonik 1983 Bab VI Terkait Perkawinan Campur,” 1983.

maupun keagamaan, tidaklah menjadi penghalang dilaksanakannya sebuah perkawinan. Akan tetapi perkawinan berbeda agama itu tidak akan dilaksanakan upacara keagamaan, dan tidak akan dihalangi, hanya saja akan dikeluarkan surat keterangan perkawinan" kata Waka Umum Matakin Uung Sendana, sewaktu menyampaikan penjelasan pada sidang pleno di Mahkamah Konstitusi, Jakarta Pusat, terkait pengujian UUP 1/1974 pada Senin 24 November Tahun 2014. Walau dengan demikian, Uung menjelaskan kembali, *Li Yuan* (upacara pemberkatan) secara keagamaan, tidak bisa dilaksanakan jika salah seorang pasangan tidak berkeyakinan Khonghucu. Hal ini sudah dipatenkan oleh Aturan Dewan Rohaniwan Agama Khonghucu Indonesia serta Hukum Perkawinan Matakin.¹⁰

Selanjutnya, Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) menerangkan jika keagamaan Hindu tidak membenarkan adanya perkawinan berbeda agama. "Perkawinan diharuskan melewati tahapan di mana dinamakan sebagai *Wiwaha Samskara* yakni peristiwa sakral dimana pembinaannya dilaksanakan oleh Pandita, dengan demikian calon pasangan suami istri diharuskan sama-sama pemeluk agama Hindu," ujar I Nengah Dana. Menurut Dana, pada keyakinan agama Hindu, calon pasangan suami istri diharuskan dalam satu keyakinan. Ditegaskan kembali, jika perkawinan di mana dilaksanakan oleh calon suami istri berbeda agama, tidak boleh ditetapkan keabsahannya dan selamanya akan disebut sudah melaksanakan perbuatan zina. "Dan sebagai konsekuensinya perkawinan itu harus dibatalkan". Meskipun begitu, Dana menyebutkan jika ada hukum pada keyakinan Hindu terutama di Negara India yang membolehkan perkawinan berbeda agama, hanya sebatas untuk agama yang satu golongan, seperti Buddha,

¹⁰ Menyoal Edaran MA, Apakah Semua Agama Melarang Nikah Beda Agama?, July 28, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-6846500/menyoal-edaran-ma-apakah-semua-agama-melarang-nikah-beda-agama?page=3>.

Jaina, dan Sikh. Pemaknaan itu lalu diperlebar untuk seluruh keyakinan Hinduisme di sana. Akan tetapi, hal itu di Negara Indonesia tidaklah diyakini sebagaimana sudah diatur pada tradisi sakral yang sudah terlaksana secara turun-temurun.¹¹

Menurut Fatoni dan Rusliana sebagai perwakilan pada sidang Pleno MK terkait pembahasan keberlakuan dari UUP 1/1974 dalam kepercayaan Buddha, perkawinan pengaturannya ialah dilaksanakan oleh tradisi masing-masing. Tidak diatur hukumnya secara pasti terkait perkawinan berbeda agama. Pengaturan terkait sebuah perkawinan, baru dilaksanakan pada saat kehidupan sesudah menikah. Semisal pada *Khuddaka Nikaya* 33 mengatakan jika: “Penghormatan, kecintaan, serta perawatan atas ayah serta ibu membawa kebahagiaan di dunia ini”. Lalu selanjutnya pada *Khuddaka Nikaya* 393 mengatakan jika: “Anak di mana tidak merawat ayah dan ibunya saat tua; tidaklah dianggap anak”.¹² Agama Buddha tidak mengatur secara spesifik terkait hukum pelaksanaan perkawinan maupun perkawinan berbeda agama, akan tetapi hanya mengatur terkait bhakti terhadap orang tua.

Dari beberapa pernyataan ragam agama di Indonesia terkait dasar hukum perkawinan berbeda agama dimana pemaparannya sudah diuraikan sebelumnya, maka bisa diindikasikan jika agama Islam dan Hindu tidak memperbolehkan perkawinan berbeda agama. Sedangkan agama Kristen-Katholik pada Konferensi Waligereja Indonesia (KWI) saat berbicara di ruang sidang Pleno MK, pada tanggal 24 November 2014 silam. Perwakilan KWI yang menyampaikan keterangannya saat itu ialah Romo Purbo Tantomo. Saat KWI mengkritik P2 a(1)

¹¹ “Menyoal Edaran MA, Apakah Semua Agama Melarang Nikah Beda Agama?”, 3

¹² Wistina Semeru, Edi Sumarwan, and Virna Dita Pratiwi, “Pernikahan Beda Agama Dalam Pandangan Agama Buddha,” *Jurnal Penelitian Agama* 24, no. 2 (November 2023). 199, 204

UUP 1/1974, KWI tidak menghalangi terkait pelaksanaan sebuah pernikahan beda agama. "Perkawinan dilaksanakan untuk mencapai kebahagiaan dan barang siapa dari kita tidak mempunyai hak untuk melawan kehendak Tuhan. Secara khusus negara mempunyai tugas untuk memberikan perlindungan dalam keputusan individu pada masyarakat untuk hidup secara berdampingan," kata Romo Purbo.¹³

Selanjutnya Konghucu dan Buddha tidaklah mengatur hukum diperbolehkannya perkawinan berbeda agama, akan tetapi bisa dilangsungkan dengan syarat yang sudah ditentukan. Dengan diperbolehkannya perkawinan berbeda agama oleh beberapa agama di atas, ditemukan jika dalam pelaksanaannya, perkawinan beda agama dari dulu hingga saat ini tetap terlaksana dan dapat ditemukan pada masyarakat majemuk di Indonesia.¹⁴

Pasal 35 huruf a UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (kemudian dinamakan dengan "UU Adminduk") menjelaskan jika, "Yang dimaksud dengan perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan. Dimana pada penjelasan pasal itu, mengatakan jika perkawinan itu ialah yang dilaksanakan oleh antar umat yang berbeda agama".¹⁵ Lalu pada Pasal 50 Ayat (3) Permendagri 108/2019 menjelaskan jika, "Perihal perkawinan di mana dilaksanakan oleh antar umat berbeda agama serta perkawinan yang tidak bisa dibuktikan akta perkawinannya, dilaksanakan menurut ketetapan pengadilan".¹⁶ Jadi, pelangsungan dari perkawinan berbeda agama resmi diatur oleh perundang-

¹³ Menyoal Edaran MA, Apakah Semua Agama Melarang Nikah Beda Agama?, accessed March 13, 2025, <https://news.detik.com/berita/d-6846500/menyoal-edaran-ma-apakah-semua-agama-melarang-nikah-beda-agama?page=2>. 2

¹⁴ "Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Penetapan Nomor 423/Pdt.P/2023/PN Jkt.Utr," August 2023. 3

¹⁵ Pasal 35 Huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Terkait Administrasi Kependudukan, 2006.

¹⁶ Pasal 50 Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 108 Tahun 2019 Terkait Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2019 Terkait Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, 2019.

undangan, dan dalam pelaksanaannya penetapannya dilaksanakan di pengadilan dan Dispendukcapil.

Terkait data permohonan penetapan pencatatan perkawinan berbeda agama, peneliti mengumpulkan beberapa putusan permohonan tersebut dengan status putusan bahwa perkara tersebut dikabulkan atau ditolak. Berikut ini beberapa data permohonan pencatatan perkawinan yang dikabulkan dan ditolak oleh pengadilan:

Tabel 1. Data Permohonan Pencatatan Perkawinan Berbeda Agama

No.	Nomor Perkara	Status Putusan
1.	Nomor Perkara Perdata 484/Pdt.P/2019/PN.Skt	Dikabulkan
2.	Nomor Perkara Perdata 122/Pdt.P/2020/PN.Pti	Ditolak
3.	Nomor Perkara Perdata 508/Pdt.P/2020/PN.Jkt.Sel	Ditolak
4.	Nomor Perkara Perdata 12/Pdt.P/2022/PN.Ptk	Dikabulkan
5.	Nomor Perkara Perdata 916/Pdt.P/2022/PN.Sby	Dikabulkan
6.	Nomor Perkara Perdata 2505/Pdt.P/2022/PN.Sby	Dikabulkan
7.	Nomor Perkara Perdata 88/Pdt.P/2023/PN.Dpk	Dikabulkan
8.	Nomor Perkara Perdata 423/Pdt.P/2023/PN Jkt.Utr	Dikabulkan

Beberapa diantara Pengadilan Negeri yang menolak untuk permohonan pencatatan perkawinan dikarenakan hakim berpendapat jika para pemohon tidak mengikuti prosedur yang sudah menjadi ketetapan, seperti halnya para pemohon belum memperoleh bukti persetujuan dari KUA atau bukti persetujuan dari Dispendukcapil.¹⁷ Namun karena hal ini, dengan ramainya permohonan terkait pencatatan perkawinan berbeda agama yang sudah disahkan atau disetujui

¹⁷ Lysa Setiabudi, “Analisis Perkawinan Beda Agama Studi Terhadap Putusan Pengadilan Negeri Terkait Izin Perkawinan Beda Agama,” *UNNES*, 2016. 8

permohonannya sebelumnya, Mahkamah Agung merespon dengan memberikan kepastian hukum dalam penerapannya pada pengadilan dengan menerbitkan SEMA 2/2023 Tentang Petunjuk Bagi Hakim dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-umat Berbeda Agama dan Kepercayaan.¹⁸

Isi dan maksud dari SEMA 2/2023 ialah “Untuk memberikan kepastian dan kesatuan penerapan hukum dalam mengadili permohonan pencatatan perkawinan antar-umat yang berbeda agama dan kepercayaan, para hakim wajib mengacu pada ketetapan:

1. Perkawinan yang sah ialah perkawinan yang dilaksanakan menurut hukum tiap agama dan kepercayaannya itu, relevan dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 8 huruf f UU No. 1 Tahun 1974 terkait Perkawinan.
2. Pengadilan tidak mengabulkan permohonan pencatatan perkawinan antar-umat yang berbeda agama dan kepercayaan.”¹⁹

Diterbitkannya SEMA 2/2023, tentu berkaitan dengan adanya P35 a UU Adminduk 23/2006 serta P50 a3 Permendagri 108/2019. Dikarenakan SEMA hanyalah sebagai surat edaran, bukan suatu undang-undang. Yang berarti SEMA posisi hukumnya ada tidak setara dengan undang-undang. Akan tetapi Mahkamah Agung menindaki dan melarang pencatatan perkara permohonan perkawinan berbeda agama pada hakim pengadilan. Yang mana pelarangan tersebut pastinya

¹⁸ Bintang Ulya Kharisma, “Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2023, Akhir Dari Polemik Perkawinan Beda Agama?,” *Journal of Scientech Research and Development* 5, no. 1 (June 2023). 479

¹⁹ “Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 Terkait Petunjuk Bagi Hakim Dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-Umat Berbeda Agama Dan Kepercayaan,” 2023.

juga berdampak pada masyarakat yang mengajukan permohonan pencatatan perkawinan berbeda agama.

