

PERKAWINAN BEDA AGAMA: DISHARMONI NORMA HUKUM DI INDONESIA

Rauf Likuwatan

Kantor Urusan Agama Kec. Mangoli Utara Malut

Fatum Abubakar

Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ternate

Abstrak

Artikel ini membahas perkawinan beda agama dan terjadinya disharmoni norma hukum di Indonesia. Disharmoni muncul karena mendapat legitimasi kebolehan dari beberapa Pengadilan Negeri berdasarkan norma hukum yang tercantum dalam Penjelasan Pasal 35 huruf (a) UU No. 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Padahal norma hukum Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan melarang pernikahan beda agama tidak sejalan dengan norma Pancasila sebagai grundnorm. Metode penulisan yang digunakan adalah yuridis normatif melalui model pendekatan *statue approach* dan *conseptual approach*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Norma Pasal 35 huruf a pada UU No. 23 Tahun 2006 telah dianggap menjadi *lex specialist* oleh para hakim Pengadilan Negeri sehingga membolehkan perkawinan beda agama meskipun mengancam norma Pancasila sebagai grundnorm norma tertinggi dan SEMA No. 2 tahun 2003 adalah *beleid regels* khusus untuk para hakim agar tidak melegitimasi perkawinan beda agama, maka jalur *constitutional review* atau *judicial review* untuk mengakhiri disharmoni tersebut.

Kata Kunci: Nikah Beda Agama, Norma Pancasila, Disharmoni Hukum

Abstract

This article discusses interfaith marriages and the occurrence of disharmony in Indonesian legal norms. Disharmony arose because it received legitimacy from several District Courts based on the legal norms contained in the Elucidation to Article 35 letter (a) of Law no. 23 of 2006 concerning Population Administration. Even though the legal norm of Article 2 paragraph (1) of Law no. 1 of 1974 concerning Marriage prohibits interfaith marriages which are not in line with Pancasila norms as a grundnorm. The writing method used is normative juridical

through the statue approach and conceptual approach models. The research results show that the norms of Article 35 letter a in Law no. 23 of 2006 has been considered a *lex specialist* by District Court judges so that it allows interfaith marriages even though it threatens Pancasila norms as the highest norms and SEMA No. 23 of 2006. 2 of 2003 is a special regulatory regulation for judges so as not to legitimize interfaith marriages, then the path of constitutional review or judicial review is to end this disharmony.

Keywords: Interfaith Marriage, Pancasila Norms, Legal Disharmony

A. Pendahuluan

Dalam tiga dekade terakhir ini, masyarakat Indonesia terutama masyarakat Islam telah dihebohkan dengan adanya potensi disharmoni norma hukum dua Regulasi Negara tentang perkawinan beda agama yang implikasi dari norma hukumnya menghadirkan putusan beberapa Pengadilan Negeri (PN) di Indonesia yang melegitimasi permohonan nikah bagi pasangan beda agama¹. Tentu saja fenomena ini akan sangat berpengaruh pada paradigma perkawinan masyarakat beragama Indonesia, termasuk pelayanan akad nikah serta pencatatan perkawinan oleh segenap para stakeholder semisal para penghulu di KUA dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Dalam konteks historisnya, pemerintah Hindia Belanda pernah melegitimasi perkawinan beda agama dengan terbitnya sebuah peraturan yang ditetapkan oleh Raja Belanda tanggal 29 Desember 1896 berisikan aturan Perkawinan Campuran dengan No. (Stb. 1898 No. 158). Peraturan Raja itu disebut dengan *Regeling op de Gemengde Huwelijken* atau disingkat GHR. Aturan ini memberikan legalitas kepada pasangan nikah beda agama dimana perkawinannya akan di catat oleh Kantor Catatan Sipil. Akan tetapi, setelah diberlakukannya UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, mereka yang akan melakukan perkawinan beda agama menghadapi tingkat kesulitan oleh sebab adanya norma pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974

¹ Alinda Hardiyantoro, "Daftar Pengadilan Negeri Yang Pernah Kabulkan Perkawinan Beda Agama," *kompas.com*, 2023, <https://www.kompas.com/tren/read/2023/06/26/200000365/daftar-pengadilan-negeri-yang-pernah-kabulkan-permohonan-nikah-beda-agama?page=all>, accessed 3 Agustus 2023.

menyebutkan bahwa “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu²”.

Meskipun demikian, supremasi UU No. 1 Tahun 1974 yang telah menjadi rujukan utama kita dalam urusan pencatatan perkawinan selama ini, seakan mengalami degradasi kekuasaannya setelah hadirnya UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan³. Undang-undang ini memunculkan norma baru terkait otoritas dalam melegitimasi perkawinan beda agama. Norma ini kemudian menjadi dasar Putusan Hakim di Pengadilan Negeri untuk mengakomodir permohonan perkawinan beda agama. Norma baru itu adalah Pasal 35 huruf a yang berbunyi: “Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud Pasal 35 berlaku pula bagi perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan. Maksud dari perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan menurut penjelasan pasal tersebut adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama. Meskipun juga, rujukan yang selama ini dipakai oleh Pengadilan Negeri adalah Yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung Nomor 1400K/Pdt/1986 tanggal 20 Januari 1989 dimana ini adalah sejarah pertama putusan pengadilan yang melegitimasi pernikahan beda agama.

Jika mengutip data hasil penelitian Sri Wahyuni misalnya, terdapat perkawinan beda agama yang rata-rata angkanya 32 % pertahun yang dilakukan di Gereja Katolik Santo Petrus Kanisius Wonosari⁴. Dikalangan artis selebritis pun, perkawinan beda agama marak terjadi semisal pernikahan Mikha Tambayong dan Deva Mahendra serta beberapa artis lainnya⁵. Bahkan tahun 2022, jagad Indonesia sempat dihebohkan oleh perkawinan beda agama seorang Staf Khusus Presiden RI

² Kemenag RI, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan*, Kemenag RI (Jakarta: Bimas Islam, 2015), p.21

³ Kemendagri RI, “UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan,” dukcapil.kemendagri.go.id, 2023, <https://dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/1/undang-undang>, accessed 3 Agustus 2023.

⁴ Sri Wahyuni, “Kontroversi Perkawinan Beda Agama Di Indonesia,” *Al Risalah* 14, no. 2 (2014), p.301.

⁵ Henggar Rahmawati, et.al, “Tinjauan Yuridis Perkawinan Beda Agama Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Studi Putusan PN Surakarta No: 253/Pdt.P/2019/PN.Skt),” *Jurnal Pendidikan Dasar Dan Sosial Humaniora* 2, no. 7 (2023). p.787-789.

Joko Widodo⁶. Disisi yang lain, putusan Pengadilan Negeri yang melegitimasi perkawinan beda agama pun tampak bagai jamur dimusim hujan. Misalnya Pengadilan Negeri Surakarta mengeluarkan Putusan Nomor 253/Pdt.P/2019/PN.Sk⁷. Putusan PN Surabaya dengan Nomor: 916/Pdt.P/2022/PN.Sby⁸ dan terakhir Putusan PN Jakarta Pusat dengan Nomor 155/Pdt.P/2023/PN.Jkt.Pst⁹.

