



Pencatatan Perkawinan Beda Agama dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan secara Normatif Pasca Diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 2 Tahun 2023

I Made Agung Sudiarta Artawan¹, I Ketut Kasta Arya Wijaya²

^{1,2} Program Studi Hukum, Universitas Warmadewa, Denpasar, Indonesia

Korespondensi: agung_sudiarta637@gmail.com; kastaaryawijaya@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat artikel:

Received Aug 30th, 2026

Revised Sept 28th, 2026

Accepted Oct 24th, 2026

Keyword:

Administrasi kependudukan;
Kepastian hukum; Pencatatan perkawinan; Perkawinan beda agama; SEMA No. 2 Tahun 2023.

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis pengaturan pencatatan perkawinan beda agama berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 serta implikasi Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan kasus. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil kajian menunjukkan ketegangan antara kewajiban administratif pencatatan perkawinan dan persyaratan keabsahan perkawinan menurut hukum agama. Sebelum terbitnya SEMA Nomor 2 Tahun 2023, penetapan pengadilan digunakan dalam sejumlah permohonan sebagai dasar pencatatan perkawinan beda agama. Setelah edaran tersebut berlaku, ruang hakim untuk mengabulkan permohonan pencatatan menjadi sangat terbatas. Kondisi ini menimbulkan persoalan kepastian hukum dalam akses pencatatan serta perlindungan status sipil pasangan. Penelitian menyimpulkan bahwa harmonisasi pengaturan perkawinan dan administrasi kependudukan diperlukan untuk memperjelas mekanisme pencatatan dan memperkuat perlindungan hukum warga negara.



© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

PENDAHULUAN

Secara sosial, perkawinan berfungsi sebagai sarana pembentukan keluarga, pengaturan hubungan sosial, dan pemenuhan kebutuhan psikologis individu. Dalam konteks sosial, perkawinan juga menjadi mekanisme pengaturan hubungan antara keluarga inti dan keluarga besar, memfasilitasi integrasi sosial, dan mendukung stabilitas serta kesejahteraan masyarakat (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Buleleng).

Hampir semua agama menempatkan perkawinan sebagai ikatan sakral yang diatur dengan norma moral, etika, dan spiritual. Norma agama ini menetapkan syarat-syarat sahnya perkawinan, hak dan kewajiban pasangan, serta mekanisme penyelesaian konflik dalam hubungan perkawinan. Norma-norma agama ini berbeda-beda, sesuai dengan ajaran masing-masing, sehingga setiap pasangan yang menikah terikat secara moral dan spiritual yang mengatur perilaku dan tanggung jawab pasangan secara etis dan religious (Mochammad Arifin, 2021).

Perspektif hukum perkawinan juga memiliki peran yang strategis dalam kehidupan individu dan masyarakat. Pengakuan terhadap suatu perkawinan memberikan kepastian hukum bagi pasangan, yang tercermin dalam hak administratif, kepemilikan dokumen resmi, serta perlindungan hukum atas hubungan suami istri. Akta perkawinan yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) menjadi bukti sah secara hukum bahwa suatu perkawinan telah dilaksanakan dan diakui oleh negara. Tanpa pencatatan resmi, status perkawinan pasangan tidak dapat dijamin secara

hukum, sehingga hak-hak administratif yang melekat pada perkawinan seperti pengakuan status pasangan dan akses layanan publik tidak dapat diperoleh (Komnas Perempuan, 2020).

Kepastian hukum melalui pencatatan tidak hanya memberikan pengakuan formal, tetapi juga mengurangi resiko konflik hukum dan administrasi yang dapat muncul akibat perbedaan agama antara pasangan (Mochammad Arifin, 2021). Selain itu, pencatatan perkawinan memiliki fungsi preventif dalam menjaga kepastian hukum dan administrasi. Dengan adanya pencatatan resmi, negara dapat mendokumentasikan status perkawinan secara formal, sehingga mencegah terjadinya klaim-klaim yang tidak sah, manipulasi administrasi, atau perbedaan interpretasi hukum antara pihak-pihak yang terkait. Pencatatan juga menjadi dasar bagi pengumpulan data kependudukan yang akurat, yang diperlukan untuk perencanaan kebijakan publik, program sosial, dan layanan administrasi yang berbasis data resmi. Hal ini menegaskan bahwa pencatatan perkawinan memiliki peranan strategis dalam membangun tata kelola administrasi kependudukan yang efektif dan terpercaya (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Jawa Timur, 2024).