Kekuatan hierarki SEMA jika dimaksudkan dalam hierarki P8 UU 12/2011 PPPU, SEMA bukanlah termasuk peraturan sebagaimana sudah disebutkan P8.²⁰ Apabila diujikan kedalam *asas lex posterior derogat legi priori* sebagai sebuah norma hukum yang baru, SEMA tidak bisa diujikan dengan asas itu, karena kedudukan SEMA tidaklah setara dengan perundang-undangan. Yang *pertama*, karena kebijakan ini bukan sebuah peraturan; *kedua*, terkecuali jika SEMA ditinjau kembali untuk diunifikasi menjadi Peraturan Mahkamah Agung/PERMA, maka suatu kebaruan hukum ini dapat setara dengan perundang-undangan, dan dapat menggesampingkan hukum yang lama tanpa mencabut terlebih dahulu hukum yang lama.²¹

Selanjutnya apabila SEMA dikaitkan pengujianya memakai asas *lex superior derogat legi inferiori*, norma hukum daripada SEMA ini tidak lebih tinggi dari hierarki perundang-undangan. Yang bermakna kedudukan daripada SEMA sebagai sebuah kebijakan baru terhadap perundang-undangan sebelumnya tidaklah dapat diberlakukan kebaruannya, karena tidak adanya kesetaraan dalam hierarki perundang-undangan. Keterkaitan daripada norma pada asas ini ialah legalitas norma yang lebih rendah atau yang ada dibawahnya yakni asalnya dari norma yang lebih tinggi kedudukan atau hierarkinya. Dengan hal demikian, tidak akan mungkin norma yang lebih rendah menggesampingkan norma yang lebih tinggi kedudukannya sekalipun peraturan yang lebih rendah itu termasuk dalam

²⁰ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Terkait Jenis Peraturan Perundang-Undangan Selain Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 7 Ayat (1), 2011.

²¹ Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*, 16, no. 3 (2020). 312

peraturan di mana keberlakunya dilaksanakan belakangan. Penerapan daripada asas ini, bukan suatu hal yang tidak mudah dikarenakan sebuah negara yang berlandaskan hukum pada umumnya mempunyai pengaturan terkait hukum tertulis yang sudah tersusun secara hierarkis pada ketetapan Pasal 7, dan 8 UU 12/2011 PPPU.²²

Penghubungan uji hukum daripada SEMA terhadap *asas lex specialis derogat legi generali* akan menunjukkan jika norma hukum atau perundang-undangan yang khusus akan mengenyampingkan keberlakuan norma hukum atau perundang-undangan yang umum. Pada pengaplikasian asas ini, kedua aspek yang akan diujikan haruslah sama-sama berupa perundang-undangan yakni setara di hierarki ketetapan perundang-undangan seperti yang sudah dijelaskan pada Pasal 7, dan 8 UU 12/2011 PPPU. Melihat SEMA tidak setara dengan perundang-undangan, maka keberlakunya tidak dapat diujikan dengan asas ini. Dalam hal penerapan *asas lex specialis* bukan suatu hal yang mudah, karena jika ditinjau kembali tidak ada ukuran yang pasti sebagai penentuan kepastian jika suatu norma hukum itu sifatnya khusus terhadap norma hukum lain yang sifatnya umum. Keterkaitan daripada umum dengan hal khusus diantara suatu peraturan dengan peraturan lainnya bersifat relatif atau tidak mutlak.

Terkadang juga suatu norma yang berkedudukan sebagai *lex specialis*, tetapi pada penghubungan dengan norma lain bisa jadi mempunyai posisi sebagai *lex generalis*. Dengan begitu, penentuan *lex specialis* pada suatu hal permasalahan konflik norma bukan sesuatu hal yang tidak mungkin. Penerapan daripada perundang-undangan di mana sifatnya khusus atas perundang-undangan yang

²² “Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum”. 311

sifatnya umum wajib dipastikan selalu dilaksanakan dengan seimbang, sehingga dapat menjadikan norma hukum yang sifatnya umum akan tetap diakui selaku petunjuk pemaknaan hukum teruntuk norma yang khusus itu. Norma hukum dimana sifatnya khusus yakni pengecualian dari norma hukum yang sifatnya umum. Norma hukum khusus menghasilkan adanya “keretakan sebuah celah daripada hukum” pada sebuah pelaksanaan hukum atau norma yang sifatnya umum, dikarenakan norma hukum yang khusus mempunyai wilayah pengaturan yang lebih jelas sekaligus rinci, jadi pada saat pemberlakuan bisa parsial dan dapat mengenyampingkan pelaksanaan hukum yang bersifat umum.²³

Dapat diketahui jika SEMA dipandang dari segi *ratio legis*, SEMA memiliki struktur, tujuan dan alasan dari diterbitkannya peraturan kebijakan tersebut. Berkaitan dengan pengaplikasian isi SEMA, dan dampak sebab akibat hukum dari diterbitkannya SEMA. Dengan hal demikian, keputusan SEMA dinilai menjadi kebijakan saja bagi badan peradilan atau malah menjadi substansi hukum bagi perundang-undangan, dan yurisprudensi sebelumnya, atau SEMA ternyata mempunyai kekuatan hukum tetap yang kedudukannya dapat disamakan dengan perundang-undangan.

Pemberlakuan daripada SEMA secara garis besar, apabila perkawinan berbeda agama tidak dapat dicatatkan, hal ini sama saja dengan membiarkan dua orang yang menikah tidak diakui perkawinannya oleh negara. Maka dalam pengakuan lingkup sosial negaranya mereka hidup bersama di luar keabsahan sebuah pernikahan. Hal itu merugikan para pihak yang terkait khususnya wanita, terlebih jikalau mempunyai anak yang dilahirkan. Anak hasil perkawinan dari

²³ “Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum”. 313

pasangan yang hidup bersama tanpa mencatatkan perkawinannya ialah anak di luar perkawinan di mana secara hukum tertulis hanya mempunyai keterkaitan dengan ibunya, yang berarti anak ini tidak mempunyai keterkaitan secara hukum tertulis dengan ayahnya. Dengan kata lain secara yuridis tidak mempunyai sesosok ayah. Apabila masyarakat tidak melaksanakan pencatatan perkawinan, perihal ini dapat memunculkan dampak daripada suatu hukum tertentu yang ternyata pelaksanaannya dapat merugikan pihak perempuan dan anak-anak.

Permasalahan yang baru timbul setelah Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2023 yang cukup menjadi kontroversi di semua kalangan masyarakat Indonesia karena SEMA tersebut pada dasarnya memuat instruksi Mahkamah Agung kepada para hakim di Pengadilan untuk tidak mengabulkan permohonan pencatatan perkawinan antar umat yang berbeda agama dan kepercayaan. Hal ini tentu menimbulkan adanya ketidakpastian terkait dengan legalitas. Bahkan, ada yang berargumen bahwa ini adalah suatu bentuk diskriminasi terhadap perkawinan antar umat yang berbeda agama dan kepercayaan.²⁴

Keabsahan perkawinan berbeda agama termasuk kedalam salah satu problematika yang telah berlangsung lama di Indonesia tanpa ada solusi yang jelas dan pasti. Meskipun di Indonesia perihal mengenai perkawinan telah diatur dalam UU Perkawinan, namun undang-undang tersebut belum dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat Indonesia, misalnya perihal perkawinan berbeda agama yang tidak diatur secara jelas dalam undang-undang. Kejelasan terkait dengan keabsahan perkawinan beda agama sangat penting karena status

²⁴ Aurora Vania Gonadi and Gunawan Djajaputra, "Analisis Pro Kontra Masyarakat Terhadap Penerapan Sema No. 2 Tahun 2023," Unes Law Review 6, no. 1 (2023): 2979–2980

suatu perkawinan akan berimplikasi pada: 1) Keabsahan anak, di mana anak yang dilahirkan dari perkawinan yang tidak jelas statusnya dapat berpotensi dianggap sebagai anak luar kawin.²⁵ dan 2) Harta kekayaan, di mana ketidakjelasan status suatu perkawinan akan berdampak juga pada ada tidaknya harta bersama dan hak untuk mewaris.²⁶

Pasal 35 huruf a UU Adminduk 23/2006, oleh Mahkamah Konstitusi ternyata sudah dilaksanakan *judicial review* keberlakuan. Pada Putusan Nomor 71/PUU-XX/2022 Mahkamah Konstitusi telah melaksanakan pengujian konstitusionalitas penjelasan Pasal 35 huruf a UU Aminduk, dan amar putusan mengemukakan jika permohonan tidak diterima. Karena pada dasarnya keberlakuan UU Adminduk tidak mengurangi sedikitpun hak konstitusional warga negara²⁷. Dari sini dapat ditemukan bahwa Pasal 35 huruf a UU Adminduk sudah menjelaskan eksistensinya dan sejalan dengan tujuan dari diberlakukannya SEMA 2/2023. Untuk putusan permohonan pencatatan perkawinan berbeda agama yang sudah/telah diloloskan oleh pengadilan sebelum SEMA 2/2023 diterbitkan dinilai bertentangan dengan apa yang sudah dijelaskan pada Pasal 35 huruf a UU Adminduk.