Jika fenomena nikah beda agama ini tidak diatur secara baik, dapat berpotensi menimbulkan konflik di masyarakat dan umat beragama. Olehnya itu menurut hemat penulis, bahwa demi ketertiban hukum bagi masyarakat dan tertibnya pelaksanaan sistem perundang-undangan negara, maka mestinya perlu dihadirkan satu Undang-Undang Perkawinan yang memiliki supremasi hukum sehingga dapat dijadikan rujukan utama, dan juga untuk menghindari *conflik norm* atau disharmoni norma hukum dengan UU lainnya. Atas pertimbangan itulah sehingga Mahkamah Agung pada akhirnya mengeluarkan SEMA Nomor 2 tahun 2023 dengan tujuan melarang para hakim di pengadilan negeri untuk melegitimasi pernikahan beda agama¹⁰. Meskipun hadirnya SEMA ini sebagai langkah untuk mengembalikan supremasi UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Tetapi ruang konflik atau kritik dan polemik hukum masih muncul dari sejumlah tokoh, lembaga, LSM dan lainnya yang mempetanyakan kekuatan SEMA Nomor 2 tahun 2023 ini dalam hirarki hukum ketatanegaraan kita¹¹.

Dari perpektif inilah, sehingga penulis memandang bahwa telah terjadi disharmoni norma atau konflik norma sehingga perlu adanya harmonisasi

⁶ Ahmad Fauzi et al., "Analisis Nikah Beda Agama Dalam Perspektif Maqashid Syari ' Ah," *Madania Jurnal Ilmu-Ilmu Keislaman* 13, no. 1 (2023). p.68.

⁷ Henggar Rahmawati, et.al, "*Tinjauan Yuridis ...*"p.789.

⁸ Muhammad Roni, "Analisis Pernikahan Beda Agama Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif (Studi Kasus Penetapan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 96/Pdt.P/2022/PN.Sby," *Panitera: Jurnal Hukum Dan Hukum Islam* 1, no. 1 (2023). p. 44-73.

⁹Bintang Ulya Kharisma, "Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2023, Akhir Dari Polemik Perkawinan Beda Agama?," *Jurnal of Scienteh Research and Development* 5, no. 1 (2023). p. 477-82.

¹⁰ Mahkamah Agung, "Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2023," [mahkamahagung.go.id](https://jdih.mahkamahagung.go.id/legal-product/sema-nomor-2-tahun-2023/detail), 2023, <https://jdih.mahkamahagung.go.id/legal-product/sema-nomor-2-tahun-2023/detail>, accessed 3 Agustus 2023.

¹¹ Agus Sahbani, "SEMA Belum Cukup Untuk Mengakhiri Praktik Kawin Beda Agama," [hukumonline.com](https://www.hukumonline.com/berita/a/sema-belum-cukup-untuk-mengakhiri-praktik-kawin-beda-agama-lt64b83db033da5/), 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/sema-belum-cukup-untuk-mengakhiri-praktik-kawin-beda-agama-lt64b83db033da5/>, accessed 3 Agustus 2023.

(*legislative review* atau *judicial review*) semua regulasi terkait pencatatan perkawinan dari semua tingkatan. Harmonisasi itu diharapkan agar semua norma perundangan-undangan yang ada harus diselaraskan dengan norma Pancasila sebagai norma tertinggi atau *grandnorm*. Dan untuk tujuan itulah maka posisi UU No. 1 Tahun 1974 harus benar-benar diposisikan sebagai Undang-Undang yang *lex specialist* yang khusus mengatur seputar norma-norma hukum perkawinan di Indonesia karena sudah benar-benar sejalan dengan norma pancasila.

Dengan demikian, penulis melakukan penelitian dengan memakai metode penelitian *juridis normatif* dengan model pendekatan *statue approach* dan *conseptual Approach* terkait perundang-undangan yang ada. Penulis mengkaji mengapa terjadi benturan normatif atau disharmoni norma hukum yaitu norma Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan norma Pasal 53 huruf a pada UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang terkesan sama-sama mengklaim memiliki supremasi hukum atau otoritas terkait perkawinan beda agama dan sekaligus membahas apakah SEMA Nomor 2 Tahun 2023 yang ada ini merupakan solusi akhir untuk mengharmonisasi dua regulasi Undang-Undang yang bermuatan konflik norma tersebut.

B. Beragam Norma Hukum di Indonesia

Norma adalah serapan kata dari kosa kata Inggris yang diistilahkan dengan '*norm*'. Biasa disebut "*nomoi*" atau "*nomos*" dalam bahasa Yunani yang bermakna hukum yang dalam istilah Arab disebut kaidah (*qo'idah*). Dari arti itulah sehingga buku Plato dengan judul "*Nomoi*" disebut dalam bahasa Inggris dengan judul "*The Laws*"¹². Norma dalam KBBI, dimaknai sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat warga kelompok dalam masyarakat, dipakai sebagai panduan, tatanan, dan pengendali tingkah laku yang sesuai dan berterima atau aturan, ukuran, atau kaidah yang dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai atau memperbandingkan

¹² Isharyanto, *Negara Hukum Dan Pengujian Konstitusional (Constitutional Review) Dalam Teori Dan Praktek Di Indonesia* (Jakarta: Moeka Publishing, 2016). p.1

sesuatu¹³. Dari makna dasar kata norma ini, dapat dipahami bahwa norma itu pada esensinya adalah sebuah aturan atau kaidah yang dipakai oleh sebuah komunitas masyarakat luas yang berfungsi sebagai panduan atau pengendali tingkah laku masyarakat komunitas tersebut.

Secara alami dan empiris, Isharyanto mengatakan bahwa norma-norma kebaikan, keluhuran, dan bahkan kemuliaan sebagai nilai-nilai yang diidealkan selalu saja akan berkonflik dengan nilai-nilai buruk, tidak mulia atau yang dipandang tidak luhur. Semua nilai baik dan buruk itu mengandung harapan atau keinginan yang terrefleksikan dalam perilaku manusia. Dalam proses institutionalisasinya, semua nilai itulah yang akan dikonkretisasikan dan dilembagakan dalam bentuk kaedah perilaku atau norma dalam kehidupan bersama¹⁴.

Dari aspek teori pembentukan norma hukum, Maria Farida Soeprapto misalnya mendefinisikan norma sebagai parameter bagi seorang manusia dalam berperilaku dalam masyarakat. Inti dari sebuah norma hukum itu adalah aturan dan kepatuhan terhadapnya. Sehingga norma hukum berkarakteristik memiliki unsur adanya paksaan, adanya ancaman hukuman dan diberlakukan kepada siapa saja¹⁵. Sementara Rosjidi Ranggawidjaya berpandangan bahwa norma itu diklasifikasi menjadi norma etika dan norma hukum. Norma susila, norma agama dan kesopanan termasuk kategori norma etika dimana internal diri manusia itu sendiri adalah sumber dari norma ini, semisal ingin untuk hidup semestinya atau mendapat kelayakan hidup. Meskipun demikian norma etika bisa bersumber dari luar yakni norma agama yang berasal dari Tuhan yang diajarkan melalui Rasul. Akan tetapi kaidah-kaidah norma itu juga hadir karena adanya relasi antar manusia. Manusia itu mempunyai dua dimensi yaitu sebagai makhluk pribadi dan makhluk sosial berelasi dengan pribadi lain. Jadi ada kaidah bagi kehidupan pribadi seperti kaidah

¹³Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kemendikbud, "Kata Norma Dalam KBBI," [kbbi.kemdikbud.go.id](https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/norma), 2023, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/norma>, accessed 3 Agustus 2023.