Selain syarat hukum, setiap agama yang dianut pasangan menetapkan ketentuan sendiri mengenai sahnya perkawinan, yang secara substantif dapat berbeda-beda. Misalnya, dalam agama Islam, perkawinan sah apabila dilaksanakan dengan akad nikah, kehadiran wali, saksi, dan Ijab Kabul. Sementara agama Kristen dan Katholik menekankan pelaksanaan pernikahan di gereja, persetujuan kedua mempelai dan orang tua bila masih di bawah batas usia tertentu, serta saksi dan pendeta sebagai pihak yang menyaksikan sahnya perkawinan. Agama hindu menetapkan syarat upacara adat dan agama, termasuk persetujuan keluarga sebagai bagian integral dari sahnya perkawinan, sedangkan agama Buddha dan Konghucu memiliki mekanisme ritual dan persetujuan komonitas masing-masing sebagai dasar sahnya suatu perkawinan (Annisa Kurnia dkk., 2022).

Undang-Undang Perkawinan menegaskan bahwa setiap perkawinan harus sah menurut agama masing-masing pihak, sedangkan beberapa agama tidak mengakui pernikahan lintas agama. Akibatnya, pasangan beda agama yang menikah secara sah menurut salah satu agama tidak selalu memperoleh pengakuan formal dari catatan sipil. Dalam praktiknya, beberapa pasangan mencoba memperoleh pengesahan melalui pengadilan dengan mekanisme penetapan pencatatan perkawinan. Pencatatan perkawinan merupakan langkah strategis untuk memberikan kepastian hukum bagi setiap pasangan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menegaskan bahwa setiap perkawinan yang sah harus dicatatkan di catatan sipil, sehingga status hukum pasangan diakui secara resmi oleh negara.

Dalam kerangka hukum nasional, pencatatan perkawinan diatur secara tegas melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang menempatkan pencatatan setiap peristiwa penting sebagai kewajiban negara untuk memastikan kepastian identitas hukum bagi warganya. Ketentuan tercermin dalam Pasal 34 ayat (1) UU Adminduk yang mewajibkan setiap perkawinan dilaporkan kepada instansi pelaksana paling lambat 60 hari sejak tanggal perkawinan (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006). Pencatatan administrasi sepenuhnya bergantung pada pemenuhan religius, sejalan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya, serta mewajibkan setiap perkawinan untuk dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disinilah konflik norma muncul, sebab di satu sisi UU Adminduk mewajibkan pencatatan sebagai bentuk perlindungan terhadap hak administrasi warga negara, tetapi di sisi lain menetapkan syarat keagamaan yang tidak dapat dipenuhi oleh pasangan beda agama apabila agama mereka tidak memperbolehkan perkawinan lintas keyakinan.

Kondisi ini menciptakan situasi paradoks, dimana negara mewajibkan pencatatan demi kepastian hukum, namun negara juga menysratkan bukti keagamaan yang dalam banyak kasus tidak dapat diperoleh oleh pasangan beda agama. Sebelum terbitnya SEMA No. 2 Tahun 2023, kekosongan dan ketegangan norma ini sering diatasi melalui permohonan penetapan pengadilan. Melalui jalur ini, hakim dapat memberikan penetapan yang berfungsi sebagai dasar administrasi bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil untuk mencatat perkawinan, meskipun secara agama salah satu pihak tidak memiliki bukti sahnya perkawinan (M. Nur Rosyid, 2022).

Dengan ditutupnya jalur penetapan pengadilan, pasangan beda agama kini berhadapan dengan resiko ketidakpastian hukum, tidak memiliki akte perkawinan, dan berpotensi kehilangan akses terhadap berbagai hak turunan seperti pencatatan kelahiran anak, hak waris, maupun jaminan sosial. Hal ini menunjukkan bahwa konflik norma antara kewajiban pencatatan menurut UU Adminduk dan

pembatasan yang diberlakukan oleh SEMA No. 2 Tahun 2023 semakin mempersempit ruang bagi pasangan beda agama untuk memperoleh pengakuan negara, serta menimbulkan kebutuhan mendesak akan solusi regulatif yang lebih komprehensif dan konsisten (R. Widayati, 2024).