Oleh karena hal pada latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk mengkaji dan meneliti SEMA 2/2023 Terkait Petunjuk Bagi Hakim Dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-Umat Yang Berbeda Agama Dan Kepercayaan-nya, dengan mengambil judul penelitian

²⁵ Yusuf Hidayat Rusman and Anis Rifai, “*Religious Marriage in Indonesia in the Perspective of Islamic Law and Positive Law in Indonesia: Legal Complexities and the Issuance of Supreme Court Circular Letter No. 2 of 2023*,” Indonesian Journal of Innovation Studies 24, no. 1 (October 2023): 13

²⁶ Anggreini Carolina Palandi, “*Analisa Yuridis Perkawinan Beda Agama di Indonesia*,” Lex Privatum 1, no. 2 (June 2013): 206

²⁷ Putusan Nomor 71/PUU-XX/2022.

“Ratio Legis Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 Terhadap Sistem Perundang-Undangan Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

Bermulaan dari serangkaian persoalan yang muncul di latar belakang di mana sudah diuraikan itu, penulis mencatat ada aspek persoalan menarik yang bisa diuraikan pada penelitian ini, yakni:

1. Bagaimana kedudukan hierarki SEMA Nomor 2 Tahun 2023 dalam sistem Perundang-Undangan?
2. Bagaimana *ratio legis* SEMA Nomor 2 Tahun 2023 terhadap sistem Perundang-Undangan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan hierarki SEMA 2/2023 dalam sistem Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui *ratio legis* SEMA 2/2023 terhadap sistem Perundang-Undangan Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pandangan, pemahaman, serta pengembangan ilmu terkait sistem hukum, sistem perundang-undangan beserta norma hukum lain yang ada di Indonesia.

2. Secara Praktis

Secara praktis, diharapkan manfaatnya dalam mendapat meningkatkan pemahaman, dan kontribusi pemikiran, serta pengetahuan baik bagi penulis,

maupun pembaca terkait politik hukum SEMA 2/2023 terhadap sistem perundang-undangan Indonesia.

E. Penelitian Terdahulu

Untuk meneliti dan mengkaji lebih lanjut terkait dampak dari substansi hukum yang muncul dari Politik Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 Terhadap Perundang-Undangan Indonesia. Ada beberapa karya tulis ilmiah di mana terhubung dengan penelitian ini, yang peneliti gunakan selaku bahan perbandingan:

1. Jurnal oleh Muharrir; Jefrie Maulana; Muhammad Nahyan Zulfikar, yang berjudul “Kekuatan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Petunjuk Bagi Hakim Dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-Umat Yang Berbeda Agama Dan Kepercayaan”.

Hasil penelitian menunjukkan, SEMA 2/2023 ialah salah satu bentuk dari peraturan kebijakan di mana mengacu di atas kebebasan bertindak atau *freies ermessen*. SEMA 2/2023 posisinya selaku peraturan kebijakan (*bleidsregel*) di mana posisinya di bawah UU, tidak bisa menghapus, mencabut, bahkan mengesampingkan pasal dalam UU Adminduk 23/2006, meskipun kebijakan SEMA ini tidak secara langsung mengikat dalam pemberlakuan, namun pelaksanaannya mempunyai relevansi hukum di mana ditujukan pada instansi badan peradilan negara.²⁸

²⁸ Muharrir, Jefrie Maulana, and Muhammad Nahyan Zulfikar, “Kekuatan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 terkait Petunjuk Bagi Hakim dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-Umat yang Berbeda Agama dan Kepercayaan,” *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan* 7, no. 2 (October 25, 2023). 79

Penelitian itu mempunyai persamaan dengan rencana penelitian ini, yakni menyangkut kaitan daripada keberlakuan hukum dan kedudukan SEMA 2/2023 terhadap UU Adminduk 23/2006. Perbedaannya ialah jurnal ini fokus menelaah kekuatan hukum daripada SEMA 2/2023, sedangkan penelitian ini memfokuskan eksistensi dampak politik hukum daripada SEMA 2/2023 terhadap sistem perundang-undangan Indonesia.

2. Jurnal oleh Aurora Vania Crisdi Gonadi dan Gunawan Djajaputra yang berjudul “Analisis Perspektif Pro Kontra Masyarakat Terhadap Penerapan SEMA Nomor 2 Tahun 2023”.

Hasil penelitian menunjukkan, SEMA 2/2023 diterbitkan sebagai cara untuk mengatasi kontroversi yang muncul terkait perkawinan berbeda agama. Dengan terbitnya putusan MK terkait *Judicial Review* No.68/PUU-XII/2014 terhadap permohonan uji materil Pasal 2 ayat (1), Maka mempunyai dampak terhadap hukum dan atas pasangan yang melaksanakan perkawinan berbeda agama, memunculkan berbagai pertanyaan terkait bagaimanakah keabsahan dari perkawinan berbeda agama, bagaimanakah hak kewarisan daripada suami-istri dan anak-anaknya, serta yang terakhir ialah bagaimana cara pengadilan menentukan jikalau berlangsung persengketaan di perkawinan berbeda agama.²⁹

Penelitian itu mempunyai persamaan dengan rencana penelitian ini, yakni SEMA 2/2023 diterbitkan guna mengatasi kontroversi yang timbul atas perkawinan beda agama. Perbedaannya ialah penelitian itu

²⁹ Aurora Vania Crisdi Gonadi and Gunawan Djadjaputra, “Analisis Perspektif Pro Kontra Masyarakat Terhadap Penerapan Sema No. 2 Tahun 2023,” *UNES Law Review* 6, no. 1 (October 2023). 2987

hanya menjelaskan sisi daripada SEMA 2/2023 dalam perspektif masyarakat yang pro dan kontra.

3. Jurnal oleh Maulana Rihdo Al Fasil; Ishaq Maulana Sudur; Ahsandy Ramadhan Suardi; Satriya Pamungkas; dan Fauziyah Putri Meilinda, yang berjudul “Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Dalam Perspektif Akademisi: Kekuatan Hukum, Ketetapan Dan Konsistensi, Pengaruh Terhadap Putusan Hukum”.

Hasil penelitian menunjukkan jika, SEMA 2/2023 hanya mempunyai kekuatan mengikat di lingkungan peradilan. SEMA yang dianggap tidak sejalan dengan UU atau konstitusi bisa disebut tidak sah keberlakuannya.³⁰

Penelitian itu mempunyai kesamaan dengan rencana penelitian ini, yakni menjelaskan terkait kekuatan SEMA 2/2023 yang mengikat secara hukum dalam lingkup peradilan. Perbedaannya ialah penelitian itu juga menjelaskan bagaimanakah pandangan dari akademisi (ahli dalam kependidikan) terkait implikasi dan relevansinya terhadap sistem peradilan, hukum, dan masyarakat secara menyeluruh.

4. Skripsi oleh M. Iqbaluddin Ramadhani, yang berjudul “Analisis Yuridis SEMA Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Petunjuk bagi Hakim dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan antar Umat yang Berbeda Agama dan Keyakinan Ditinjau dari Prespektif UU Nomor 39 Tahun 1999 Terkait HAM”.

³⁰ Maulana Rihdo et al., “Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Dalam Perspektif Akademisi: Kekuatan Hukum, Ketetapan Dan Konsistensi, Pengaruh Terhadap Putusan Hukum,” *USRAH: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 4, no. 2 (October 2023), <https://doi.org/10.46773/usrah.v4i2.791>.

Hasil penelitian menunjukkan, Analisis terhadap SEMA 2/2023 apabila ditinjau dari prespektif UU HAM 39/1999 di Indonesia dianggap sudah sejalan. Perihal itu tercantum secara jelas pada Pasal 1 ayat (1) UU HAM 39/1999 yang menunjukkan jika keberlakuan dari UU HAM 39/1999 di Indonesia bedasarkan dengan landasan Ketuhanan Yang Maha Esa.³¹

Penelitian itu mempunyai kesamaan dengan rencana penelitian ini, salah satunya, menjelaskan terkait larangan SEMA terhadap Hakim untuk mengabulkan permohonan pencatatan perkawinan. Perbedaannya ialah rencana penelitian ini menjelaskan terkait kepastian hukum daripada diberlakukannya SEMA 2/2023 terhadap UU HAM 39/1999.

5. Tesis oleh Ali Syahputra, yang berjudul "Tinjauan Politik Hukum Islam Terhadap Sema Nomor 2 Tahun 2023".

Hasil penelitian menujukkan sejarah terbitnya SEMA No. 2 Tahun 2023 yang muncul karena adanya intervensi politik, dan pada saat itu di dalam latar belakang kemunculan SEMA No. 2 Tahun 2023 memang sudah terdapat rapat yang dihadiri oleh majelis majelis agama, hakim agung, ahli hukum keluarga dan pihak-pihak yang berkaitan.³²

Penelitian itu memiliki kesamaan dengan rencana penelitian ini yakni sedikit membahas tentang latar belakang SEMA 2/2023. Perbedaannya yaitu, penelitian ini mengambil aspek *ratio legis* SEMA

³¹ M. Iqbaluddin Ramadhan, "Analisis Yuridis SEMA Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Petunjuk bagi Hakim dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan antar Umat yang Berbeda Agama dan Keyakinan Ditinjau dari Prespektif UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM" (Skripsi, IAIN Kediri, 2024). 68

³² Ali Syahputra, "Tinjauan Politik Hukum Islam Terhadap Sema Nomor 2 Tahun 2023" (Tesis, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2024).

2/2023 yang dikaitkan dengan Pasal 35 huruf a UU Adminduk, apakah bersinggungan ataukah tidak.