¹⁴ Isharyanto, *Negara Hukum Dan Pengujian Konstitusional (Constitutional Review) Dalam Teori Dan Praktek Di Indonesia*. p. 1

¹⁵ Maria Farida Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar Dan Perkembangannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998). p.6

keyakinan pada agama dan kaidah sosial dalam relasi antar sesama pribadi sehingga dikenal dengan istilah norma susila, norma agama dan norma hukum¹⁶.

Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Dyah Ochtorina Susanti & A'an Efendi, norma hukum itu bersifat koersif. Karena sifat itu maka norma hukum akan memberikan suatu paksaan sehingga membedakan dengan norma lainnya. Menurut Hans Kelsen pula, norma hukum mengandung 'sistem normatif' dimana setiap individu disyaratkan untuk beradaptasi dengan model perilaku yang dibutuhkan oleh masing-masing norma tersebut. Hal ini terjadi karena sebuah norma itu menghendaki adanya suatu proposisi yang "seharusnya". Dengan demikian norma hukum itu menghendaki sesuatu yang seharusnya terjadi atau seharusnya tidak terjadi¹⁷.

Dari perspektif para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa norma itu segala aturan atau patokan mengenai perilaku manusia dalam bertindak, yang sumbernya bisa dari nilai etika, kesopanan, agama atau norma hukum. Norma menjadi aturan yang sifatnya memaksa untuk dipatuhi oleh semua orang atau disyaratkan untuk beradaptasi dengan model perilaku yang dikehendak oleh norma tersebut.

Lantas bagaimana dengan norma Pancasila sebagai sumber hukum yang kemudian diderivasi kedalam Undang-Undang yang dibentuk di NKRI. Terkait dengan ini, Hans Kelsen mengatakan norma hukum itu memiliki keabsahan atau legalitas bilamana dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan rujukannya berdasarkan norma yang lebih tinggi. Kedudukan norma hukum itu berjenjang-jenjang dan membentuk hierarki atau tingkatan. Hierarki peraturan perundang-undangan dalam tata hukum disebutnya sebagai *hierarki of norm*. Menurutnyanya pula, sebuah norma yang lebih rendah (*inferior*) berlaku, bersumber dan berdasar serta dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*). Hal ini berlaku seterusnya sampai pada titik suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu *grundnorm* atau norma tertinggi¹⁸.

¹⁶ Rosjid Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan* (Bandung: Manda Maju, 1998). p.3.

¹⁷ Dyah Ochtorina Susanti, et.al, "Pancasila Dalam Teori Jenjang Norma Hukum Hans Kelsen," *Jurnal Legislasi Indonesia* 8, no. 14 (2021). p.520.

¹⁸ Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Hukum* 13, no. 1 (2006). p.30.

Dari teori *hierarki of norm* Hans Kelsen inilah dapat kita pahami bahwa, Pancasila sebagai dasar Negara kita adalah merupakan *grundnorm* atau norma tertinggi dan menjadi sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Hal ini sesuai isyarat konstitusi pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Untuk memperkuat kedudukannya maka ditegaskan kembali dalam Peraturan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Cara Perundang-undangan¹⁹. Norma Pancasila itu bersumber dari *living law* atau hukum yang hidup ditengah-tengah masyarakat yang mengandung nilai-nilai primordial, karakter jati diri bangsa Indonesia itu sendiri. Nilai Pancasila berfungsi sebagai *peculiar of social life* (refleksi dari masyarakatnya) dan sekaligus sebagai *volkgeist* (budaya dan cita-cita bangsa). Dari perspektif inilah sehingga Pancasila dijadikan landasan ontologis, epistemologis dan bahkan aksiologis dimana landasan filosofis ini menjadi asas-asas hukum ketika memproduksi suatu hukum atau suatu struktur hukum²⁰.

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja dkk. mengatakan bahwa asas-asas hukum Pancasila adalah; *Pertama*, Asas ketuhanan, yang mensyaratkan hasil dari produk hukum tidak berpotensi bertentangan, menolak, bermusuhan dengan agama maupun kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa; *Kedua*, Asas perikemanusiaan, mensyaratkan bahwa produk hukum yang dihasilkan benar-benar menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta memberi perlindungan bagi warga negara; *Ketiga*, Asas persatuan dan kesatuan atau kebangsaan, mensyaratkan bahwa produk hukum yang dihasilkan benar-benar dapat mempersatukan bangsa, menghormati keragaman dan kekayaan budaya bangsa; *Keempat*, Asas demokrasi, mensyaratkan adanya relasi antara kekuasaan dan hukum, dimana kekuasaan harus tunduk pada hukum bukan sebaliknya. Nilai-nilai permusyawaratan, kebijaksanaan dan hikmah adalah dasar membangun sistem

¹⁹ Rifa Daullah et al., "Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum," *Jurnl Gema Keadilan* 9, no. II (2022). p.4.

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, et.al, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I (Bandung: Alumni, 1999).

demokrasi; *Kelima*, Asas keadilan sosial, mensyaratkan bahwa di mata hukum, setiap warga negara berhak dan berkewajiban yang sama²¹.

Asas-asas Pancasila tersebut menjadi suatu aksioma serta dipandang ilmiah karena merupakan hasil konsensus para pendiri bangsa untuk menjadi parameter kehidupan bangsa Indonesia. Kelima sila Pancasila telah memformulasi suatu rangkaian sistem ideologis, filosofis yang logik saintifik sebagai norma hukum utama *grundnorm*, menjadi sumber dari segala sumber hukum²². Dalam perspektif filosofis ini pulalah sehingga Pancasila membedakan diri dengan sistem filsafat dunia lainnya semisal materialisme, liberalisme, pragmatisme, komunisme²³.

Dalam konteks penjabaran norma pancasila kedalam sebuah bentuk perundang-undangan negara. Maka kita harus melihat konstruksi UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-undangan. Menurut King Faisal Sulaiman, secara teoritis pengertian perundang-undangan lazim dikenal dengan sebutan *wetgeving* (membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara), *gesetgebung* (perundang-undangan) atau *legislation*²⁴. Maka pengertian peraturan perundang-undangan dalam konstruksi UU No. 12 Tahun 2011 dipahami sebagai peraturan yang dibuat secara tertulis, adanya kandungan norma hukum, mengikat secara umum dan diformulasi atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sementara dalam perspektif yang lain, *wetgeving* dan *gesetgebung* dianggap sama sebagai perundang-undangan. Maknanya bahwa adanya sebuah proses pembentukan peraturan yang dilakukan secara komprehensif oleh lembaga - lembaga Negara / pemerintah²⁵. Begitu juga *wettelijke regeling* dimaknai juga sebagai perundangan - undangan. Kata *wet* dimaknai secara umum sebagai Undang-undang. Dari sinilah dapat dipahami bahwa semua formulasi peraturan

²¹ Mochtar Kusumaatmadja, et.al. *ibid*,

²² Prasetijo Rijadi, et.al, *Membangun Ilmu Hukum Mazhab Pancasila, Dalam Buku Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi* (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2011).