Bagi pasangan beda agama, penetapan pengadilan dianggap sebagai satu-satunya cara untuk mendapatkan dasar hukum agar perkawinannya tetap bisa dicatat. Banyak putusan hakim pada waktu itu yang berpendapat bahwa pencatatan perkawinan adalah bagian dari perlindungan negara terhadap hak-hak warganya, sehingga pasangan beda agama juga berhak mendapatkan akta perkawinan. Namun, situasi ini berubah setelah terbitnya SEMA No. 2 Tahun 2023 (R. Widayati, 2024). Dalam SEMA ini, Mahkamah Agung menegaskan bahwa hakim tidak boleh lagi mengeluarkan penetapan untuk pencatatan perkawinan beda agama. Artinya, jalur pengadilan yang selama ini membantu pasangan dalam mengatasi kebuntuan administratif kini ditutup.

Dengan demikian, sebelum SEMA No. 2 Tahun 2023 diterbitkan, penetapan pengadilan berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan kebutuhan legalitas administratif dengan situasi hukum pasangan beda agama yang tidak dapat diakomodasi oleh aturan pencatatan sipil. Hakim, melalui ruang diskresinya, dapat menetapkan bahwa perkawinan tersebut layak dicatat oleh dukcapil meskipun secara normatif terdapat perbedaan agama yang membuat pembuktian sahnya perkawinan tidak dapat dipenuhi secara konvensional. Karena itulah, permohonan penetapan menjadi mekanisme yang relatif efektif bagi pasangan yang menghadapi kendala akibat tidak adanya aturan teknis yang menjelaskan prosedur pencatatan bagi perkawinan beda agama. Secara umum, mekanisme permohonan penetapan ini diajukan melalui jalur perkara permohonan (*voluntair*), bukan melalui mekanisme gugatan (*kontentius*) (Muhammad Ilham Arisaputra, 2022).

Secara substansial, SEMA No. 2 Tahun 2023 memberikan dua instruksi pokok. Pertama, hakim dilarang mengabulkan permohonan pencatatan perkawinan beda agama, termasuk bentuk-bentuk penetapan yang secara langsung atau tidak langsung mengarah pada pengesahan atau pemberian izin atas perkawinan demikian. Kedua, SEMA menegaskan bahwa pencatatan perkawinan merupakan kewenangan administratif pemerintah (Dukcapil) dan bukan ranah kewenangan pengadilan, sehingga pengadilan tidak dapat bertindak sebagai pengganti otoritas administratif tersebut. Instruksi ini bertujuan menciptakan keseragaman praktik dan menghindari penafsiran yang terlalu luas terhadap Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan, yang sebelumnya sering ditafsirkan oleh sejumlah hakim sebagai dasar untuk memberikan penetapan meskipun syarat sah menurut agama masing-masing calon mempelai tidak terpenuhi (Mahkamah Agung RI).

Konflik norma ini kemudian menciptakan situasi yang tidak konsisten. Dukcapil tidak dapat mencatatkan perkawinan beda agama, pada saat yang sama pengadilan tidak dapat memberikan solusi administratif melalui penetapan karena terikat oleh SEMA. Dengan demikian, warga berada dalam posisi *deadlock* hukum: mereka tidak dapat memenuhi syarat administratif sekalipun telah menikah menurut salah satu agama (R. Widayati, 2024). Situasi ini jelas menunjukkan adanya ketegangan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan internal peradilan. UU Adminduk menekan fungsi negara dalam mencatat peristiwa penting, sedangkan SEMA berorientasi pada pembatasan kewenangan hakim sehingga mekanisme korektif terhadap putusan administratif tidak lagi tersedia (M. Ichsan dan R. Hidayati, 2023).

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundangundangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan, yaitu penelitian hukum normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber bahan hukum yang diperoleh dan diolah dalam penelitian hukum normatif merupakan data sekunder yang diperoleh dari sumber kepustakaan. Bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan beserta perubahannya; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan beserta perubahannya; Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pencatatan Perkawinan Beda Agama; Peraturan Pemerintah atau peraturan pelaksana terkait; Putusan Mahkamah Agama atau putusan pengadilan yang relevan dengan pencatatan perkawinan beda agama. Bahan Hukum Sekunder digunakan untuk menafsirkan, menjelaskan, dan memberi pemahaman terhadap bahan hukum primer

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan adalah dengan cara menggunakan pendekatan hukum normatif sehingga proses dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) yang berfokus pada pengadilan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer dikumpulkan dengan menelusuri peraturan perundang-undangan yang terkait, seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, serta Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2023 mengenai petunjuk bagi hakim dalam mengadili permohonan pencatatan perkawinan beda agama, termasuk pula Putusan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi yang relevan.

Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui pendekatan deskriptif dan interpretatif terhadap norma-norma hukum yang berlaku. Setelah seluruh bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan, analisis dilakukan dengan menginventarisasi dan mengklasifikasikan aturan yang berkaitan dengan pencatatan perkawinan serta hubungan antara ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Perkawinan, dan SEMA No. 2 Tahun 2023.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam teori hukum dan praktik kenegaraan modern. Secara umum, kepastian hukum diartikan sebagai kondisi dimana hukum itu jelas, dapat diakses, dan diterapkan secara konsisten, sehingga individu dapat mengetahui hak, kewajiban, dan konsekuensi hukum dari tindakan yang mereka lakukan (Aulia, dkk., 2024). Prinsip ini menekankan bahwa hukum bersifat ambigu atau berubah-ubah, melainkan memberikan pedoman yang tetap bagi masyarakat dan aparat negara dalam menegakan dan melaksanakan norma hukum. Tanpa kepastian hukum, masyarakat menghadapi ketidakpastian dalam hubungan sosial dan hukum, yang dapat menimbulkan ketidakadilan, konflik, atau penyalahgunaan wewenang oleh pihak berwenang (Hafendi dan Silalahi, 2024).

Dampak administratif juga dirasakan secara signifikan oleh anak yang lahir dari perkawinan beda agama yang tidak tercatat. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 telah memperluas pengakuan hubungan perdata anak luar kawin dengan ayah biologisnya, dalam praktik administrasi kependudukan, ketiadaan akta perkawinan tetapi menjadi hambatan serius dalam pencantuman identitas orang tua secara lengkap dalam akta kelahiran (Universal Declaration of Human Rights 1948 dan International Covenant on Civil and Political Rights 1966). Hambatan ini berdampak lanjutan pada akses anak terhadap pendidikan, layanan kesehatan, dan jaminan sosial, yang semuanya mensyaratkan kejelasan status administrasi kependudukan. Dalam perspektif hukum hak asasi manusia internasional, pembatasan terhadap mekanisme pencatatan perkawinan beda agama berpotensi bertentangan dengan berbagai instrument HAM yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

Pencatatan perkawinan seharusnya diposisikan sebagai tindakan administratif yang bersifat deklaratif, yaitu mencatat fakta hukum yang telah terjadi dalam masyarakat, bukan sebagai instrumen untuk menilai sah atau tidaknya suatu perkawinan berdasarkan norma agama.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013) mewajibkan negara untuk mencatat peristiwa penting kehidupan penduduk, termasuk perkawinan. Pasal 3 UU Administrasi Kependudukan secara umum mendorong pencatatan terhadap setiap peristiwa kependudukan, termasuk perkawinan, tanpa memberikan pengecualian atas jenis hubungan perkawinan tertentu, termasuk perkawinan beda agama. Namun demikian, karena UU Perkawinan menempatkan syarat sah perkawinan pada hukum agama masing-masing pihak, terhadap konflik normatif antara ketentuan yang bersifat umum di banding administrasi kependudukan dan ketentuan yang bersifat khusus dalam UU Perkawinan (Sinergi Int'l J of Law).

Dalam teori kepastian hukum, konflik semacam ini akan menimbulkan ketidakpastian karena norma yang tidak selaras akan menciptakan ruang interpretasi yang berbeda-beda di tingkat implementasi. Peneliti hukum telah menunjukkan bahwa ketidakjelasan norma dalam kedua undang-undang tersebut telah menyebabkan praktik pencatatan perkawinan beda agama yang tidak homogeni diseluruh wilayah Indonesia. Bahkan sebelum dikeluarkannya pedoman yudisial baru, sejumlah pengadilan negeri mengeluarkan putusan yang berbeda-beda terkait pencatatan perkawinan beda agama yang mengakibatkan disparitas putusan diantara berbagai pengadilan.