F. Landasan Teori Konseptual

1. *Ratio Legis*

Ratio legis, dalam istilah latin mengacu pada alasan mendasar dan/atau tujuan mendasar dari suatu Undang-undang. *Ratio legis* menjelaskan maksud legislatif di balik suatu undang-undang; menguraikan masalah yang ingin diatasi; atau tujuan spesifik yang ingin dicapai. *Ratio legis* yang merupakan alasan kebijakan atau tujuan mendasar untuk sebuah norma, aturan, ketentuan perjanjian, tindakan perundang-undangan, atau keputusan pengadilan tertentu.³³

Dapat dipahami bahwa *ratio legis* merupakan sebuah struktur, tujuan, serta manfaat dari diberlakukannya suatu Undang-undang atau peraturan. Yang mana tujuan dibalik pemberlakuan tersebut memiliki manfaat bagi objek yang dituju yakni masyarakat/rakyat. Struktur yang dimaksud ialah susunan bagian atau unsur-unsur yang ditetapkan sedemikian rupa yang memiliki keterkaitan atau terhubung dengan sistem yang berlaku. Tujuan adalah konsep atau hasil daripada pelaksanaan sistem yang telah direncanakan sebelumnya. Manfaat ialah hasil positif yang diperoleh dari pemberlakuan sistem dan pelaksanaannya dan capaian yang akan didapat.

Dengan begitu kaitannya dalam penelitian ini SEMA akan di ulik kembali asal muasalnya struktur, tujuan, dan manfaatnya akan dibahas pada

³³ lsd.law, *Legal Definitions Ratio Legis*, 2025, <https://lsd.law/define/ratio-legis>.

bab pembahasan nanti. Pada pengaplikasian pemahaman *ratio legis* tersebut dalam SEMA 2/2023.

2. Perkawinan

a. Hukum Perkawinan Di Indonesia

Menurut P1 UUP 1/1974, perkawinan ialah ikatan lahir batin antara pria dan wanita selaku suami isteri di mana bermaksud menciptakan keluarga atau rumah tangga yang bahagia sekaligus kekal menurut Ketuhanan YME.³⁴ Kata “ikatan lahir batin” pada pemaknaan itu diartikan jika perkawinan itu tidak cukup dipahami sebagai ikatan lahir saja, atau hanyalah sebagai ikatan batin saja, akan tetapi diharuskan kedua-duanya ada pada sebuah perkawinan. Ikatan lahir bisa diambil pengertian sebagai ikatan yang bisa dilihat sekilas, yang bermakna: ada sebuah hubungan hukum antara kedua calon pasangan sebuah perkawinan guna hidup bersama-sama, selaku pasangan suami dan isteri. Sebuah ikatan itu bisa dimaknai juga selaku “ikatan formal” yakni hubungan formal di mana mengikat pada dirinya, orang lain serta masyarakat.

Sedangkan “ikatan batin” bisa diartikan selaku hubungan yang tidak formil, yang berarti sebuah ikatan yang tidak tampak, tetapi ada sebab dengan tidak adanya ikatan batin di perkawinan, maka ikatan lahir bisa saja rapuh. Definisi perkawinan terkandung beberapa macam aspek. *pertama:* aspek yuridis (secara hukum), ikatan perkawinan yang sudah dicatatkan pada negara, menjadikan suami dan isteri mempunyai hubungan lahir dan formal secara hukum; *kedua:* aspek sosial, perkawinan itu

³⁴ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

mengikat seseorang dengan orang lain dan masyarakat; *ketiga*: aspek religius, yakni dengan ada tujuan menurut Ketuhanan YME selaku dasar dalam pembentukan keluarga yang abadi sekaligus bahagia.

Perkawinan menjadi suatu perbuatan hukum yang mempunyai relevansi hukum. Didapatnya relevansi hukum sangat penting kaitannya dengan keabsahan daripada perbuatan hukum itu. Dalam UUP 1/1974, ia menunjukkan penegasan jika perkawinan dapat diklasifikasikan sebagai perbuatan hukum yang sah apabila perkawinan dilaksanakan menurut perundang-undangan yang ada.³⁵

b. Perkawinan Berbeda Agama

1) Perkawinan Berbeda Agama Dalam Agama Islam

Perkawinan berbeda agama dalam Islam tidak diperbolehkan. Pada dasarnya pelarangan terkait perkawinan berbeda agama telah ditegaskan dan termuat pada ayat suci Al-Qur'an surat Al-Baqarah ayat 221 yang berbunyi:

وَلَا تنكِحُوا الْمُنْتَكِبِتَ حَتَّىٰ يُؤْمِنُوا وَلَا مُؤْمِنَةٌ حَيْرٌ مِّنْ مُسْرِكَةٍ وَلَا أَعْجَبُكُمْ وَلَا تنكِحُوا الْمُشْرِكَيْنَ حَتَّىٰ

يُؤْمِنُوا وَلَعَنْدُ مُؤْمِنٍ حَيْرٌ مِّنْ مُسْرِكٍ وَلَا أَعْجَبُكُمْ أُولَئِكَ يَدْعُونَ إِلَى الْخَنَّاجَةِ وَالْمَغْفِرَةِ

بِإِذْنِهِ وَبِإِنْهِ لِلنَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَتَذَكَّرُونَ ﴿٢١﴾

“Dan janganlah kamu menikahi wanita-wanita musyrik, sebelum mereka beriman. Sesungguhnya wanita budak yang mukmin lebih baik dari wanita musyrik, walaupun dia menarik hatimu. Dan janganlah kamu menikahkan orang-orang musyrik (dengan wanita-wanita mukmin) sebelum mereka ber iman. Sesungguhnya budak yang mukmin lebih baik dari orang musyrik, walaupun dia menarik hatimu”... (Q.S Al-Baqarah : 221).

³⁵ Aulil Amri, “Perkawinan Beda Agama Menurut Hukum Positif dan Hukum Islam,” *Media Syari’ah* 22, no. 1 (May 2020). 58

Pada ayat diatas dijelaskan jika perkawinan berbeda agama hukumnya tidak boleh atau haram.³⁶ Lalu dipertegas kembali penjelasannya oleh FMUI jika, “Perkawinan beda agama ialah haram dan tidak sah; perkawinan laki-laki muslim dengan *ahlu kitab*, menurut *qaul mu'tamad* ialah tetap haram dan tidak sah”³⁷ Perkawinan berbeda agama dalam agama Islam sangat ditentang keadaanya, dikarenakan menyalahi aturan hukum pada agama dan ketuhanan, maka dari itu untuk mencegah beloknya manusia dalam hal berpasangan pada zaman modern ini, lembaga modern kembali menegaskan terkait larangan perkawinan berbeda agama sebagaimana hal yang sudah dipaparkan di atas. Dalam Islam tidak ada celah atau dispensasi bagi perkawinan berbeda agama. Akan tetapi dalam peraturan perundangan diperbolehkan adanya ikatan perkawinan berbeda agama sebagai pelaksanaan hak asasi kemanusiaan karena manusia mempunyai hak guna memeluk agamanya masing-masing dan berhak guna melaksanakan tujuan dari hidupnya masing-masing.

2) Perkawinan Berbeda Agama Dalam Agama Kristen

Pemaknaan dari perkawinan dalam Alkitab ialah lembaga yang disahkan Allah di mana menerlibatkan penyatuan laki-laki dan perempuan selaku “satu daging” di sebuah hubungan dalam seumur hidup. Allah tidak menginginkan umat-Nya menikah dengan pasangan yang tidak satu iman sebab akan memerlukan pergumulan seumur

³⁶ T Ghazali, “Pernikahan Berbeda Agama Dalam Perspektif Hukum Islam,” *Jurnal Al-Mizan: Jurnal Hukum Islam dan Ekonomi Syariah* 2, no. 1 (June 2024). 80

³⁷ “Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor: 4/MUNAS VII/MUI/8/2005 Terkait Perkawinan Beda Agama.”

hidup. Anak terang tidak bisa dipersatukan dengan anak gelap, dan karena itulah tidak bisa dipersatukan.³⁸

Alkitab Kristen menolak perkawinan beda agama, yang hal nya tertuang pada Kitab 2 Korintus 6:14 “janganlah kamu ialah pasangan yang tidak seimbang dengan orang-orang yang tidak percaya”³⁹ menikah dengan tidak seiman sangat ditentang oleh Alkitab. Pembolehan perkawinan berbeda agama berlangsung pada sejalannya perkembangan zaman. KWI menyebutkan jika perkawinan berbeda agama ialah kebahagiaan yang tidak dapat diganggu kemurnian cinta nya. Ujar perwakilan KWI dalam konferensi sidang Pleno MK, pada tanggal 24 November 2014 terkait pengujian materiil UUP 1/1974.

3) Perkawinan Berbeda Agama Dalam Agama Katolik

Menurut ajaran Gereja Katolik, perkawinan antara dua orang dengan perbedaan agama sering disebut sebagai kawin campur. Tetapi, dalam pengaplikasiannya, perkawinan berbeda agama sebenarnya ialah salah satu bentuk dari kawin campur. Di Gereja Katolik, ada dua jenis perkawinan campur yang dikenal, yakni perkawinan antara dua orang dengan gereja yang berbeda dan perkawinan antara dua orang dengan agama yang berbeda. Aturan perihal itu tercantum di Kitab Hukum Kanonik 1983 Bagian VI yang judulnya "*De Matrimoniiis Mixtis* (Terkait Perkawinan Campur)" di mana mencakup Kanon

³⁸ Victoria Woen, “Pandangan Alkitab Terkait Pernikahan Yang Tidak Seiman,” *Excelsis Deo: Jurnal Teologi, Misiologi, dan Pendidikan* 4, no. 1 (June 30, 2020), accessed March 11, 2025, <https://sttexcelsius.ac.id/e-journal/index.php/excelsisdeo/article/view/34.5>

³⁹ 2 Korintus 6:14.

1124-1129. Bagian Bab II dari Kitab Hukum Kanonik juga mengulas sedikit terkait perkawinan beda agama menurut ajaran Gereja Katolik dan menurut UUP 1/1974 (Rubiyatmoko, 2011).