²³ Any Farida, "Teori Hukum Pancasila Sebagai Sintesa Konvergensi Teori-Teori Hukum Di Indonesia," *Jurnal Perspektif XXI*, no. 1 (2016). p.67.

²⁴ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangn Dan Aspek Pengujiannya* (Yogyakarta: Thafa Media, 2017). p. 4

²⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangn: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangn Indonesia Yang Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahaman* (Jakarta: FH UI, 1992).

perundang-undangan adalah bentuk keputusan tertulis negara atau pemerintah, berisikan petunjuk atau parameter tingkah laku dan sifatnya mengikat secara umum²⁶.

Dengan demikian maka prinsip *hierarki of norm* diberlakukan di Indonesia tercermin dalam ketentuan pada Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011²⁷, yaitu:
Pasal 7

- (1) Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundangan-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota, Bupati / Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

²⁶ Yuliantri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009). p.25

²⁷ DPR RI, "UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan-Undang-Undang," [dpr.go.id, 2023, https://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2011_12.pdf](https://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2011_12.pdf), accessed 3 Agustus 2023.

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang - undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam konteks implementasi sebuah *wettelijke regeling*, A. Hamid. S. Tamimi sebagaimana dikutip Imam Soebechi menekankan agar membedakan secara jelas antara *wetterlijke regels* atau peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan *beleids regels (policy rules)*. Setiap peraturan itu bertumpu pada prinsip *freis ermessen* yang mengandung makna bahwa otoritas diberikan kepada pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan meskipun secara rinci tugas-tugas itu tidak selalu diatur dalam peraturan perundang-undangan²⁸. Sementara Michael Allen sebagaimana dikutip Jimly Ashiddiqie menyebut bahwa "*beleids regels / quasi legislation / policy rules*" atau disebut peraturan kebijakan berfungsi sebagai aturan karena isinya mengatur, tetapi formulasinya tidak dimasukkan dalam peraturan tertentu yang sifatnya resmi. Surat Edaran adalah bentuk legislasi semu *quasi legislation/beleid regels* yang tidak dikategorikan sebagai peraturan, tetapi muatannya bersifat mengatur atau pengaturan *regelling*. Surat Edaran adalah *beleids regels* yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung untuk menjalankan fungsi pengaturan dilingkungannya, yang disebut dengan SEMA. SEMA adalah edaran dari pimpinan MA yang isinya merupakan bimbingan bersifat administrasi kepada seluruh jajarannya²⁹.

Dengan demikian maka keselarasan peraturan perundangan-undangan perlu diperhatikan mengingat dalam prakteknya sering terjadi disharmoni norma sebuah peraturan dengan peraturan lainnya. Terkait dengan ini, Fuller sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, memberikan pandangan dalam teorinya *principles of legality*. Teorinya menjelaskan bahwa peraturan-peraturan dalam suatu sistem tidak boleh bertentangan atau menegasikan antara satu sama lainnya³⁰. Sementara disharmoni norma dapat terjadi secara vertikal maupun horizontal. Pada

²⁸ Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak Dan Retribusi Daerah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012). p.149

²⁹ Jimly Ashiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: PT. Syamil Cipta Media, 2006). p.392

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006). p.51-52

disharmoni vertikal, didapati ketidakselarasan antara norma yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi. Sementara konflik norma horizontal didapati adanya hubungan antar suatu norma dengan norma yang lain tidakselaras, dimana norma-norma itu berkedudukan yang sejajar di dalam tata tata urutan hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku³¹. Pada setiap konflik atau disharmoni norma, selalu memerlukan berbagai pendekatan untuk mengharmonisasi atau penyelesaiannya. Secara teoritik, model pendekatan untuk penyelesaian suatu konflik norma horizontal adalah menggunakan pendekatan asas *the principle of derogation*, yang makna pegertiannya adalah dasar untuk mengutamakan pemberlakuan suatu norma hukum terhadap norma hukum lainnya dengan mengacu pada tiga parameter utama yaitu: hierarkinya, kronologisnya, dan kekhususannya. Salah satu produk turunan dari asas *the principle of derogation* adalah asas *lex specialis derogat legi generali*. Makna asas ini adalah, jika terdapat produk perundang-undangan yang mengatur materi norma hukum yang sama namun ditemukan konflik diantara kelompok hukum yang khusus akan mengenyampingkan norma hukum yang umum³².

Dalam mengimplementasikan asas ini, Bagir Manan memberikan argumentasinya bahwa: 1. Segala ketentuan dalam aturan hukum umum masih berlaku, kecuali yang diatur secara khusus dalam aturan hukum khusus tersebut; 2. Adanya kesederajatan antara Ketentuan *lex specialis* dengan ketentuan *lex generalis* misalnya undang-undang dengan undang-undang; dan 3. Ketentuan *lex specialis* dengan *lex generalis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama, misalnya: KUH Dagang merupakan *lex specialis* dari KUH Perdata³³.

Untuk menyelesaikan adanya ketidakharmonisan/pertentangan norma secara horizontal antar undang-undang adalah dengan menempuh jalur konstitusional untuk menguji dan perlunya merevisi sebuah produk norma hukum

³¹ Kadek Widya Antari, et.al, "Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Normen (Konflik Norma) Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria Dengan Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah," *E-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha 2*, no. 2 (2019). p.89.

³² Tanto Lailam, "Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi 15*, no. 1 (2018). p.208.

³³ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2004). p.56

sehingga di ketahui norma mana yang seharusnya *lex generalis* dan norma mana yang seharusnya *lex specialis*. Sedangkan instrumen konstitusional yang disediakan bisa melalui *Judicial review* sesuai isyarat Pasal 24C UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi atau melalui *legislative review* pada lembaga DPR atau legislative³⁴.

C. Disharmoni Norma Hukum UU No. 1 Tahun 1974 dan UU No. 23 Tahun 2006

Dalam KBBI disharmoni diartikan sebagai kejanggalan dan ketidakselarasan³⁵. Dampak dari disharmoni norma pada setiap produk perundang-undangan negara dapat berimplikasi pada: (1) Timbulnya multitafsir dalam implementasi dilapangan, (2) Ketidakpastian hukum akan dihadapi masyarakat, (3) Berdampak pada ketidakefektifan dan ketidakefisien implementasi dilapangan tidak, (4) Terjadinya disfungsi hukum. Fungsi hukum sebagai pedoman telah kehilangan maknanya untuk mengatur perilaku masyarakat, sebagai pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur³⁶.

Norma hukum dalam UU No. 1 Tahun 1974 merupakan pengejawantahan nilai-nilai atau norma dari Pancasila. Sebagai *grandnorm* sumber norma dasar maka norma dasar pertama adalah Sila ke-1 Ketuhanan yang Maha Esa adalah norma yang hidup *living law* ditengah-tengah masyarakat Indonesia. Karena itulah sehingga perkawinan berhubungan erat dengan suasana religiutas dan suasana kerohanian masyarakat. Perkawinan telah dipandang mempunyai unsur jasmani dan rohani yang berperan penting dalam kehidupan. Dari konsepsi inilah sehingga rumusan norma pertama dalam UU No. 1 Tahun 1974 pada Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri yang bertujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

³⁴ Jimly Ashiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006). p.5-8.