Disparitas ini menunjukkan ketidakpastian normatif karena norma yang seharusnya memberikan pedoman yang konsisten bagi hakim dan pejabat administrasi justru memberi ruang bagi interpretasi

yang berbeda (Disparitas Putusan Pengadilan Terkait Legalisasi Nikah Beda Agama). Ketidakpastian hukum tidak hanya muncul di lingkungan peradilan, tetapi juga di tingkat administratif. Praktik pencatatan oleh Dinas Kependudukan dan pencatatan sipil (Disdukcapil) seringkali bersifat ad hoc dan bergantung pada interpretasi pejabat lokal terhadap ketentuan normatif yang ambigu. Ketika norma hukum tidak memberikan standar prosedur yang jelas, pejabat administrasi cenderung mengambil sikap defensif untuk menghindari potensi pelanggaran hukum administratif, yang pada akhirnya menimbulkan keagamaan dalam pelaksanaan layanan publik pencatatan perkawinan. Sebagai akibatnya, banyak pasangan beda agama yang mengalami penolakan pencatatan atau diarahkan untuk menempuh jalur yudisial meskipun mekanisme normatif itu sendiri tidak eksplisit dalam hukum positif (Disparitas Putusan Pengadilan Terkait Legalisasi Nikah Beda Agama).

Dipandang dari perspektif teori kepastian hukum, celah normatif tersebut sangat problematik karena menciptakan arah interpretasi yang tidak baku dan instabilitas hukum yang tinggi penelitian yuridis normatif menunjukkan bahwa sebagian hakim, dalam kasus pencatatan perkawinan beda agama, berupaya untuk memberikan kepastian hukum dengan alasan bahwa negara tetap berkewajiban untuk mengkuai peristiwa hukum perkawinan sebagai bentuk perlindungan hak sipil warga negara (Registration of Interfaith Marriages According to Positive Law in Indonesia). Namun pendekatan teleologis seperti ini tidak memiliki dasar normatif yang kuat dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan rujukan baku dalam setiap perkara serupa (Interfaith Marriage in Indonesia: Judicial Interpretation). Hukum dipahami sebagai perangkat aturan yang bersifat jelas, pasti konsisten, dan dapat diprediksi oleh seluruh lapisan masyarakat serta aparat penegak hukum dalam pelaksanaannya.

Fenomena disparitas ini juga terlihat jelas pada praktik administratif di tingkat Disdukcapil. Pejabat administrasi yang menghadapi norma ambigu seringkali mengambil sikap defensif untuk menghindari risiko pelanggaran hukum administratif, sehingga banyak pasangan beda agama mengalami penolakan pencatatan atau diarahkan untuk menempuh jalur yudisial (Ridwan HR, 2018). Pendekatan ini menimbulkan paradoks: meskipun negara memiliki kewajiban konstitusional untuk mencatat seluruh peristiwa kependudukan, praktik pencatatan perkawinan beda agama seringkali justru menghambat pengakuan hukum atas hak-hak sipil warga negara. Ketidakjelasan prosedur dan standar operasional ini mencerminkan kegagalan norma hukum nasional dalam memberikan panduan yang konsisten, yang seharusnya menjadi pondasi dari prinsip kepastian hukum dan perlindungan hak-hak warga negara. Akibatnya, kerangka normatif yang ada saat ini menciptakan ruang abu-abu hukum yang berdampak langsung pada praktik pencatatan di lapangan.

Pendekatan normatif yang terlalu menekankan pada keabsahan religius tanpa memberikan alternatif mekanisme administratif menunjukkan adanya kecenderungan negara untuk menyerahkan sepenuhnya persoalan perkawinan beda agama ke ranah privat atau bahkan memaksa warga negara untuk melakukan rekayasa hukum, seperti salah satu pihak berpindah agama secara administratif atau melangsungkan perkawinan diluar negeri. Praktik semacam ini justru memperlemah wibawa hukum nasional dan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum, karena hukum tidak lagi menjadi instrumen yang realistis dan responsif terhadap kebutuhan sosial masyarakat yang majemuk (Jurnal RechtsVinding).

Penerbitan SEMA Nomor 2 Tahun 2023 oleh Mahkamah Agung pada satu sisi dapat dipahami sebagai upaya untuk merespons disparitas putusan dan menciptakan keseragaman penerapan hukum. Namun pada sisi lain, SEMA tersebut justru menegaskan posisi restriktif negara dalam pencatatan perkawinan beda agama Mahkamah Agung secara implisit memperkuat tafsir bahwa keabsahan religius merupakan persyarat mutlak bagi pencatatan administratif. Dalam perspektif kepastian hukum, SEMA ini memang memberikan kejelasan arah interpretasi bagi hakim, tetapi kejelasan tersebut dicapai dengan mengorbankan aspek keadilan substantif dan perlindungan hak sipil pasangan beda agama (Nur Rohim Yunus, 2023).