Perkawinan beda agama bisa dilaksanakan sesudah memperoleh dispensasi dari pemimpin gereja (Pastor) Dispensasi ialah “pelonggaran dari daya-ikat undang-undang yang semata-mata gerejawi dalam kasus tertentu, dapat diberikan oleh mereka yang mempunyai kuasa eksekutif dalam batas-batas kompetensinya, dan juga oleh mereka yang mempunyai secara eksplisit atau implisit kuasa memberikan dispensasi, baik atas dasar hukum maupun atas dasar delegasi yang legitim” (Kanon 85). Perkawinan beda agama berdasarkan Kitab Hukum Kanonik tahun 1983, diatur dalam Kanon 1124-1129. Dengan demikian, aturan ini memberikan sebuah komitmen dalam memilih pasangan berbeda agama serta untuk menjaga identitas dan kepercayaan agama, baik dari pandangan secara hukum negara maupun pandangan dari ajaran Gereja Katolik.⁴⁰

4) Perkawinan Berbeda Agama Dalam Agama KhongHuChu

Pada ajaran keyakinan Konghuchu, ada istilah yang dikenal yakni, *Li Yuan* yang bermakna perkawinan bisa dilaksanakan hanya oleh calon pasangan sesama penganut keyakinan Konghuchu. Meskipun agama Khonghuchu tidak membenarkan adanya pelaksanaan perkawinan berbeda agama, perkawinan itu bukan hanya tidak bisa mendapat pemberkatan, pencatatan perkawinannya juga

⁴⁰ Fierda Sinaga et al., “Akibat Hukum Perkawinan Beda Agama Dalam Pandangan Gereja Katolik Dihubungkan Dengan Undang- Undang terkait Perkawinan,” *Locus Journal of Academic Literature Review* 2, no. 12 (December 1, 2023). 59

tidak dapat dilakukan. Dikarenakan upacara pengesahan perkawinan mewajibkan kedua belah pihak berkeyakinan Khonghuchu. Berikut ini perbedaan yang bukan ialah penghalang dari pelaksanaan sebuah perkawinan yakni, perbedaan faham/kepercayaan, kebudayaan, etnis/suku, sosial budayanya, serta kebangsaannya.⁴¹

Agama Konghuchu tidak mengatur secara eksplisit terkait perkawinan berbeda agama, dikarenakan aspek yang diatur hanyalah perkawinan satu agama saja. Untuk pelaksanaan perkawinan berbeda agama hanya tidak akan dilaksanakan upacara *Li Yuan*, karena upacara ini hanya diperuntukkan perkawinan yang seagama.

5) Perkawinan Berbeda Agama Dalam Agama Hindu

Menurut keyakinan kepercayaan Hindu, perkawinan berbeda agama ialah sesuatu hal yang sangat tidak diperbolehkan bahkan dilarang, terutama apabila pihak laki-laki yang beragama Hindu, karena jika ada perbedaan dalam segi agama maknanya akan terjadi perbedaan dalam prinsip. Akan tetapi, jika kedua calon pasangan pengantin bersikeras melaksanakan sebuah perkawinan, maka jalan yang ditempuh ialah dengan mensucikan calon mempelai yang tidak berkeyakinan hindu untuk mengikuti pasangannya berkeyakinan Hindu.⁴²

Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) mengungkapkan jika perkawinan berbeda agama tidak diperbolehkan dan dilarang

⁴¹ Candra Refan Daus and Ismail Marzuki, "Perkawinan Beda Agama di Indonesia; Perspektif Yuridis, Agama-agama dan Hak Asasi Manusia," *Al-'Ialah : Jurnal Syariah dan Hukum Islam* 8, no. 1 (June 28, 2023). 59

⁴² Novita Lestari, "Problematika Hukum Perkawinan Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan* 4, no. 1 (July 2018). 48

dalam kepercayaan Hindu. "Perkawinan wajib melewati sebuah proses di mana dinamakan *Wiwaha Samskara* yakni peristiwa sakral yang akan dibina oleh Pandita, maka dari itu kedua calon pasangan suami dan isteri harus sama-sama pemeluk kepercayaan Hindu.

6) Perkawinan Beda Agama Dalam Agama Buddha

Menurut keyakinan Buddha tiap-tiap agama ialah baik dan tiap-tiap seseorang mempunyai kebebasan dalam memeluk kepercayaan masing-masing, sehingga tidak menjadi permasalahan jikalau seseorang yang berkeyakinan Buddha ingin melangsungkan perkawinan dengan seorang yang tidak sekufu keyakinannya.⁴³ Tradisi dari kepercayaan Buddha, dalam mengatur perkawinan ialah secara masing-masing keyakinan. Tidak ada hukum yang mengatur secara kompleks terkait perkawinan berbeda agama. Pengaturan terkait perkawinan baru dilaksanakan pada saat kehidupan sesudah menikah. Contohnya di *Khuddaka Nikaya* 33 mengatakan: "Penghormatan, kecintaan, dan perawatan terhadap ayah serta ibu membawa kebahagiaan di dunia ini". Sedangkan di *Khuddaka Nikaya* 393 mengemukakan jika: "Anak yang tidak merawat ayah dan ibunya ketika tua; tidaklah dianggap anak".⁴⁴

c. Pencatatan Perkawinan

Perkawinan yang selanjutnya disebut penyatuan ikatan antara pria dengan wanita, termasuk ke dalam sebuah ikatan yang akan memberikan legitimasi laki-laki dan perempuan guna dapat menjalankan kehidupan

⁴³ "Problematika Hukum Perkawinan Di Indonesia". 48

⁴⁴ "Pernikahan Beda Agama Dalam Pandangan Agama Buddha." 199, 204

bersama dengan bahagia di sebuah keluarga barunya. Kedamaian dan kesejahteraan sebuah keluarga ditentukan dari kenyataan jika perkawinan itu harus sesuai dengan persyaratan masing-masing kepercayaan. Untuk seseorang yang kepercayaannya Islam pencatatan perkawinannya dilaksanakan oleh KUA dan yang kepercayaannya selain dari agama Islam pencatatannya dilaksanakan pada Kantor Pencatatan Sipil (KCS).

Pada pelaksanaannya memuat prinsip-prinsip hak dasar dalam sebuah keluarga. Selain hal itu, ialah pengusahaan dari perlindungan pada isteri dan anak untuk memperoleh kepastian dalam hukum. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPPU) terkait Pencatatan Sipil menyangkut terkait kebutuhan masyarakat akan pentingnya sebuah kepastian hukum dalam pencatatan perkawinan guna menetapkan sah atau tidaknya perkawinan:

- 1) Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah 9/1975 terkait Pencatatan Talak, Nikah dan Rujuk (Permen Pasal 2 9/1975 PTNR). ini mengatur jika pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam dilaksanakan oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksudkan dalam UU 32/1954 terkait pencatatan nikah, talak dan rujuk.

Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agama dan kepercayaannya itu selain agama Islam dilaksanakan oleh pegawai pencatatan perkawinan pada KCS sebagaimana dimaksud dalam berbagai peraturan perundang-undangan

terkait pencatatan perkawinan. Berdasarkan ketentuan ini, maka pencatatan perkawinan hanya dilaksanakan oleh dua instansi yakni pegawai pencatatan nikah, talak dan rujuk dan kantor catatan sipil/instansi pejabat yang membantunya Pasal 2 a (1) dan (2) PP 9/1975. Terkait hal yang berhubungan dengan tata cara pencatatan perkawinan menurut penjelasan Pasal 2 a (3) pada dasarnya dilaksanakan sesuai dalam ketentuan itu dari Pasal 3 sampai dengan Pasal 9.⁴⁵

- 2) Adapun tahapan atau proses dari pencatatan perkawinan yang diatur dalam PP 9/1975 yakni *Pertama*, memberitahukan kehendak dilangsungkannya perkawinan secara lisan maupun tulisan oleh calon mempelai atau orang tua atau walinya. Pemberitahuan memuat identitas dan disampaikan sepuluh hari (8) sebelum perkawinan dilangsungkan (Pasal 4 dan 5 PP 9/1975).; *Kedua*, sesudah seluruh persyaratan dipenuhi dan tidak ada halangan untuk melangsungkan perkawinan menurut Undang-undang, maka perkawinan itu dimasukkan dalam buku daftar dan diumumkan. (Pasal 6, 7, 8 dan 9 PP 9/1975.); *Ketiga*, sesudah perkawinan dilangsungkan, kedua mempelai harus menandatangani Akta Perkawinan yang dihadiri dua saksi dan pegawai pencatat perkawinan. Sedangkan yang beragama Islam akta itu juga ditanda tangani oleh wali nikah. (Pasal 12 dan 13 PP 9/1975.);

⁴⁵ Pasal 2 Ayat (1) Dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah No 9 Tahun 1975 (1945).

Untuk memberikan kepastian hukum pada kedua mempelai, masing-masing diserahkan kutipan akta perkawinan sebagai alat bukti. Selanjutnya, sesudah dipenuhinya tata cara dan syarat-syarat pemberitahuan serta tidak ditemukan suatu halangan untuk perkawinan, pegawai pencatat mengumumkan dan menandatangani pengumuman terkait pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan dengan cara menempel surat pengumuman pada tempat yang sudah ditentukan dan mudah dibaca oleh umum.

Apabila perkawinan berbeda agama tidak dapat dicatatkan, hal ini sama saja dengan membiarkan dua orang yang menikah tidak diakui perkawinannya oleh negara. Maka dalam pengakuan lingkup sosial negaranya mereka hidup bersama di luar perkawinan. Perihal itu sangat merugikan para pihak terkait khususnya perempuan, apalagi jika mempunyai anak yang dilahirkan. Anak yang dilahirkan oleh pasangan yang hidup bersama tanpa dicatatkan perkawinannya ialah anak di luar kawin yang secara hukum hanya memiliki hubungan dengan ibunya, yang berarti tidak memiliki hubungan hukum dengan ayahnya. Dengan kata lain secara yuridis tidak memiliki ayah.