³⁵ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-1 (Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2014). p.296

³⁶ Kusni Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum, Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik* (Malang: Nasa Media, 2010). p.2

Konsepsi yang dibangun Pasal 1 ini bermakna tiga aspek yaitu; 1) Perkawinan adalah peristiwa yuridis, dimana tergambar dalam frasa ikatan lahir atau ikatan formal yang merupakan suatu hubungan hukum antara suami dan istri. 2) Perkawinan adalah peristiwa sosial dimana ikatan formal yang mengikat diri mereka turut melibatkan ikatan kekeluargaan atau masyarakat dari peristiwa perkawinan itu dan 3) Perkawinan adalah peristiwa sakral/religius/rohani dimana adanya frasa berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai dasar pembentukan keluarga yang bahagia dan kekal. Dari sini dapat dipahami bahwa Norma agama atau aspek religius dalam perkawinan adalah menjadi norma penting dalam pembuatan hukum perkawinan. Karena perkawinan adalah salah satu peristiwa dari pembuatan hukum, maka perkawinan juga berkonsekuensi hukum. Adanya konsekuensi hukum berhubungan dengan adanya keabsahan dari pembuatan hukum itu. Karena itulah maka norma hukum Pasal 2 UU No. 1 tahun 1974 ini menyebutkan bahwa:

- (1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.
- (2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.

Pasal 2 ini menegaskan bahwa syarat sahnya peristiwa perkawinan adalah dilakukan menurut prosedur agama dan kepercayaan masing-masing. Demikian pula dalam penjelasan Pasal 2 ini, bahwa tidak ada perkawinan diluar hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu. Pasal 2 ini sejalan dengan amanah Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa:

- (1) Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Adanya term norma hukum Pasal 2 tersebut menunjukkan bahwa peristiwa perkawinan bagi Umat Islam dimaknai sebagai peristiwa sakral dan tidak diperkenankan melanggar norma dalam kitab suci al-Qur'an, dimana Surat Al-Baqarah ayat 21 sangat tegas menyatakan bahwa menikah dengan kaum musyrik

adalah perbuatan yang dilarang bagi seorang muslim pria maupun wanita³⁷. Dan untuk menjamin norma pada Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1974 ini agar selalu terjaga, sehubungan maraknya narasi yang membolehkan pernikahan beda agama dengan alasan hak asasi manusia dan pertimbangan sosiologis masyarakat. Maka Majelis Ulama Indonesia (MUI) akhirnya menetapkan fatwa Nomor: 4/Munas VII/MUI/8/2005 tentang keharaman pernikahan beda agama untuk dijadikan pedoman. Fatwa ini dikeluarkan pada momentum Musyarah Nasional MUI VII pada tanggal 19-22 Jumadil Akhir 1426 H/26-29 Juli 2005 M³⁸. Dimana hal ini juga sejalan dengan kaidah norma agama yang harus dipraktikkan oleh umat Islam dalam kehidupannya yang dikenal dengan kaidah fiqh :

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

“Menolak mudarat (bahaya) lebih didahulukan dari mengambil manfaat”³⁹.

Dalam doktrin Protestan dikatakan bahwa berdasarkan keyakinan, pemerintah itu adalah bagian dari “hamba Allah” untuk perbaikan manusia, maka dalam konteks teologis, pemerintah berkompotensi melegalkan suatu perkawinan. Dalam Alkitab dijelaskan bahwa hukum perkawinan adalah suatu “peraturan Allah” yang sifatnya sacramental (bersifat kudus); perkawinan diciptakan sebagai perwujudan karya penciptaan Tuhan atas alam semesta. Maka kewajiban gereja adalah mengukuhkan dan memberkati suatu perkawinan, dalam arti komfirmasi dan tidak dalam arti legitimasi⁴⁰. Sedangkan dalam doktrin Katolik, yang disebutkan oleh kitab Kanonik Tahun 1917 dalam Kanon 1060 yang berbunyi: “Dengan sangat keras gereja di mana-mana melarang perkawinan antara dua orang yang dibaptis, yang satu Katolik dan yang lain anggota dari sekte bidaah atau skisma, dan bila ada bahaya murtad pada jodoh Katolik serta anaknya, maka juga

³⁷ Ulumuddin, et.al, “Pernikahan Beda Agama Dalam Konteks Keindonesiaan (Kajian Terhadap Q.S. Al-Baqarah: 221, Q.S. Al-Mumtahanah: 10 Dan Q.S. Al-Maidah: 5,” *Jurnal Mafatih : Jurnal Ilmu Al-Qur`an Dan Tafsir* 1, no. November (2021). p.75.

³⁸ Fathul Mu`in, “Analisis Fatwa Majelis Ulama Indonesia Dan Undang-Undang Tentang Perkawinan Beda Agama,” *Jurnal Nizham* 07, no. 01 (2019). p.94.

³⁹ Abdul Karim Zaidan, *Al-Wajiz; 100 Kaidah Fiqh Dalam Kehidupan Sehari-Hari* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2020). p.162

⁴⁰ Abdurrahman, *Kompendium Bidang Hukum Perkawinan; Perkawinan Beda Agama Dan Implikasinya* (Yogyakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011).

dilarang oleh hukum ilahi sendiri". Jadi Norma hukum kanonik tersebut menjelaskan bahwa perkawinan antara orang katolik dan non-Katolik dilarang oleh ajaran Katolik⁴¹.

Sementara dalam Doktrin ajaran Hindu, dikenal konsep samkara sebagai permulaan sahnya perkawinan. Samkara mengandung norma-norma pokok yang menjadi pegangan pasangan calon pengantin, yaitu: 1) wanita dan pria harus dalam keadaan beragama Hindu, 2) Sulinggih atau Panindita yang berotoritas dalam memimpin proses Widiwadana atau pemberkahan keagamaan. Dari sini tergambar jelas bahwa doktrin samkara menunjukkan bahwa ajaran Hindu tidak memperbolehkan perwaninan beda agama. Sedangkan doktrin ajaran Buddha menggambarkan adanya pelarangan perkawinan beda agama. Dalam doktrin Budha, ada empat dasar kebahagiaan suami isteri dalam kehidupannya, yaitu: 1) Berstatus agama yang sama (sama sada); 2) memiliki moral atau karakter yang sama (sama sila); 3) Kedua pasangan memiliki kerendahan hati (sama caga); dan 4) sama pasiya atau bersama-sama mempunyai kebijaksanaan⁴².

Dari gambaran norma berbagai agama diatas, semakin memperjelas bahwa norma-norma perkawinan dalam ajaran agama merupakan peta jalan atau rujukan untuk memahami makna dan tujuan dari Pasal 2 (1) UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Jadi sangat jelas berdasarkan norma yang ada, maka di Indonesia perkawinan beda agama akan sulit untuk dilakukan. Dengan semangat tujuan itulah maka norma hukum berikutnya pada Pasal 66 UU No. 1 Tahun 1974 ini menyatakan bahwa dengan berlakunya UU ini ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab UndangUndang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (*Huwelijk Ordonantie Christen Indonesiers*, S. 1933 No. 74), Peraturan Perkawinan Campur (*Regeling op de Gemengde Huwelijk* S. 158 Tahun 1898) dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam Undang-Undang ini, dinyatakan tidak berlaku.

Meskipun demikian, norma hukum Pasal 66 tersebut mendapat kritikan dari para ahli hukum, terkait ditemukannya kekosongan hukum tentang perkawinan

⁴¹ Sri Wahyuni, "Perkawinan Beda Agama Dalam Perspektif Agama-Agama," *Jurnal Essensia, Fakultas Ushuluddin, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, 2015. p.7.