Secara normatif, keberadaan SEMA tidak dapat disamakan kedudukannya dengan undang-undang. SEMA bersifat internal dan administratif, sehingga tidak seharusnya digunakan untuk membatasi hak warga negara yang dijamin oleh undang-undang maupun konstitusi. Ketika SEMA dijadikan rujukan utama dalam menolak pencatatan perkawinan beda agama, muncul persoalan legitimasi normatif, karena pembatasan hak sipil seharusnya hanya dapat dilakukan melalui undang-undang, bukan melalui kebijakan internal lembaga peradilan. Kondisi ini semakin memperkuat argumen bahwa permasalahan

pencatatan perkawinan beda agama tidak dapat diselesaikan hanya melalui pedoman yudisial, melainkan membutuhkan reformulasi norma pada tingkat legislasi (Jimly Asshiddiqie, 2011).

Implikasi normatif berikutnya berkaitan dengan perlindungan hak-hak sipil warga negara. Pencatatan perkawinan bukan sekedar formalitas administratif, melainkan dasar bagi pengakuan berbagai hak keperdataan, seperti status hukum suami dan istri, keududukan anak, hak waris, serta akses terhadap layanan publik dan jaminan sosial (Maria Farida Indrati, 2010). Ketika pencatatan perkawinan beda agama ditolak atau dipersulit, maka pasangan yang bersangkutan kehilangan atau setidaknya terhambat dalam memperoleh hak-hak tersebut. Persoalan pencatatan perkawinan beda agama juga menyentuh aspek keadilan prosedural. Keadilan prosedural menuntut agar setiap proses hukum dan administrasi dijalankan secara transparan, konsisten, dan dapat diprediksi. Dalam praktiknya, pencatatan perkawinan beda agama di Indonesia menunjukkan adanya ketidakseragaman prosedur dan standar pelayanan di berbagai daerah. Sebagian Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menolak pencatatan secara langsung, sementara sebagian lainnya bersedia mencatat berdasarkan penetapan pengadilan (Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945). Kebijakan yudisial melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 yang mengarahkan penolakan permohonan pencatatan perkawinan beda agama juga perlu dianalisis dari perspektif keadilan.

Dalam konteks perlindungan hak sipil, pencatatan perkawinan memiliki fungsi yang sangat fundamental sebagai pintu masuk pengakuan negara terhadap eksistensi hubungan hukum keluarga. Negara hukum modern menempatkan status sipil sebagai basis utama bagi penentuan hak dan kewajiban warga negara dalam berbagai bidang hukum, baik hukum keluarga, hukum waris, maupun hukum administrasi kependudukan (Sudikno Mertokusumo, 2010). Oleh karena itu, ketika pencatatan perkawinan beda agama tidak dapat dilakukan secara pasti dan konsisten, maka yang terganggu bukan hanya status perkawinan itu sendiri, melainkan keseluruhan bangunan hak sipil yang melekat pada subjek hukum yang bersangkutan. Salah satu implikasi normatif yang paling nyata adalah terjadinya ketidakpastian status hukum suami dan istri dihadapan negara.

Implikasi berikutnya yang tidak kalah penting adalah terkait dengan hak anak yang lahir dari perkawinan beda agama tidak tercatat. Status hukum anak dalam sistem hukum Indonesia masih sangat bergantung pada status hukum perkawinan orang tuanya (Lilik Mulyadi, 2018). Meskipun Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusan tertentu telah memperluas perlindungan terhadap anak diluar perkawinan, namun dalam praktik administratif, anak dari perkawinan yang tidak tercatat tetapi menghadapi hambatan dalam memperoleh pengakuan identitas yang utuh, terutama terkait pencantuman nama ayah dalam akte kelahiran (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010). Pencatatan perkawinan beda agama dipersulit atau ditolak, negara secara tidak langsung menciptakan diskriminasi struktural terhadap anak-anak yang lahir dari hubungan tersebut, yang bertentangan dengan prinsip kepentingan terbaik bagi anak (*best interests of the child*) (Convention on the Rights of the Child).