Sesungguhnya, tidak ada paksaan untuk masyarakat dalam hal pencatatan perkawinan. Artinya, jikalau masyarakat tidak melaksanakan pencatatan perkawinan, tidak berarti jika masyarakat melaksanakan suatu kejahatan. Akan tetapi pada kejelasannya hal ini dapat memunculkan dampak daripada suatu hukum tertentu yang ternyata pelaksanaannya dapat merugikan pihak perempuan dan anak-anak. UU Adminduk 24/2013

sudah mengatur terkait tata cara dan tata laksana pencatatan peristiwa penting atau pencatatan sipil di mana dialami oleh tiap WNI. Yang dimaksud peristiwa penting menurut UU ini ialah seperti yang tertuang di Pasal 1, a (17) jika: kejadian yang dialami oleh seorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.⁴⁶

Faktor-faktor yang menentukan sahnya pernikahan ialah kondisi yang diatur oleh agama tiap pasangan pengantin. Kewajiban guna mencatat pernikahan di suatu negara lewat peraturan hukum ialah kewajiban administratif. Pentingnya kewajiban itu dalam bentuk catatan pernikahan bisa terlihat dari dua perspektif. Pertama, dari perspektif negara, catatan yang disebutkan di atas dalam kerangka fungsi negara diperlukan, di mana bisa memberikan jaminan perlindungan, pemajuan, penegakan hukum, serta pemenuhan HAM yakni termasuk responsibilitas negara sekaligus wajib dilaksanakan sejalan dengan prinsip hukum demokratis yang diatur dan tercantum dalam UU. Kedua, pencatatan secara administratif di mana dilaksanakan oleh negara dimaksudkan supaya perkawinan sebagai perbuatan penting dalam kehidupan yang dilaksanakan oleh orang yang bersangkutan yang menyebabkan terjadinya akibat hukum yang luas dikemudian hari dapat dibuktikan dengan bukti otentik, sehingga pelayanan dan perlindungan oleh negara terkait dengan

⁴⁶ Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan (2013).

hak-hak yang muncul dari suatu perkawinan bisa terselenggara secara efektif sekaligus efisien.

Dengan adanya bukti otentik perkawinan, maka hak yang muncul selaku akibat dari perkawinan bisa terlindungi sekaligus terlayani dengan baik sebab tidak dibutuhkan proses pembuktian yang menyita waktu, uang, tenaga serta fikiran yang banyak. Seperti pembuktian terkait asal-usul anak dalam Pasal 55 UUP di mana mengatur jika bila asal-usul anak tidak bisa dibuktikan dengan akta otentik maka terkait hal itu akan ditetapkan dengan putusan pengadilan yang berwenang.⁴⁷ Sehingga posisi dari pencatatan perkawinan terhadap hukum positif di Indonesia ialah memiliki kewajiban yang harus dipenuhi guna memperoleh pengesahan secara normatif-yuridis, yang bermakna jika perkawinan itu sudah memenuhi syarat administrasi sesuai dengan hukum positif di Indonesia.

3. Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan, aspek-aspek muatan yang ada di ketetapan perundang-undangan ialah berikut ini:

- a) Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Dikarenakan termasuk dalam keputusan tertulis, maka perihal itu suatu peraturan perundang-undangan termasuk selaku kaidah hukum dan dapat diklasifikasikan sebagai hukum tertulis (*geschreven recht, written law*);
- b) Peraturan perundang-undang dibuat dengan wewenang dari para pejabat atau kantor (badan/instansi) yang mempunyai kewenangan untuk membuat

⁴⁷ Fauzan Ghafur, Fazari Zul Hasmi Kanggas, and Setiawan Bin Lahuri, “Kedudukan Pencatatan Perkawinan Dalam Hukum Islam Dan Hukum Positif Di Indonesia,” *Universitas Darussalam Gontor 3* (2020). 226

“peraturan” yang diakui umum atau mengikat secara umum. (*algemeen*);

dan

- c) Peraturan perundang-undang pada umumnya mengikat, tetapi tidak ditujukan untuk mengikat seluruh masyarakat tiap saat. Mengikat secara umum berarti menunjukkan hukum tidak berlaku pada kejadian konkret atau individu tertentu. Dikarenakan ketentuan-ketentuan itu ditujukan pada sebuah ketetapan yang tidak berlaku untuk peristiwa konkret tertentu atau hanya untuk individu tertentu saja.⁴⁸

Ketiga aspek diatas memuat PPU yang berbentuk keputusan tertulis; wewenang pejabat pemerintah; dan PPU yang secara umum mengikat. Penggolongan aspek diatas ditujukan untuk membedakan dan sebagai pemahaman terkait aspek muatan yang ada dalam Peraturan Perundang-Undangan. Selanjutnya ialah pengajaran terkait tatanan urutan ketetapan perundang-undangan yang mengandung beberapa macam prinsip:

- a) Peraturan perundang-undangan di mana hierarkinya lebih tinggi dapat dijadikan landasan atau dasar hukum teruntuk yang hierarkinya lebih rendah atau ada di bawahnya;
- b) Peraturan perundang-undangan yang tingkatan hierarkinya lebih rendah wajib bersumber atau mempunyai dasar hukum dari sebuah peraturan perundang-undangan yang tingkatan hierarkinya lebih tinggi;
- c) Isi atau muatan peraturan perundang-undangan di mana hierarkinya lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau berlawanan dengan yang hierarkinya lebih tinggi tingkatannya;

⁴⁸ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind Hill, 1992). 3

- d) Sebuah peraturan perundang-undangan hanya bisa dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi atau minimal yang hierarkinya setara;
- e) Peraturan perundang-undangan yang sejenis jika mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru wajib diberlakukan, meski tidak dengan secara tegas dikemukakan jika peraturan yang lama itu dicabut atau dikesampingkan. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih spesifik wajib diprioritaskan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.⁴⁹

Pemberlakuan sekaligus akibat daripada pentingnya prinsip di atas, pelaksanaannya harus memakai mekanisme yang menjaga dan memastikan agar prinsip-prinsip itu tidak menyimpang atau dilanggar. Cara kerjanya ialah jika untuk tiap-tiap peraturan perundang-undangan, atau suatu kebijakan atau pemberlakuan peraturan pemerintah lainnya, terdapat sistem peninjauan yudisial berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dimana hierarkinya lebih tinggi atau tingkatannya tertinggi, yakni UUD NRI 1945. Tanpa ketentuan-ketentuan itu, maka tata urutan hierarki perundang-undangan tidak akan berarti/bermakna sama sekali.⁵⁰ Peninjauan yudisial dimaksudkan sebagai pemilihan dan pemilih posisi tingkatan/hierarki suatu perundang-undangan untuk menghindari adanya dismiss dalam pemahaman UU terkait.

UU 12/2011 Pasal 7 dan Pasal 8 memuat terkait Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan, di mana menyebutkan,

Pasal 7

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan mencakup:

⁴⁹ "Dasar-Dasar Politik Hukum."

⁵⁰ Ni'matul Huda and R. Nazriyah, *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Bandung: Nusa Media, 2017). 33

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (K-MPR);
 - c) Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU);
 - d) Peraturan Pemerintah (PP);
 - e) Peraturan Presiden (PERPRES);
 - f) Peraturan Daerah Provinsi (PDP); dan
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (PD K / K).
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan relevan dengan hierarki seperti tertuang di a (1).⁵¹

Pasal 8

- 1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 a(1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang (UU) atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang (UU), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD), Gubernur (GUB), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD K/K), Bupati/Walikota (BUP/WAL), Kepala Desa (Kepdes) atau yang setingkat.
- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada a(1) diakui keadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁵²

4. Terkait Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Kepustakaan hukum Belanda menjelaskan jika ada bermacam-macam istilah sebagai nama peraturan kebijakan: pseudowetgeving (*Van der hoevens*), *spiegelsrecht* (*Mannoury*), serta *beleidsregel* (*al van Kreveld*). Peraturan kebijakan tidak termasuk dalam sebuah bentuk atau

⁵¹ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Terkait Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan, 2011.

⁵² Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Terkait Jenis Peraturan Perundang-Undangan Selain Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 7 Ayat (1), 8.

jenis peraturan perundang-undangan, walaupun dalam berbagai aspek memunculkan persoalan yang mana posisinya dianggap selaku peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan kebijakan sangat dibutuhkan sebagai upaya dalam menjamin kepatuhan terhadap asas, tidak hanya berlaku teruntuk suatu tindakan yang berdasar pada peraturan perundang-undangan, melainkan juga teruntuk tindakan di mana didasarkan pada asas kebebasan bertindak.⁵³

Menurut Van Wijk (et.al), regulasi kebijakan hadir dalam dua bentuk utama. *Pertama*, peraturan kebijakan dibuat sekaligus diterapkan pada pembuat kebijakan itu sendiri. *Kedua*: pengaturan kebijakan yang dibuat sekaligus diterapkan terhadap badan-badan administratif atau pejabat-pejabat yang ada di bawah pembuat peraturan kebijakan itu. Dalam praktiknya, peraturan kebijakan mengambil banyak bentuk dan jenis, termasuk keputusan, instruksi, surat edaran, serta pengumuman. Anda juga dapat menemukan regulasi kebijakan dalam bentuk regulasi.

Sejalan dengan perkembangan sebuah negara hukum dengan paham kesejahteraan memberikan peluang besar pada administrasi negara untuk melaksanakan *freies ermessen* dalam instrumen penyelenggaraan kebijakan administrasi negara.⁵⁴ *Freies ermessen* sendiri ialah sebuah asas kebebasan bertindak yang pelaksanaannya berasal dari kewenangan suatu pemerintahan dalam mengupayakan sistem pemerintahan dan keberlakuan norma-norma hukum yang sejalan dengan tujuan pemerintahan itu.