⁴² Wahyuni. *ibid*

campuran yang berpotensi beda agama. UU No. 1 Tahun 1974 pada Pasal 66 hanya menyatakan bahwa peraturan perkawinan lama tidak berlaku selama telah diatur oleh UU ini. Olehnya itu Pandangan kritis disampaikan oleh Purwanto S. Ganda Sybrata sebagaimana dikutip Djaya S. Melida yang mengatakan bahwa: “Perkawinan campuran antara agama boleh dilakukan selama belum diatur secara langsung dalam UU No. 1 Tahun 1974 dengan mengikuti ketentuan GHR dengan disesuaikan dengan asas-asas dalam UU No. 1 Tahun 1974”⁴³. Senada dengan itu, Maria Ulfa Subadio berpendapat bahwa “Berdasarkan Pasal 66, ketentuan dalam GHR masih dapat dipergunakan dalam perkawinan antar agama meskipun perkawinan warga Negara Indonesia yang berlainan agama tidak diatur dalam UU No. 1 tahun 1974”⁴⁴. Dari kekosongan norma hukum pada Pasal 66 inilah yang berpotensi menimbulkan multitafsir yang beragam dan malah memberi ruang legitimasi bagi munculnya regulasi baru dalam menjawab kebutuhannya atau kembali untuk dilaksanakan menurut ketentuan norma regulasi sebelumnya.

Banyak upaya untuk memanfaatkan celah kelemahan norma hukum sehingga memberikan peluang adanya penyelundupan hukum. Terbukti dengan adanya celah memanfaatkan peraturan dalam (*Huwelijks Ordonnantie Christen Indonesiers*) HOCl. Kasus ini seakan menjadi bukti adanya pluralisme dalam bidang perkawinan. Misalnya saja praktek perkawinan beda agama telah dilakukan di luar negeri. Setelah kembali ke Indonesia, hanya dengan bermodal akta perkawinan dari negara tempat perkawinan terjadi, akta perkawinan akan diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil (KCS) di Indonesia⁴⁵.

Salah satu dampak serius dari kekosongan norma hukum itu juga adalah memicu munculnya norma baru dengan hadirnya UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan terkhusus Pasal 35 huruf a dengan penjelasannya yang memberi legitimasi perkawinan beda agama. Dijelaskan dalam UU ini pada Pasal 35 berbunyi bahwa “Pencatatan perkawinan sebagaimana maksud dalam pasal 34

⁴³Djaya S. Melida, *Masalah Perkawinan Antar Agama Dan Kepercayaan Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum* (Jakarta: Virana Widya Darma, 1988). p.79

⁴⁴ Maria Ulfa Subadio, *Perjuangan Untuk Mencapai UU Perkawinan* (Jakarta: Idaya, 1981). p.23

⁴⁵Dwi Atmoko, et.al, “Status Dan Akibat Hukum Terhadap Perkawinan Beda Agama Yang Dilangsungkan Diluar Negeri Dalam Perspektif Hukum Positif,” *Jurnal Ilmiah Publika* 10, no. 2 (2022). p.346.

berlaku pula bagi: (a) perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan; dan (b) perkawinan warga negara asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan warga negara asing yang bersangkutan". Sedangkan penjelasan dari Pasal 35 huruf a mengatakan "yang dimaksud dengan perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama". Norma Pasal 35 huruf (a) itu dapat dimaknai semacam prosedur isbat nikah pada Pengadilan Agama, akan tetapi norma pasal tersebut kehilangan makna dan tujuannya ketika menghadirkan norma baru dengan hadirnya frasa "yang dimaksud dengan perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama". Norma Pasal 35 huruf a telah memperlihatkan bahwa adanya penjelasan dari suatu norma hukum yang telah menghapuskan atau membatalkan suatu ketentuan atau norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 8 huruf f dalam UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan⁴⁶. Faktor inilah yang memberikan dukungan legitimasi bagi beberapa pengadilan dalam menetapkan kebolehan perkawinan beda agama.

Jadi, secara teoritis dapat dijelaskan bahwa terjadi konflik norma horizontal dimana Pasal 35 huruf a UU No. 23 Tahun 2006 seakan telah diposisikan oleh para hakim di Pengadilan Negeri menjadi norma hukum yang *lex specialist* dan memandang Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 8 huruf f UU No. 1 Tahun 1974 sebagai norma hukum yang *lex generalis*. Hakim Pengadilan mengaggap bahwa UU No. 23 Tahun 2006 telah memiliki supremasi hukum dalam urusan Perkawinan Beda Agama, sehingga menjadi sandaran hukum bagi mereka.

C. SEMA adalah Jembatan Disharmoni Hukum

Secara teoritik SEMA adalah sebuah *beleid regels* atau sebatas aturan bukan peraturan perundang-undangan *wettelijke regels*. Meskipun demikian, dalam aspek yuridisnya sering dipakai sebagai kekuatan untuk mencari celah kekosongan norma dalam UU No. 1 Tahun 1974, dalam rangka memberi legalitas perkawinan beda agama. Sebagaimana contoh Putusan MA Nomor 1400 K/PDT/1986 yang memberi

⁴⁶ Khamim Muhammad Ma'rifatulloh, "Harmonisasi Norma Perkawinan Beda Agama Dalam Undang-Undang Perkawinan Dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan," *Skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim* (2017). p.69

ruang legalitas pernikahan beda agama. Padahal langkah ini secara nyata telah merusak integritas juga ancaman bagi supremasi UU No. 1 Tahun 1974 dan Pancasila sebagai falsafah bangsa serta norma agama yang berlaku⁴⁷.

Karenanya implikasi dari adanya Putusan MA Nomor 1400 K/PDT/1986 serta Pasal 35 huruf a UU No. 23 tahun 2006 adalah sebuah bentuk ancaman nyata terhadap norma Pancasila sebagai *grandnorm* norma tertinggi. Melihat ancaman inilah sehingga Mahkamah Konstitusi (MK) akhirnya menolak pihak-pihak yang mengajukan *judicial review* Pasal 2 ayat 1 UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan mengenai syarat sahnya perkawinan yang kaitannya dengan perkawinan beda agama. Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 oleh Mahkamah Konstitusi dianggap sama sekali tidak bertentangan dengan UUD 1945. Menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 tahun 1974 telah memberi keabsahan kepada negara untuk memadukan administrasi dan implementasi ajaran agama serta mendikte penafsiran agama dan kepercayaan dalam bidang perkawinan. Dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara kita yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945, kedudukan agama menjadi dasar dan negara berkepentingan dalam hal urusan perkawinan⁴⁸.

Norma hukum baru dalam Putusan MK inilah yang mendorong Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 tahun 2023 tentang Petunjuk Bagi Hakim dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-umat Berbeda Agama dan Kepercayaan⁴⁹. SEMA tersebut di atas berbunyi: "Untuk memberikan kepastian dan kesatuan penerapan hukum dalam mengadili permohonan pencatatan perkawinan antar-umat yang berbeda agama dan kepercayaan, para hakim harus berpedoman pada ketentuan sebagai berikut:

1. Perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu, sesuai dengan Pasal 2 ayat (1)

⁴⁷ Ninda Ma'rifatul Hasni, et.al, "Analisis Fungsi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dalam Kasus Pernikahan Beda Agama," *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 7, no. 8 (2021). p.513.