Dalam kerangka hak asasi manusia, pencatatan perkawinan beda agama juga berkaitan erat dengan hak katas pengakuan sebagai pribadi dihadapan hukum (*right to recognition before the law*). Hak ini menuntut agar negara mengakui dan melindungi status hukum setiap individu tanpa diskriminasi (International Covenant on Civil and Political Rights). Ketika negara gagal memberikan mekanisme pencatatan yang adil dan inklusif, maka negara dapat dinilai belum sepenuhnya memenuhi kewajibannya untuk melindungi hak sipil warga negara secara menyeluruh. Dengan demikian, implikasi normatif pencatatan perkawinan beda agama terhadap perlindungan hak sipil dan kepastian status hukum warga negara menunjukkan adanya ketegangan antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif. Selama kerangka normatif yang ada masih menyisakan kekosongan dan konflik interpretasi, pasangan beda agama akan terus berada dalam posisi hukum yang tidak pasti dan rentan terhadap pelanggaran hak sipil. Oleh karena itu, dalam perpektif keadilan substantif, diperlukan pembaruan dan harmonisasi kebijakan hukum agar pencatatan perkawinan benar-benar berfungsi sebagai instrumen perlindungan hak warga negara, bukan sebagai alat eksklusif hukum masyarakat yang plural.

Namun, dalam konteks pencatatan perkawinan beda agama, ketimpangan normatif justru beroperasi sebaliknya. Pasangan beda agama ditempatkan pada posisi yang secara hukum lebih lemah, dengan akses terbatas terhadap pengakuan negara, perlindungan hukum, serta pemenuhan hak-hak sipil yang seharusnya melekat secara inheren sebagai warga negara (John Rawls, 1999). Kondisi ini mencerminkan adanya structural injustice, yaitu ketidakadilan yang tidak selalu muncul dari tindakan diskriminatif yang eksplisit, tetapi dari desain kebijakan dan institusi hukum yang gagal

mengakomodasi keberagaman realistik sosial. ketentuan mengenai sahnya perkawinan yang diakui secara ketat dengan hukum agama, tanpa menyediakan alternatif mekanisme pencatatan sipil yang inklusif, telah menciptakan hambatan sistematis bagi pasangan beda agama.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pencatatan perkawinan beda agama di Indonesia belum memiliki pengaturan yang jelas dan tugas dalam pertauran perundang-undangan, sehingga pelaksanaannya sangat bergantung pada penafsiran terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Ketentuan sahnya perkawinan menurut hukum agama masing-masing pihak menjadi hambatan utama dalam proses pencatatan, karena sebagian besar agama tidak mengakui perkawinan beda agama, yang berimplikasi pada tidak terpenuhinya persyaratan administratif pencatatan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Kondisi ini menyebabkan pasangan beda agama mengalami kesulitan dalam memperoleh akta perkawinan sebagai bukti autentik, sehingga berdampak pada lemahnya kepastian status hukum perkawinan serta perlindungan hak-hak keperdataan yang timbul dari hubungan perkawinan tersebut.

Secara normatif pencatatan perkawinan beda agama di Indonesia menunjukkan adanya disharmonisasi norma antara Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang menjamin hak warga negara atas pencatatan peristiwa penting dan Undang-Undang Perkawinan yang menjadikan ketentuan agama sebagai dasar sahnya perkawinan, yang semakin diperkuat dengan diterbitkannya SEMA No 2 Tahun 2023. Penutupan jalur penetapan pengadilan oleh SEMA tersebut berdampak pada terjadinya ketidakpastian hukum serta berkurangnya perlindungan terhadap hak-hak sipil pasangan beda agama, sehingga secara normatif pengaturan pencatatan perkawinan beda agama belum sepenuhnya mencerminkan prinsip kepastian hukum dan keadilan dalam sistem hukum Indonesia.

Sejalan dengan uraian dan analisis yang telah dikemukakan di atas, disarankan agar pembentukan undang-undang melakukan harmonisasi peraturan antara Undang-Undang Perkawinan, Undang-Undang Administrasi Kependudukan, dan kebijakan peradilan, guna menghindari konflik norma yang berdampak pada terhambatnya pencatatan perkawinan beda agama.

Bertolak dari temuan penelitian ini, pemerintah diharapkan dapat menyusun pengaturan teknis atau peraturan pelaksana yang memberikan kepastian prosedur pencatatan perkawinan beda agama pasca terbitnya SEMA Nomor 2 Tahun 2023, sehingga tidak menimbulkan kekosongan hukum dalam praktik administrasi kependudukan.