⁵³ Bagir Manan and Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara* (Bandung: Penerbit Alumni, 1997). 167, 168

⁵⁴ *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*. 170, 172, 175

Konsep dari *freies ermessen* ialah asas ini ditujukan sebagai pengisi kekurangan, kekosongan, dan atau sebagai pelengkap asas legalitas agar cita-cita dari pemerintahan sebuah negara hukum, kesejahteraan bisa diciptakan sebab asas ini memberikan fleksibilitas dalam kewenangan pemerintah guna bertindak, sebagai upaya pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tanpa konsekuensi terhadap undang-undang. Asas *freies ermessen* atau asas diskresi ialah wujud asas yang lahir akibat dari ketidakmampuan asas legalitas dalam mencukupi tuntutan sejalan berkembangnya sebuah negara hukum material dalam upaya menciptakan kesejahteraan umum.⁵⁵

b. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA)

Surat Edaran Mahkamah Agung ialah salah satu bentuk penyampaian putusan hukum dari MA di mana suatu kebijakan yang dikonseptualisasikan pada seluruh jenjang peradilan dalam bentuk surat edaran dari Mahkamah Agung. Surat ini memuat ketentuan-ketentuan dalam penyelenggaraan peradilan sekaligus memuat pemberitahuan terkait perihal di mana sifatnya lebih administratif sekaligus dianggap penting dan mendesak..

Kewenangan Mahkamah Agung (MA) ialah sebagai instansi yang menetapkan dan menandatangani surat edaran oleh Ketua Mahkamah Agung yang dapat ditujukan pada pejabat sesuai dengan substansi surat edaran.⁵⁶ Selanjutnya pada buku “Pedoman Penyusunan dan Bentuk Tata

⁵⁵ Dyah Adriantini Sintha Dewi, “Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan,” *Yustisia* 5, no. 1 (April 2016). 79

⁵⁶ “Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 271 Tahun 2013 Terkait Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia,” 2013.

Naskah Dinas Departemen Kehakiman Republik Indonesia”, surat edaran didefinisikan selaku ”dokumen kedinasan yang memuat petunjuk atau penjelasan terkait perihal di mana wajib dipatuhi sekaligus dilaksanakan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.⁵⁷ Dari sini dapat dipahami jika SEMA ialah sebuah instrumen kebijakan yang diterbitkan oleh MA RI, yang mempunyai kegunaan sebagai pedoman bagi para hakim dalam menjalankan pemutusan suatu perkara.⁵⁸

c. Sejarah Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA)

Awalnya SEMA diterbitkan menurut ketetapan Pasal 12 A3 UU 1/1950 terkait Susunan, Kekuasaan Dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia. MA ialah lembaga peradilan tertinggi di mana berwenang melaksanakan pengawasan pada lembaga peradilan di bawahnya. Sebagaimana pelaksanaannya sebagai posisi tertinggi dalam badan peradilan maka dari itu MA mempunyai hak untuk memberikan *warning*, teguran dan petunjuk yang dirasa penting sekaligus berguna terhadap badan peradilan, baik dalam pelaksanaannya lewat surat tersendiri ataupun lewat surat edaran. Tetapi perkembangannya dengan faktor keadaan zaman saat itu UU masih sangat sedikit sehingga SEMA bisa jadi mengalami sedikit pergeseran fungsi, di mana SEMA tidak lagi berfungsi selaku surat daripada pelaksanaan pengawasan, melainkan SEMA bisa mengalami perluasan fungsi, yakni pada peraturan perundang-undangan, keadministrasian, dan lain lain.

⁵⁷ *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*. 172

⁵⁸ Universitas Medan Area, ”Apa itu Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA),” December 8, 2023, <https://mh.uma.ac.id/apa-itu-surat-edaran-mahkamah-agung-sema/>.

Apabila SEMA ditinjau dari subjek pemberlakunya bisa dimaksudkan dalam sebuah aturan kebijakan (*bleidsregel*), sebab peraturan daripada SEMA umumnya hanya di tujuhan pada pejabat dalam lingkup peradilan. Namun apabila SEMA ditinjau dari segi isi, tidak semua SEMA dengan mudah digolongkan selaku aturan kebijakan (*bleidsregel*). Misalnya SEMA 3/1963, MA meniadakan beberapa pasal dalam *Burgerlijk Wetboek*/ KUH Perdata. Jika dengan contoh itu, maka wajib dipahami lebih pasti terkait fungsi daripada SEMA selaku norma hukum di mana bersifat *bleidsregel*. Eksistensi *bleidregels* ialah konsekuensi atas adanya norma hukum terhadap konsep negara hukum. Peraturan kebijakan ialah bersifat bebas. Dalam penetapannya dilaksanakan oleh pejabat keadministrasian sebuah negara dalam rangka pemberlakuan tugas dan mandat oleh pemerintah .

Peraturan kebijakan tidak mengikat secara hukum, akan tetapi mempunyai sebuah relevansi hukum. Peraturan kebijakan memberikan kesempatan terhadap suatu badan negara dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan (*beschiking bevoegdheid*). Perihal ini dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan *discretionaire* sebab apabila tidak dengan demikian, maka peraturan kebijaksanaan tak lagi mempunyai kepastian hukum.⁵⁹

⁵⁹ Irwan Adi Cahyadi, “Jurnal Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Dalam Hukum Positif Indonesia,” *Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, 2014. 8

d. Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Terhadap Hierarki Perundang-Undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 UU 12/2011 PPPU menegaskan jika kedudukan TAP MPR sebagai sebuah peraturan perundang-undangan, menjadi sumber hukum teruntuk peraturan perundang-undangan di bawahnya. Dan memiliki hierarki kedudukan lebih tinggi daripada undang-undang. Pasal 7 a(1) yang dimaksud jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan⁶⁰:

Piramida Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (PPU)



Berdasarkan Pasal 7 UU 12/2011 PPU, SEMA tidak tergolong pada 7 macam sistem hierarki PPU diatas. Pada konteks kewenangan, SEMA diterbitkan menurut kewenangan legalitas di mana dimiliki oleh MA. Kebijakan itu mempunyai kaitan terhadap fungsi yang lain yaitu administrasi, nasehat, pengawasan, serta peradilan.⁶¹ Diterbitkannya

⁶⁰ Lutfil Ansori, “*Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*” (Malang: Setara Press, 2018). 54

⁶¹ “Kekuatan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 terkait Petunjuk Bagi Hakim dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-Umat yang Berbeda Agama dan Kepercayaan.” 77

SEMA sebagai aturan kebijakan hanya ditujukan terhadap pejabat kewenangan badan peradilan dibawah kekuasaan MA.

Kekuatan hierarki SEMA jika dimaksudkan dalam hierarki Pasal 8 UU 12/2011 PPPU, SEMA bukanlah termasuk peraturan sebagaimana sudah disebutkan Pasal 8.⁶² Apabila di ujikan kedalam *asas lex posterior derogat legi priori* sebagai sebuah norma hukum yang baru, SEMA tidak bisa di ujikan dengan asas itu, karena kedudukan SEMA tidaklah setara dengan perundang-undangan. Yang *pertama*, karena kebijakan ini bukan sebuah peraturan; *kedua*, terkecuali jika SEMA ditinjau kembali guna diunifikasi menjadi Peraturan Mahkamah Agung/PERMA, maka suatu kebaruan hukum ini dapat setara dengan perundang-undangan, dan dapat mengesampingkan hukum yang lama tanpa mencabut terlebih dahulu hukum yang lama.⁶³

Selanjutnya apabila SEMA dikaitkan pengujinya memakai *asas lex superior derogat legi inferiori*, norma hukum daripada SEMA ini tidak lebih tinggi dari hierarki perundang-undangan. Yang bermakna kedudukan daripada SEMA sebagai sebuah kebijakan baru terhadap perundang-undangan sebelumnya tidaklah dapat diberlakukan kebaruannya, karena tidak adanya kesetaraan dalam hierarki perundang-undangan. Keterkaitan daripada norma pada asas ini ialah legalitas norma yang lebih rendah atau yang ada dibawahnya yakni asalnya dari norma yang lebih tinggi kedudukan atau hierarkinya. Dengan hal demikian, tidak akan mungkin

⁶² Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Terkait Jenis Peraturan Perundang-Undangan Selain Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 7 Ayat (1).

⁶³ Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum. 312

norma yang lebih rendah mengenyampingkan norma yang lebih tinggi kedudukannya sekalipun peraturan yang lebih rendah itu termasuk dalam peraturan yang keberlakuannya dilaksanakan belakangan. Penerapan daripada asas ini, bukan suatu hal yang tidak mudah dikarenakan sebuah negara yang berlandaskan hukum pada umumnya mempunyai pengaturan terkait hukum tertulis yang sudah tersusun secara hierarkis pada ketentuan Pasal 7, dan 8 UU 12/2011 PPPU.⁶⁴

Penghubungan uji hukum daripada SEMA terhadap *asas lex specialis derogat legi generali* bermakna jika norma hukum atau perundang-undangan yang khusus akan mengenyampingkan keberlakuan norma hukum atau perundang-undangan yang umum. Pada pengaplikasian asas ini, kedua aspek yang akan diujikan haruslah sama-sama berupa perundang-undangan yakni setara dalam hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang sudah dijelaskan pada Pasal 7, dan 8 UU 12/2011 PPPU. Melihat SEMA tidak setara dengan perundang-undangan, maka keberlakuannya tidak dapat diujikan dengan asas ini.