⁴⁸ Muhammad Ashsubli, "Undang-Undang Perkawinan Dalam Pluralitas Hukum Agama (Judicial Review Pasal Perkawinan Beda Agama)," *Jurnal Cita Hukum* Vol. II No 2 Desember (2015). p.299.

⁴⁹ Mahkamah Agung RI, "Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2023," <https://jdih.mahkamahagung.go.id>, accessed 3 Agustus 2023.

dan Pasal 8 huruf f Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

2. Pengadilan tidak mengabulkan permohonan pencatatan perkawinan antar-umat yang berbeda agama dan kepercayaan”

SEMA Nomor 2 Tahun 2023 merupakan satu upaya mengakhiri konflik norma perkawinan beda agama dan belum menyelesaikan disharmoni norma dalam sistem perundang-undangan kita. *Beleid regels* ini hanya mewajibkan seluruh hakim untuk tunduk pada aturan tersebut dan sanksi akan diberikan oleh Badan Pengawas Mahkamah Agung jika melanggar ketentuan SEMA ini.

Perkawinan beda agama pada akhirnya akan bermasalah dan menjadi bom waktu di NKRI ini selama Pasal 35 huruf a UU No. 23 Tahun 2006 masih berlaku atau belum dicabut, direvisi atau diubah. Untuk itulah jalan *Constitutional review* atau *judicial review* adalah solusi untuk merevisi norma-norma yang disharmoni agar menjadi harmoni. Sebagaimana dikatakan oleh Fuller dalam teorinya *principles of legality*. Bahwa sejumlah peraturan dalam bangunan suatu sistem tidak boleh mengandung unsur norma yang bertentangan satu sama lain. Oleh karena itu, maka suatu pendekatan penting dalam penyelesaian konflik norma/disharmoni norma ini adalah menggunakan *asas the principle of derogation*. Asas ini bermakna sebagai meniadakan validitas/keabsahan suatu norma terhadap norma yang lainnya atau *the repeal of the validity of another norm*. Salah satu asas turunannya yang tepat dalam penerapannya yaitu menggunakan pendekatan asas *lex specialis derogat legi generalis*. Menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip Nurfaqih Irfani, asas *derogasi* memiliki fungsi penting dalam merespon kompleksitas pada tatanan hukum positif yang ada, sehingga dapat menentukan norma mana yang harus diutamakan/diberlakukan apabila terdapat konflik norma atau disharmoni norma⁵⁰. Dalam implementasi asas ini, pandangan Bagir Manan dapat dijadikan pedoman dimana beliau mengatakan bahwa ketentuan *lex specialis* harus selevel dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya undang-undang dengan undang-undang). Menurut penulis, dengan asas ini, negara harus benar-benar memosisikan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagai *lex specialis* dan memosisikan Undang-undang

⁵⁰Nurfaqih Irfani, “Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum,” *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.17, no. 3. September (2020). p.311.

Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan sebagai *lex generalis*.

Ada tiga alasan mengapa UU No. 1 Tahun 1974 harus diposisikan sebagai *lex specialis*. Pertama, karena UU ini mempunyai norma yang khusus yang dengan tegas menolak konsep perkawinan beda agama sebagaimana maksud Pasal 1, Pasal 2 ayat (1) dan pasal 8 huruf f, sehingga dapat meniadakan maksud norma Pasal 35 huruf a UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan yang membuka peluang perkawinan beda agama. Kedua, UU No. 1 tahun 1974 ini mencantumkan secara lengkap prosedur dan proses pelaksanaan perkawinan, tentang syarat sahnya suatu perkawinan, syarat-syarat perkawinan, sampai pada larangan perkawinan. Ketiga. Dari aspek tata cara dan prosedur perkawinan masih merujuk pada ketentuan dalam UU No. 1 tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975. Sementara Pasal 35 huruf a Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tidak mengatur lebih lanjut mengenai proses perkawinan beda agama.

Jadi dengan demikian maka harmonisasi norma hukum perkawinan pada UU No. 1 Tahun 1974 dan UU No. 23 Tahun 2006 perlu dilakukan segera. UU No. 1 Tahun 1974 dibenahi kekosongan hukumnya dan dijadikan norma hukum yang *lex specialis* dan UU No. 23 Tahun 2006 perlu direvisi kembali dan diberi posisi sebagai norma hukum *lex generalis*. Dengan tujuan agar keduanya sejalan dengan Pancasila sebagai *grandnorm* norma tertinggi dan serta sesuai amanat UUD 1945 yang menjadi pijakan kita dalam membangun keharmonisan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Mekanisme yang ditempuh dalam prosesnya, dapat dilakukan baik melalui jalur *constitutional review* di lembaga legislatif DPR atau *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Hal ini perlu dilakukan mengingat dinamika sosiologis dan politik hukum yang terus berkembang sehingga berpotensi menjadi bom waktu dimasa mendatang yang dapat memporak-porandakan norma Pancasila, serta munculnya ketidakharmonisan umat beragama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

E. Penutup

Dari hasil analisis di atas, maka penulis simpulkan bahwa; pemicu disharmoni

norma hukum tentang Perkawinan Beda Agama karena hadirnya norma hukum baru dari penjelasan Pasal 35 huruf a dalam UU No. 23 Tahun 2006 yang secara teoritis telah menimbulkan konflik norma secara horizontal. UU No. 23 Tahun 2006 telah diposisikan menjadi *lex specialist* dan memandang UU No. 1 Tahun 1974 sebagai *lex generalis*. Dari sinilah sehingga UU No. 23 Tahun 2006 dianggap oleh para Hakim Pengadilan Negeri memiliki supremasi hukum dan otoritas penuh dalam Perkawinan Beda Agama meskipun mengancam norma Pancasila sebagai *grundnorm* norma tertinggi dan menabrak Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 8 huruf f UU. No.1 Tahun 1974.