Berdasarkan realitas hukum yang terjadi di lapangan, dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil diharapkan dapat menjalankan kewenangannya secara konsisten, transparan, dan berorientasi pada perlindungan hak-hak sipil warga negara sesuai prinsip kepastian hukum dan keadilan.

Dengan memperhatikan dinamika hukum dan masyarakat plural, Mahkamah Agung diharapkan dapat memberikan pedoman kebijakan yang lebih komprehensif agar tidak menimbulkan penafsiran yang beragam yang serta tetap menjamin perlindungan hak keperdataan pasangan beda agama.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, M. (2021). Tradition vs. administration: Challenging the cultural barriers to marriage registration in Indonesia. *Sakina: Journal of Family Studies*.
- Arisaputra, M. I. (2022). Peran pengadilan dalam memberikan kepastian hukum terhadap pencatatan perkawinan beda agama. *Jurnal Yuridis*, 9(2).
- Asshiddiqie, J. (2016). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Rajawali Pers.
- Aulia, K. N., Lestari, A., Latief, L. M., & Fajarwati, N. K. (2024). Kepastian hukum dan keadilan hukum dalam pandangan ilmu komunikasi. *Jurnal Sains Student Research*, 2(1).
- Convention on the Rights of the Child. (n.d.). Pasal 3.
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Buleleng. (2023, 7 Februari). Pentingnya kepemilikan akta perkawinan. <https://disdukcapil.bulelengkab.go.id>
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Jawa Timur. (2024). *Laporan tahunan pencatatan perkawinan*.
- Disparitas putusan pengadilan terkait legalisasi nikah beda agama. (n.d.). *Jurnal Yudisial*.
- Hafendi, D., & Silalahi, W. (2024). Diskresi sebagai instrumen penegakan hukum: Kajian terhadap kewenangan kepolisian berdasarkan UU Kepolisian. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(12).

- Ichsan, M., & Hidayati, R. (2023). Konflik norma administrasi kependudukan dan kebijakan peradilan dalam pencatatan perkawinan beda agama. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 20(2), 178–195.
- Indrati S., M. F. (2009). Sinkronisasi peraturan perundang-undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 6(4), 521.
- Interfaith marriage in Indonesia: Judicial interpretation. (n.d.). *Berasan: Journal of Islamic Civil Law..*
- International Covenant on Civil and Political Rights. (1966). Pasal 23.
- Komnas Perempuan. (2020). *Sejarah dan regulasi perkawinan di Indonesia*. Komnas Perempuan.
- Kurnia, A., dkk. (2022). State dysfunction in enforcing marriage registration laws. *Al-'Adalah: Jurnal Syariah dan Hukum Islam..*
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2023). Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang petunjuk bagi hakim dalam mengadili perkara permohonan pencatatan perkawinan antar-umat yang berbeda agama.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2010). Putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010.
- Mertokusumo, S. (2010). *Mengenal hukum: Suatu pengantar*. Liberty.
- Mulyadi, L. (2018). *Hukum perkawinan Indonesia*. Citra Aditya Bakti.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice* (Revised ed.). Harvard University Press.
- Registration of interfaith marriages according to positive law in Indonesia. (n.d.). *Journal Legal Brief..*
- Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28B ayat (1).
- Republik Indonesia. (1974). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Republik Indonesia. (2006). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Republik Indonesia. (2013). Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Ridwan HR. (2018). *Hukum administrasi negara*. RajaGrafindo Persada.
- Rosyid, M. N. (2022). Implikasi hukum tidak dicatatkannya perkawinan terhadap hak-hak keperdataan. *Jurnal Rechts Vinding*, 11(2).
- Solution for recording interfaith marriages following SEMA. (n.d.). *Sinergi International Journal of Law..*
- Universal Declaration of Human Rights. (1948).
- Widayati, R. (2024). Perkawinan beda agama dan peran pengadilan dalam memberikan kepastian hukum sebelum dan sesudah SEMA No. 2 Tahun 2023. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 12(1).
- Yunus, N. R. (2023). SEMA Nomor 2 Tahun 2023 dan pembatasan pencatatan perkawinan beda agama dalam perspektif kepastian hukum. *Jurnal RechtsVinding*, 12(2).