Dalam hal penerapan *asas lex specialis* bukan suatu hal yang mudah, karena jika ditinjau kembali tidak ada ukuran yang pasti sebagai penentuan kepastian jika suatu norma hukum itu sifatnya khusus terhadap norma hukum lain yang sifatnya umum. Keterkaitan daripada umum dengan hal khusus diantara suatu peraturan dengan peraturan lainnya bersifat relatif atau tidak mutlak. Peninjauan terkait asas-asas diatas

⁶⁴ “Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum”. 311

ditujukan untuk memaknai keberlakuan hukum yang diacu dan sebagai pengelompokan asas saja.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini jenis penelitiannya termasuk kedalam penelitian hukum normatif atau bisa dinamakan sebagai pengkajian hukum doktrinal. Di penelitian ini, seringkali hukum dimaknai selaku hukum tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau sebagai hukum yang dimaknai selaku kaidah atau norma yang ialah batasan berperilaku masyarakat terhadap sesuatu yang dianggap pantas. Namun sesungguhnya hukum juga dapat dimaknai sebagai suatu tindakan (*law in action*).⁶⁵

Penelitian hukum normatif mempunyai fungsi guna memberikan argumentasi yuridis jika lau berlangsung kekosongan hukum, kecaburan hukum/ketidakpastian hukum, serta konflik hukum. Penelitian dan pengkajian hukum memakai metode normatif berperan dalam mempertahankan aspek kritis dari pemberlakuan hukum selaku ilmu normatif yang *sui generis* atau independen.⁶⁶

Terkait dengan istilah “Penelitian Hukum Normatif”, kiranya perlu menilik argumentasi Peter Mahmud Marzuki:¹⁴

“... peristilahan *legal research* atau dalam bahasa Belanda *rechtsonderzoek* posisinya tetap normatif. Sama halnya dengan istilah yuridis-normatif yang sebenarnya peristilahannya tidak dikenal dalam penelitian hukum. Apabila kondisi sebuah penelitian harus dinyatakan pada sebuah tulisan, maka cukup dijelaskan jika penelitian ini ialah

⁶⁵ Joenadi Efendi and Johnny Ibrahim, “Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris” (Depok: Prenada Media Group, 2018). 124

⁶⁶ I Made Pasek Diantha, “Metodologi Penelitian Hukum Normatif” (Jakarta: Prenada Media Group, 2016). 12

penelitian hukum. Dengan penjelasan sedemikian akan jelas jika penelitian itu bersifat normatif. ...”⁶⁷

2. Pendekatan Penelitian

a) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Penggunaan pendekatan ini berfungsi untuk menganalisis *ratio legis* SEMA No. 2 Tahun 2023 dalam kerangka peraturan perundang-undangan Indonesia. Sebagaimana yang sudah diketahui, jika suatu situasi norma di mana memunculkan permasalahan hukum normatif ialah berlangsungnya konflik vertikal antara norma dari peraturan perundang-undangan lebih rendah pada norma dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan konflik horizontal antara norma yang bertentangan terhadap norma lainnya.

Dalam penelitian ini peneliti mendapati keadaan norma yang menimbulkan konflik horizontal yang dapat diselesaikan memakai “*lex postereori derogat legi preori*”, yakni peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama pada substansi yang sama.⁶⁸ Namun pelaksanaan korelasi antara asas itu dengan persoalan yang muncul terkait posisi SEMA 2/2023, masih menjadi sesuatu yang belum pasti dilaksanakan, karena kekuatan dan kehierarkisan daripada SEMA masih menjadi tumpang tindih pemberlakunya dengan perundang-undangan lain.

Penggunaan pendekatan ini dilaksanakan dengan menelaah materi muatan, dasar ontologis (alasan adanya atau posisinya), serta *ratio legis*

⁶⁷ Sheyla Nichlatus Sopia et al., *Ragam Metode Penelitian Hukum* (Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, 2022). 23

⁶⁸ *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. 156

dari suatu perundang-undangan. Pendekatan ontologis dari suatu perundang-undangan dapat ditemui lewat cetakan keakademikan yang sudah mencantumkan perancangan terkait rancangan pembahasannya. Sementara dengan *ratio legis* daripada perundang-undangan berkaitan erat dengan alasan-alasan yang ada yang berhubungan pada alasan mengapa ada sebuah ketentuan yang dimunculkan.⁶⁹

Saat melaksanakan sebuah pendekatan perundang-undangan seringkali peneliti menemukan adanya inkonsistensi antara regulasi dengan perundang-undangan atau antara pasal dalam sebuah perundang-undangan.⁷⁰ Peneliti disini akan mengkaji lebih dalam terkait bentuk akibat hukum dari politik hukum SEMA No. 2 Tahun 2023 terhadap peraturan perundang-undangan.

b) Pendekatan Historis (*historical approach*)

Pendekatan historis dilaksanakan sebagai upaya dalam mencari aturan hukum dari waktu ke waktu sebagai cara guna memahami filosofi daripada sebuah aturan hukum itu dan memahami perkembangan aturan hukum itu,⁷¹ menelaah latar belakang sekaligus perkembangan pengaturan hukum terkait isu hukum yang diteliti. Metode pendekatan secara historis ini menjadi prosedur pemecah persoalan suatu masalah dengan cara memakai data/informasi masa lalu, yang berfungsi sebagai peninggalan tertulis.⁷²

⁶⁹ Sopia et al., *Ragam Metode Penelitian Hukum*. 28

⁷⁰ Dyah Ochtorina Susanti and A'an Efendi, "Penelitian Hukum (Legal Research)" (Jakarta: Sinar Grafika, 2018). 110

⁷¹ *Penelitian Hukum (Legal Research)*. 126

⁷² Fristiana Irina, "Metode Penelitian Terapan" (Yogyakarta: Penerbit Parama Ilmu, 2017). 289

Peneliti dalam memakai pendekatan ini diharuskan mempunyai pandangan jika untuk mengungkap filosofis bersamaan dengan pola pikir saat sesuatu yang dipelajari dan ditelaah itu dilahirkan memang sudah mempunyai relevansi atau kaitannya dengan sebab akibat pada masa sekarang. Seperti pemberlakuan aturan hukum yang dibuat oleh MA berupa *ratio legis* SEMA 2/2023 terhadap aspek hukum lainnya.

3. Sumber Bahan Hukum

- a) Bahan Hukum Primer, mempunyai sifat otoritatif dan mempunyai sebuah otoritas atau kekuasaan⁷³ yang juga ialah bahan hukum yang mengikat di mana mencakup: Peraturan perundang-undangan yang relevan, khususnya UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 Tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, SEMA No. 2 Tahun 2023 Tentang Petunjuk Bagi Hakim dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-umat Berbeda Agama dan Kepercayaan, dan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, serta UU/substansi hukum peraturan lainnya yang terkait.
- b) Bahan Hukum Sekunder, yakni seluruh publikasi terkait hukum yang bukan ialah dokumen resmi oleh negara,⁷⁴ di mana berfungsi memberikan penjelasan terkait bahan hukum primer, misalnya buku, jurnal, artikel ilmiah, serta literatur hukum yang lain yang membahas terkait *ratio legis* SEMA No. 2 tahun 2023 dalam konteks perundang-undangan.

⁷³ Sopia et al., *Ragam Metode Penelitian Hukum*. 31

⁷⁴ Sopia et al., *Ragam Metode Penelitian Hukum*. 33

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik dari pengumpulan bahan hukum dilakukan menggunakan metode pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, serta mengklasifikasikan sekaligus mensistematisasikan bahan-bahan hukum di mana berkorelasi terkait *ratio legis* SEMA 2/2023 terhadap sistem perundang-undangan Indonesia.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Berlandaskan informasi dan literatur yang sudah peneliti dapat untuk menyusun dan menganalisis bahan hukum yang sudah terkласifikasi. Penganalisaan bahan hukum pada penelitian ini dilaksanakan dengan teknik deskriptif. Analisis deskriptif ialah analisis yang menggambarkan atau memaparkan suatu subjek dan objek penelitian yang sudah dilaksanakan dengan harapan hasil dari penelitian ini bisa mendeskripsikan secara komprehensif dari sistem hukum yang ada.⁷⁵

Maka dari itu, disini peneliti akan menguraikan gambaran hukum secara menyeluruh terkait *ratio legis* SEMA 2/2023 berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan, beserta teori hukum yang relevan dari proporsi hukum terkait.

6. Sistematika Pembahasan

Agar dapat memudahkan pemahaman terkait penelitian ini, maka peneliti menampilkan sistematika pembahasan yang termuat dari beberapa bagian, yakni: bagian awal, bagian inti, dan bagian akhir. Bagian awal

⁷⁵ Elisabeth Nurhaini Butarbutar, “Metode Penelitian Hukum Langkah-Langkah Untuk Menemukan Kebenaran Dalam Ilmu Hukum” (Bandung: PT Refika Aditama, 2018). 147

termuat halaman sampul, halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, halaman motto, halaman pernyataan keaslian tulisan, halaman abstrak, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel dan daftar lampiran. Bagian inti termuat empat bab dan tiap bab berisi sub-bab yakni: Pada bab pertama, penulis memaparkan terkait fokus penelitian yang berisikan landasan-landasan yang memunculkan persoalan yang akan diteliti dan dikaji.

Persoalan-persoalan itu hasilnya akan memunculkan fokus penelitian yang diringkas menjadi pertanyaan penelitian, pertanyaan penelitian ini akan dipaparkan pada tujuan penelitian menjadi petunjuk dalam melaksanakan penelitian, manfaat penelitian ialah kontribusi dari hasil penelitian baik secara teoritis ataupun praktis. Penelitian terdahulu ialah sebagai landasan penelitian terkait perbandingan penelitian yang akan dilaksanakan, dan metode penelitian yang berisi terkait pendekatan dan jenis penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan analisis bahan hukum yang dapat berguna sebagai penjelasan terkait informasi yang dapat mendukung permasalahan-permasalahan yang ada di penelitian.

Bab kedua dan bab ketiga berisi terkait hasil dari penelitian serta pembahasan, Pada bab ini ialah inti dari penelitian. Karena, dalam bab ini akan menjadi jawaban dari fokus penelitian. Bab keempat berisi penutup di mana mencakup kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi penjelasan singkat dari hasil penelitian yang berkaitan dengan fokus penelitian.

Terkait saran, yakni usulan penulis terhadap pihak-pihak yang terlibat pada penelitian ini. Bagian akhir berisi terkait daftar pustaka, serta biodata peneliti. Daftar pustaka ini merujuk terhadap sumber referensi yang

digunakan dalam penelitian. Biodata peneliti berupa biografi dari peneliti secara lengkap.