Selain itu, SEMA No. 2 tahun 2023 hanya sebuah *beleid regels* yang hadir untuk meredakan konflik norma yang sementara terjadi. Isinya adalah sebuah aturan demi ketertiban para hakim agar mengikuti ketentuan yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi agar taat pada UU Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 8 huruf f UU No.1 tahun 1974 dalam persoalan pernikahan beda agama. Sementara kokosongan hukum yang ada pada UU No. 1 Tahun 1974 dan hadirnya Pasal 35 huruf a UU No. 23 tahun 2006 yang memberi ruang legitimasi praktek pernikahan beda agama harus segera direvisi kembali baik itu melalui jalur *Constitutional Review* di lembaga legislatif DPR atau *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi. Dengan harapan agar UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan benar-benar menjadi norma yang *lex specialist* bukan dijadikan *lex generalis* sehingga bangsa Indonesia mempunyai satu Undang-Undang khusus yang memiliki supremasi hukum di bidang perkawinan bagi warga negaranya yang sejalan dengan norma Pancasila sebagai *grundnorm* norma tertinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. *Kompendium Bidang Hukum Perkawinan ; Perkawinan Beda Agama Dan Implikasinya*. Yogyakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011.
- Agug, Mahkamah. "Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2023." [mahkamahagung.go.id](https://jdih.mahkamahagung.go.id/legal-product/sema-nomor-2-tahun-2023/detail), 2023. <https://jdih.mahkamahagung.go.id/legal-product/sema-nomor-2-tahun-2023/detail>, accessed 3 Agustus 2023.
- Ashiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- — —. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT. Syamil Cipta Media, 2006.
- Ashsubli, Muhammad. "Undang-Undang Perkawinan Dalam Pluralitas Hukum Agama (Judicial Review Pasal Perkawinan Beda Agama)." *Jurnal Cita Hukum* Vol. II No, no. Desember (2015).
- Attamimi, A. Hamid S. *Teori Perundang-Undangan: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahaman*. Jakarta: FH UI, 1992.
- Daullah, Rifa, Diah Srinita, Oktavia Ramadhani, and Riska Andi Fitriyono. "Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum." *Jurnal Gema Keadilan* 9, no. II (2022): 4.
- Djaya S. Melida. *Masalah Perkawinan Antar Agama Dan Kepercayaan Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum*. Jakarta: Virana Widya Darma, 1988.
- Dwi Atmoko, et.al, . "Status Dan Akibat Hukum Terhadap Perkawinan Beda Agama Yang Dilangsungkan Diluar Negeri Dalam Perspektif Hukum Positif." *Jurnal Ilmiah Publika* 10, no. 2 (2022).
- Dyah Ochtorina Susanti, et.al, . "Pancasila Dalam Teori Jenjang Norma Hukum Hans Kelsen." *Jurnal Legislasi Indonesia* 8, no. 14 (2021).
- Farida, Any. "Teori Hukum Pancasila Sebagai Sintesa Konvergensi Teori-Teori Hukum Di Indonesia." *Jurnal Perspektif XXI*, no. 1 (2016).
- Fathul Mu'in. "Analisis Fatwa Majelis Ulama Indonesia Dan Undang-Undang Tentang Perkawinan Beda Agama." *Jurnal Nizham* 07, no. 01 (2019).
- Fauzi, Ahmad, Kemas Muhammad Gemilang, and Darmawan Tia Indrajaya.

“Analisis Nikah Beda Agama Dalam Perspektif Maqashid Syari’ Ah.”
Madania Jurnal Ilmu-Ilmu Keislaman 13, no. 1 (2023).

Goesniadhie, Kusni. *Harmonisasi Sistem Hukum, Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*. Malang: Nasa Media, 2010.

Hardiyantoro, Alinda. “Daftar Pengadilan Negeri Yang Pernah Kabulkan Perkawinan Beda Agama.” *kompas.com*, 2023.
<https://www.kompas.com/tren/read/2023/06/26/200000365/daftar-pengadilan-negeri-yang-pernah-kabulkan-permohonan-nikah-beda-agama?page=all>, accessed 3 Agustus 2023.

Henggar Rahmawati, Et.al. “Tinjauan Yuridis Perkawinan Beda Agama Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Studi Putusan PN Surakarta No: 253/Pdt.P/2019/PN.Skt).”
Jurnal Pendidikan Dasar Dan Sosial Humaniora 2, no. 7 (2023).

Huda, Ni’matul. “Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.” *Jurnal Hukum* 13, no. 1 (2006).

Irfani, Nurfaqih. “Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Pesterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum.” *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.17, no. 3. September (2020).

Isharyanto. *Negara Hukum Dan Pengujian Konstitusional (Constitutional Review) Dalam Teori Dan Praktek Di Indonesia*. Jakarta: Moeka Publishing, 2016.

Kadek Widya Antari, et.al, . “Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Normen (Konflik Norma) Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar_Dasar Pokok Agraria Dengan Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah.” *E-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha* 2, no. 2 (2019).

Kemenag RI. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan*. Kemenag RI. Jakarta: Bimas Islam, 2015.

Kemendikbud, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. “Kata Norma Dalam KBBI.” *kbbi.kemdikbud.go.id*, 2023.
<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/norma>, accessed 3 Agustus 2023.

Khamim Muhammad Ma’rifatulloh. “Harmonisasi Norma Perkawinan Beda Agama

- Dalam Undang-Undang Perkawinan Dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan." *Skripsi, UIN Maulana Malik Ibrahim*, 2017.
- Kharisma, Bintang Ulya. "Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2023, Akhir Dari Polemik Perkawinan Beda Agama?" *Jurnal of Scienteh Research and Development* 5, no. 1 (2023).
- Lailam, Tanto. "Penataan Kelembagaan Pengujian Norma Hukum Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (2018).
- Mahkamah Agung RI. "Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2023." jdih.mahkamahagung.go.id, 2023.
- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Maria Farida Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-Dasar Dan Perkembangannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Mochtar Kusumaatmadja, et.al. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I*. Bandung: Alumni, 1999.
- Ninda Ma'rifatul Hasni, et.al, . "Analisis Fungsi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dalam Kasus Pernikahan Beda Agama." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 7, no. 8 (2021).
- Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Keti. Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2014.
- Prasetijo Rijadi, et.al. *Membangun Ilmu Hukum Mazhab Pancasila, Dalam Buku Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2011.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Ranggawidjaja, Rosjid. *Pengantar Ilmu Perundang-Udangan*. Bandung: Manda Maju, 1998.
- RI, DPR. "UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan." dpr.go.id, 2023.
https://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2011_12.pdf,
accessed 3 Agustus 2023.
- RI, Kemendagri. "UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan." dukcapil.kemendagri.go.id, 2023.

<https://dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/1/undang-undang>, accessed 3 Agustus 2023.

Roni, Muhammad. "Analisis Pernikahan Beda Agama Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif (Studi Kasus Penetapan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 96/Pdt.P/2022/PN.Sby." *Panitera: Jurnal Hukum Dan Hukum Islam* 1, no. 1 (2023).

Sahbani, Agus. "SEMA Belum Cukup Untuk Mengakhiri Praktik Kawin Beda Agama." [hukumonline.com](https://www.hukumonline.com/berita/a/sema-belum-cukup-untuk-mengakhiri-praktik-kawin-beda-agama-1t64b83db033da5/), 2023. <https://www.hukumonline.com/berita/a/sema-belum-cukup-untuk-mengakhiri-praktik-kawin-beda-agama-1t64b83db033da5/>, accessed 3 Agustus 2023.

Soebechi, Imam. *Judicial Review Perda Pajak Dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Subadio, Maria Ulfa. *Perjuangan Untuk Mencapai UU Perkawinan*. Jakarta: Idaya, 1981.

Sulaiman, King Faisal. *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Thafa Media, 2017.

Ulummudin, et.al, . "Pernikahan Beda Agama Dalam Konteks Keindonesiaan (Kajian Terhadap Q.S. Al-Baqarah: 221, Q.S. Al-Mumtahanah: 10 Dan Q.S. Al-Maidah: 5." *Jurnal Mafatih : Jurnal Ilmu Al-Qur`an Dan Tafsir* 1, no. November (2021).

Wahyuni, Sri. "Kontraversi Perkawinan Beda Agama Di Indonesia." *Al Risalah* 14, no. 2 (2014).

— — —. "Perkawinan Beda Agama Dalam Perspektif Agama-Agama." *Jur_nal Essensia, Fakultas Ushuluddin, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*, 2015.

Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

Zaidan, Abdul Karim. *Al-Wajiz; 100 Kaidah Fiqh Dalam Kehidupan Sehari-Hari*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2020.

